

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le climat

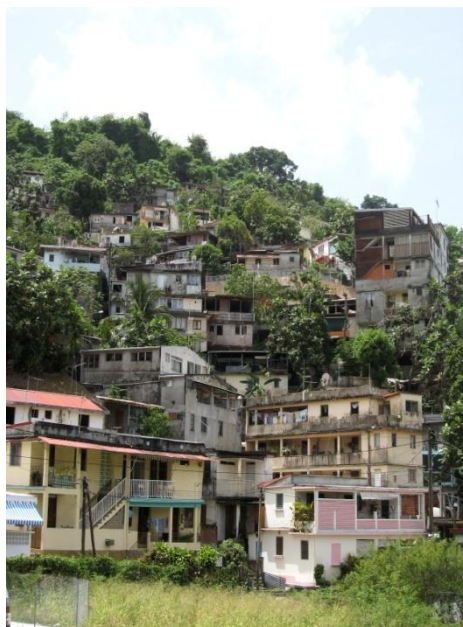
Ministère de l'Intérieur, de l'Outre-mer et des collectivités territoriales

Ministère de la Santé et des Sports

Secrétariat d'Etat au logement et à l'urbanisme

Secrétariat d'Etat à l'outre-mer

## « L'HABITAT INSALUBRE et INDIGNE dans les DEPARTEMENTS ET REGIONS D'OUTRE-MER : UN DEFI A RELEVÉ »



**Serge LETCHIMY**  
Député de Martinique  
Septembre 2009

***Clichés de la page de couverture***  
**Nancy Bouché et Corinne Drougard**

*A gauche et de haut en bas :*

**RHI du Centre au Port à La Réunion**  
**Bidonville de Leblond Palétuviers à Cayenne en Guyane**  
**RHI de Boissard aux Abymes en Guadeloupe**

*A droite et de haut en bas :*

**Bidonville de l'oasis au Port à La Réunion**  
**Quartier de Trenelle à Fort-de-France en Martinique**



**Ministère de  
l'Ecologie, de  
l'Energie, du  
Développement  
durable et de la  
Mer en charge  
des  
Technologies  
vertes et des  
Négociations  
sur le climat**

**Ministère de  
l'Intérieur,  
de l'Outre-  
mer et des  
collectivités  
territoriales**

**Ministère de  
la Santé et  
des Sports**

**Secrétariat  
d'Etat au  
logement et  
à  
l'urbanisme**

**Secrétariat  
d'Etat à  
l'outre-mer**

**« L'HABITAT INSALUBRE et INDIGNE dans les DE-  
PARTEMENTS et REGIONS D'OUTRE-MER :  
UN DEFI A RELEVER »**

**Rapport relatif à la résorption de l'habitat insalubre outre-mer**

**Serge LETCHIMY**

**Député de Martinique**

**15 septembre 2009**



## Avant-propos

Le présent rapport a été rédigé suite à la lettre de mission qui m'a été adressée, le 6 avril 2009, par le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales, la ministre de la santé et des sports, la ministre du logement et le secrétaire d'Etat à l'outre-mer.

Ce rapport s'appuie sur les opérations lancées de longue date dans les quatre départements d'outre-mer que sont la Guadeloupe, la Martinique, la Guyane et La Réunion. La situation de Mayotte n'a pas été prise en compte, du fait de la spécificité de l'île au regard de l'expertise demandée par la lettre de mission.

Ont collaboré à cette mission, Mme Nancy Bouché, inspectrice générale de l'équipement honoraire et ancienne présidente du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, Mme Corinne Drougard et Mme Anne-Sophie Mathé de la direction générale de la santé, M. Frédéric Eymard de la délégation générale à l'outre-mer et Mme Hélène Schützenberger, du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne.

Le groupe de travail auquel s'est joint M. Philippe Monard, de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, a auditionné des responsables au niveau national.

Des visites sur place ont été effectuées par les membres du groupe de travail dans les quatre départements d'outre-mer cités. Dans chacun de ces départements, les administrations locales, les services et aménageurs des sites visités ont mis à la disposition du groupe de travail une très riche et très abondante documentation, témoignant des expériences positives, des difficultés et des réflexions, souvent remarquables, engagées par les uns et les autres.

Enfin, des acteurs locaux ont fourni des contributions qui ont été, également, exploitées par la mission.

Que tous soient remerciés pour cet important travail qui témoigne de l'actualité du sujet de la résorption de l'habitat indigne dans les départements d'outre-mer, mais aussi de la modestie des résultats.

Les considérations développées dans ce rapport sont assez critiques : chacune est inégalement applicable aux différents départements et aux différentes collectivités locales, mais globalement on rencontre partout tout ou partie des insuffisances analysées.

Des expériences fructueuses, des opérations pilotes, des initiatives existent dans chacun des départements et, en annexe, certaines de celles-ci seront mentionnées et présentées. Mais ces initiatives ou expériences restent uniques, non évaluées et non diffusées ni exploitées ailleurs.

Dans le court délai de la mission, certaines analyses pourront parfois paraître succinctes et les propositions, incomplètes ; des points soulevés restent à approfondir avec les administrations et experts compétents, toutes les conséquences des analyses présentées n'ont pas été écrites, même si la mission s'est efforcée de proposer de le faire sur certains points qu'elle a jugés particulièrement importants.

**Serge LETCHIMY**



Député de Martinique

## SOMMAIRE

<b>SYNTHESE DU RAPPORT ET RESUME DES PROPOSITIONS</b> .....	<b>10</b>
<b>INTRODUCTION</b> .....	<b>16</b>
<b>I - Rappel des données et des concepts administratifs de base</b> .....	<b>18</b>
I - 1. Le champ des « polices administratives » de la sécurité et de la salubrité publiques	18
I - 2. Le champ de l'action foncière .....	20
I - 3. Le champ de l'intervention financière de l'Etat et de l'ANAH au titre du traitement de cet habitat indigne (opérations publiques de RHI et intervention de l'ANAH sur le parc privé) .....	20
I - 4. Ce qu'est la « résorption de l'habitat insalubre » (RHI ) au sens « classique » .....	21
I - 5. Au titre du présent rapport : traiter l'insalubrité dans toutes les situations rencontrées : « de la résorption de l'habitat insalubre à la lutte contre l'habitat indigne et informel».....	23
<b>II - Etat critique des lieux et des modes d'action mis en œuvre dans les DOM pour résorber l'habitat indigne</b> .....	<b>25</b>
II - 1. Des modes d'intervention inadaptés à la réalité des situations à traiter .....	25
211. Une conception des opérations de RHI obsolète .....	25
2111. <i>La RHI comme mode opératoire « à tout faire »</i> .....	26
2112. <i>Une réflexion urbaine encore insuffisante</i> .....	27
212. Une réflexion sociale encore embryonnaire et une prise en compte insuffisante des besoins des habitants .....	27
213. Une connaissance très parcellaire de l'habitat indigne; absence de traitement de l'insalubrité diffuse en milieu urbain et en zone rurale .....	29
214. L'absence de poursuites contre les « marchands de sommeil » .....	31
II - 2. Des situations immobilières et foncières non prises en compte .....	32
221. Les problèmes posés par l'habitat informel et la dissociation de fait entre la propriété du sol et la possession du bâtiment édifié dessus.....	32
222. Inadaptation des outils d'expropriation à certaines situations d'habitat informel/quartiers spontanés et insalubres.....	34
223. Les questions liées au régime particulier des constructions non régularisables dans les zones des 50 pas géométriques de Guadeloupe et de Martinique.....	34
224. Les situations d'abandon et de vacance .....	36
II – 3. Des outils de police administrative inadaptés à certaines situations et des outils spécifiques de traitement de l'habitat indigne non utilisés .....	37
231. L'inadaptation des outils du code de la santé publique aux situations d'habitat informel/quartiers spontanés et insalubres.....	37
232. L'inadaptation des outils du code de la construction et de l'habitation aux situations d'habitat informel : le cas du péril.....	38
233. Non utilisation générale des arrêtés d'insalubrité ou de péril dans des situations où ils seraient utiles et utilisables.....	39

234. Non utilisation générale de l'expropriation en « loi Vivien » dans les situations où elle est utilisable et utile .....	39
<b>II - 4. Des circulaires interministérielles inadaptées au traitement des situations rencontrées : circulaire du 23 juin 2003 relative à une nouvelle grille d'évaluation de l'état d'insalubrité des immeubles et circulaire du 26 juillet 2004 relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure RHI dans les DOM .....</b>	<b>40</b>
<b>II - 5. Des analyses très insuffisantes des situations réelles à traiter .....</b>	<b>41</b>
Tableau des diverses situations et des quartiers d'habitat insalubres ou indignes dans les DOM .....	43
<b>II – 6. Des insuffisances de gouvernance.....</b>	<b>47</b>
261. Dans les opérations de RHI elles-mêmes : insuffisance des engagements politiques et administratifs locaux .....	47
262. Absence de prise en compte de l'habitat indigne dans les documents locaux de programmation : programmes locaux de l'habitat et PDALPD.....	48
263. Insuffisance d'un pilotage et d'un partenariat départemental structuré entre acteurs publics .....	49
264. Totale absence de pilotage national/ formations/réseaux d'échanges/appareil documentaire/soutien juridique.....	49
<b>III – Propositions pour un plan d'action.....</b>	<b>51</b>
<b>III - 1. Instituer des instances de pilotage de la lutte contre l'habitat indigne outre-mer et mettre en place les actions nécessaires pour un plan d'action contre l'habitat indigne outre-mer .....</b>	<b>51</b>
311. Un pilotage national.....	51
312. Un programme de formation à mettre en place.....	51
313. Des plans d'action départementaux et des Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne .....	51
314. Des outils de programme de lutte contre l'habitat indigne permettant des engagements pluri-annuels et formalisés des communes (ou des EPCI) pour lutter contre l'habitat indigne sur leur territoire.....	52
<b>III - 2. Revoir la conception du traitement de l'habitat indigne /insalubre sur la base de la typologie proposée des situations à traiter/ engager des améliorations opérationnelles....</b>	<b>54</b>
321. Distinguer dans les quartiers d'habitat informel, des « quartiers d'habitat spontané » et les différencier des « quartiers insalubres » .....	54
322. Prendre en compte les habitants, les questions sociales et d'insertion; retrouver une dynamique de projet, de « politique de la ville » .....	56
323. Introduire des opérations d'amélioration légère de l'habitat existant .....	57
324. Traiter l'habitat insalubre diffus dans les quartiers urbains ou les villages avec les outils à disposition : OPAH de renouvellement urbain, OPAH de revitalisation rurale, MOUS et PIG.....	58
<b>III – 3. Poursuivre les marchands de sommeil, engager des politiques pénales locales; faire « régulariser » les situations locatives.....</b>	<b>59</b>

III – 4. Des améliorations juridiques .....	59
341. Elargir la définition et le champ de l'observatoire départemental de l'habitat indigne applicable aux DOM .....	59
342. Prendre en compte sur le plan juridique l'habitat informel lorsque sa démolition est nécessaire dans le cadre d'opérations publiques .....	59
3421. Libérer les terrains publics d'assiette de locaux habités par les personnes à l'origine de la construction.....	60
3422. Libérer les terrains publics d'assiette de locaux loués à bail par les personnes à l'origine de la construction .....	61
3423. Libérer par expropriation les terrains privés occupés par des constructions édifiées par des tiers .....	61
Tableau : Régularisation et maîtrise publique dans les quartiers « d'habitat informel » .....	65
343. Faciliter l'expulsion des personnes occupant sans titre foncier en cas de nécessité, des locaux sur des terrains publics .....	69
344. Homogénéiser les conditions de régularisation foncière et de maîtrise publique dans tous les cas d'habitat insalubre ou spontané. Cas des secteurs insalubres des zones des cinquante pas géométriques (ZPG) .....	69
345. Adapter les dispositions du code de la santé publique aux situations spécifiques de l'habitat informel d'outre-mer .....	70
346. Adapter les dispositions relatives aux bâtiments menaçant ruine aux situations spécifiques de l'habitat informel d'outre-mer .....	71
347. Faciliter « l'abandon manifeste ».....	72
348. Faciliter la démolition des constructions clandestines .....	72
III - 5. Des améliorations opérationnelles .....	73
351. Distinguer le mode d'intervention publique dans les quartiers insalubres et dans les quartiers d'habitat spontanés. Instituer un mécanisme de « résorption de l'habitat spontané » : la RHS...	73
352. Améliorer les conditions de lancement et de réalisation des opérations de RHI et accélérer les processus opérationnels .....	75
3521. Au stade de l'étude du projet.....	75
3522. Dans la conduite des opérations .....	76
3523. Accélérer l'achèvement des opérations en cours .....	77
353. Faciliter l'instruction administrative des dossiers complexes et connexes à une opération de RHI.....	78
354. Adapter les critères d'évaluation de l'insalubrité dans les DOM et rédiger une instruction adaptée.....	78
355. Réécrire totalement la circulaire RHI/DOM du 26 juillet 2004 en la transformant en une circulaire « Lutte contre l'habitat indigne et résorption de l'habitat informel » dans les départements d'outre-mer. » .....	78
III - 6. Des améliorations financières .....	79
361. Optimiser l'utilisation de la LBU et du FRAFU.....	79
362. Améliorer les caractéristiques financières du logement évolutif social - LES .....	80
363. Préciser les conditions financières de la régularisation foncière et de l'amélioration de l'habitat des occupants dans les opérations de RHI .....	81
364. Améliorer la trésorerie des opérations publiques de RHI.....	81
365. Etendre le « groupement d'intérêt public » (GIP) comme support de fonds locaux pour financer les opérations complexes .....	81



366. Mieux mobiliser le Fonds de prévention contre les risques naturels majeurs (FNRNM), dit « Fonds Barnier » .....	82
367. Financer les diagnostics techniques, l'acquisition de matériaux, les travaux d'office.....	83
368. Mieux mobiliser le Fonds d'aide au relogement d'urgence / FARU .....	83
III - 7. Les questions foncières : quels opérateurs fonciers ? .....	84
III – 8. Evaluer ces politiques et monter des opérations expérimentales .....	85
<b>ANNEXES.....</b>	<b>87</b>
<b>Annexe I : Lettre de mission adressée à M.Serge LETCHIMY,.....</b>	<b>88</b>
<b>Annexe II : Propositions législatives .....</b>	<b>90</b>
<b>Annexe III : Expériences et « bonnes pratiques » .....</b>	<b>95</b>
Le Groupement d'Intérêt Public du Grand Projet de Ville de Fort-de-France.....	95
L'aide à la sortie d'indivision en Martinique .....	99
Audit de la filière RHI en Guadeloupe .....	102
Programme d'Intérêt Général (P.I.G.) pour la lutte contre l'habitat indigne et la résorption de vacance en Guyane .....	106
Le Plan Communal de Résorption de l'Insalubrité (PCRI) à La Réunion .....	109
Approche méthodologique en habitat précaire à La Réunion .....	111
Les actions de la Fondation Abbé Pierre en matière de résorption de l'habitat insalubre à l'Île de La Réunion .....	119
<b>Annexe IV : Illustrations du tableau des diverses situations et des quartiers d'habitat insalubres ou indignes dans les DOM .....</b>	<b>125</b>
<b>Annexe V : Personnalités et institutions rencontrées .....</b>	<b>132</b>
<b>Annexe VI : Table des sigles utilisés .....</b>	<b>134</b>

*Les clichés illustrant ce rapport sont de Nancy Bouché, Corinne Drougard et Hélène Schützenberger*

## Synthèse du rapport et résumé des propositions

L'habitat insalubre dans les quatre DOM, ce sont quelques 50 000 logements insalubres abritant plus de 150 000 personnes et cet habitat, tel qu'il est estimé, ne recouvre que l'habitat informel, les autres formes d'insalubrité n'étant que peu repérées.

Plus qu'ailleurs en France il y a la ville et la « non-ville » : les quartiers d'habitat informel, souvent insalubres, lieux de relégation et de pauvreté et les quartiers « réguliers ».

La résorption de l'habitat indigne n'est pas dans les DOM à la mesure des besoins et des enjeux, ni dans ses objectifs, ni dans ses modes opératoires, ni dans ses résultats.

Jusqu'à aujourd'hui on n'intervient que dans les grands quartiers d'habitat informel et insalubre et dans les bidonvilles, quasiment ni dans les centres urbains paupérisés ni dans le diffus – sauf exceptions.

Mais même ces opérations lourdes de RHI, disons « classiques », restent très en deçà des besoins et, malgré quelques remarquables réussites, les résultats ne sont pas à la hauteur des efforts fournis par tous. Ces opérations souffrent de graves lenteurs, d'insuffisante maîtrise publique.

Elles sont encore trop souvent inadaptées aux besoins des populations, d'où des blocages.

On ne peut, aussi, que regretter la perte de la dynamique de la « politique de la ville » dont les modes d'action, les savoirs accumulés, ont été perdus et qui, pourtant, avaient donné un contenu social, économique et culturel aux « opérations de RHI », lesquelles ne peuvent être réduites à de simples opérations techniques de viabilisation, d'aménagement urbain et de relogement de populations que l'on a trop souvent déplacées.

Dans ce contexte, nombre d'acteurs et d'opérateurs sont tentés de baisser les bras, sans oublier ces habitants qui, pour certains, attendent depuis des années et, pour d'autres, ne connaîtront jamais d'amélioration de leurs conditions d'habitat, au rythme actuel des opérations et dans leur conception actuelle; leur lassitude ou leurs révoltes sont aussi un facteur de blocage ...

Il résulte de ces situations un sentiment d'échec – quantitatif - et qualitatif.

La conception même des opérations traditionnelles de RHI est à revoir sur le plan urbanistique, les choix de formes d'habitat, sur le plan social : le relogement quasi systématique des occupants de l'habitat informel et insalubre dans des logements collectifs sociaux « aux normes » a provoqué des ruptures sur les plans urbain, social et culturel et peut expliquer le mal-vivre de ces quartiers ainsi que les résistances de la population à la poursuite de telles opérations.

Dans les DOM, on a privilégié historiquement cette approche et c'est encore, trop souvent, la seule qui soit engagée et dans celle-ci, la démarche s'est souvent réduite à de l'aménagement traditionnel au sens de la « rénovation urbaine ».

Or, les habitants doivent être remis au cœur de ces opérations, c'est une condition de réussite urbaine et sociale.

Compte tenu de la conception des opérations et des modes de financement mis en œuvre, les situations sociales les plus difficiles ne sont pas traitées et une bonne part de l'habitat le plus précaire demeure.

*La restructuration des quartiers existants permet, la plupart du temps, de mettre en évidence du foncier inutilisé qui pourrait être mobilisé pour des petites opérations sociales.*

Le financement des opérations de RHI qui se calcule à l'aune de la production de logements sociaux est inadapté pour traiter ce problème.

De nombreux sites sont globalement mal aménagés, mal structurés, mal équipés, mal reliés, et présentent des déficits considérables en équipements publics, en commerces, en services, et bien sûr, en logements. La qualité du paysage urbain y est fort pauvre, la gestion urbaine de proximité absente.

La résorption de l'habitat insalubre doit s'inscrire dans le cadre d'opérations de restructuration de quartier qui associent dans le même projet riches et pauvres, habitat aidé et logements privés.

Résorber l'habitat indigne, c'est :

- pour les quartiers et zones insalubres d'habitat informel ou spontané, abritant plusieurs centaines de « logements », à la fois organiser un traitement d'ensemble dans une démarche de restructuration et d'aménagement qui ne peut être réduite à des approches exclusivement ponctuelles, mais c'est aussi et en même temps, prendre en compte les situations individuelles des familles, leurs besoins et souhaits d'amélioration de leur habitat ou de relogement, poursuivre les « marchands de sommeil » qui prospèrent dans ces quartiers, intervenir avec un souci de qualité et de durabilité. C'est le champ des opérations publiques de RHI ;
- traiter l'habitat insalubre diffus dans les quartiers urbains « ordinaires » et de centre-ville, par des approches ponctuelles, elles-mêmes liées au tissu environnant, en utilisant toute la palette des outils juridiques, opérationnels et financiers disponibles ;
- traiter l'habitat indigne totalement diffus en milieu rural, en forêt et en montagne, par des approches qui ne peuvent alors qu'être individuelles ;
- poursuivre les « marchands de sommeil » d'autant plus actifs et nocifs que la population est démunie et que l'exploitation de la misère, notamment dans l'habitat informel, irrégulier, divisé, est, comme partout, lucrative.

Quand on analyse à fond les outils mis en place pour résorber l'habitat insalubre, on ne peut que constater :

- une connaissance encore très parcellaire de l'habitat insalubre, du fait d'une quasi absence d'inventaire ou d'observatoire, comme outil de l'action publique, une méconnaissance du diffus ;
- l'absence de prise en compte de cet habitat dans les documents de programmation (PLH, PDALPD) et la quasi absence des collectivités départementales dans les politiques de l'habitat des personnes défavorisées ou âgées ;
- une ignorance des spécificités sociales et culturelles des DOM qui rendent inapplicables et inopérants les dispositifs juridiques et administratifs institués qui s'avèrent inadaptés aux situations concrètes d'insalubrité à traiter; si la circulaire RHI de 2004 applicable aux DOM est l'exemple opérationnel de ce décalage, c'est, au delà, tout un pan du droit applicable qui est lui-même partiellement inadapté, que ce soit au titre de l'insalubrité ou en matière foncière ;
- un déficit de gouvernance et de pilotage à tous les niveaux : un déficit d'engagement de nombreux élus locaux, des services des villes face à des situations complexes : populations réputées difficiles, pauvres ou marginales, parfois en situation irrégulière, indésirables ou méprisées, peu visibles dans la ville, socialement occultées ..., un déficit de pilotage et un manque d'organisation du travail des administrations de l'Etat local ;
- un déficit de formation des équipes locales, un déficit en disponibilité et en compétence des opérateurs.

Une proportion significative d'habitants des DOM est en dehors de la loi républicaine ... Le droit constitutionnel à un logement décent n'existe pas dans les DOM ; comment le droit au logement opposable peut-il n'être pas considéré comme virtuel ou fictif ?

Il manque une véritable volonté politique globale et partagée pour résorber l'habitat insalubre, laquelle implique des engagements politiques significatifs à tous les niveaux de responsabilité : élus locaux et leurs services, représentants de l'Etat local, experts, Etat central, partageant une vision claire des enjeux et des objectifs poursuivis et y consacrant les moyens humains et financiers nécessaires.

Notre proposition est que soit engagée une politique prioritaire de résorption de l'habitat indigne, un véritable plan d'action, doté de moyens, avec les engagements, les contrôles et les outils qui doivent l'accompagner.

Un tel plan doit être décliné à tous niveaux :

- au niveau central, un pilotage et un soutien avec des outils de formation, d'information, des réseaux d'échanges, qui ont totalement fait défaut ;
- au plan départemental, la mise au point d'un plan d'action départemental sous l'égide du préfet, en liaison avec le président du Conseil Général, accompagné de l'organisation du travail entre les partenaires publics, de type « Pôle départemental de lutte contre l'habitat insalubre et informel ». Partie d'un tel plan doit alimenter le volet « habitat indigne » que doivent comporter tous les PDALPD depuis 2006 ;
- au plan communal, par la signature d'engagements contractuels pluri-annuels entre les communes, l'Etat et autres partenaires publics, sur la base de « plans communaux de résorption de l'habitat indigne et informel » (*PCRHII*) ainsi que par des conventions précisant les modalités de déroulement des opérations publiques de RHI. Ces engagements, qui sont le socle de la politique proposée, seraient accompagnés d'aides et de sanctions financières.

Des instructions en ce sens pourraient être envoyées par le Premier ministre aux préfets.

La conception des diverses opérations de résorption de l'habitat indigne et informel doit être totalement repensée au regard de la diversité et des réalités des diverses situations à traiter ; faute de cette analyse préalable, les modes d'action du modèle traditionnel de la RHI sont totalement inadaptés et inefficaces.

Il faut réserver les opérations lourdes de RHI aux quartiers informels et insalubres les plus dégradés et traiter différemment les quartiers d'habitat spontané où la majorité des maisons peut être réhabilitée dans le cadre d'une opération de régularisation foncière et d'équipement du quartier : à côté de la « résorption de l'habitat insalubre », RHI, la « RHS » : résorption de l'habitat spontané.

A coté d'opérations lourdes de restructuration, de régularisation foncière et d'aménagement, qui doivent privilégier le maintien des habitants chaque fois que la nature des lieux le permet, il faut, aussi, inventer de nouvelles formes d'amélioration de l'habitat, plus légères, moins ambitieuses, mieux adaptées aux plus modestes, faisant davantage appel aux ressources locales et familiales et permettant une amélioration du quotidien sans attendre, un jour peut-être, la future opération RHI pas toujours, ni partout, souhaitée...

A l'appui de ces rapides éléments d'expertise, nous proposons une série de relectures des textes juridiques et administratifs qui sont indispensables pour permettre la mise en œuvre d'une nouvelle politique à la fois plus ambitieuse et plus souple.

Des améliorations opérationnelles et financières, précisées dans ce rapport, faciliteront l'action locale. Elles pourraient être reprises dans une nouvelle circulaire technique qui aborderait tous les aspects évoqués ci-dessus : de la « résorption de l'habitat insalubre », RHI, à la lutte contre l'habitat indigne et informel.

Dès 2010 une impulsion nouvelle doit être donnée et des actions immédiates préparées : offres de formation, séminaires interrégionaux d'échanges et de rencontres entre acteurs de terrain, nouveaux contrats et conventions signés entre les communes et l'Etat, opérations expérimentales engagées ...

#### **On peut résumer en 14 propositions, les principales conclusions du rapport :**

- 1) Inciter chaque commune/EPCI des DOM à mettre en place un « plan communal de résorption de l'habitat insalubre et informel » (*PCRHII*) comportant une identification de l'habitat spontané et insalubre sur son territoire, l'affichage d'objectifs quantitatifs et qualitatifs avec une programmation annuelle. L'Etat soutiendrait ces plans en apportant aux communes qui s'y engageraient une dotation spéciale DOM pour la lutte contre l'habitat insalubre et informel. Ce plan ferait l'objet d'une contractualisation avec l'Etat et d'autres partenaires publics de type « protocole d'accord » avec les engagements humains et financiers afférents. L'Etat pourrait réserver et concentrer les crédits de la LBU, du FRAFU et de l'Anah aux déclinaisons opérationnelles des *PCRHII* pour les communes s'étant engagées (opération publique de RHI, de RHS, OPAH et OPAH-RU, MOUS).
- 2) Mettre en place entre l'Etat, les communes et les opérateurs, des conventions et instances de pilotage pour chaque opération publique de RHI / RHS et chaque OPAH-RU, avec

identification d'une mission *de conduite de projet (CDP)*, indépendante de l'aménageur et des services municipaux, avec la charge de favoriser la démocratie participative des habitants, d'assurer le suivi de l'avancement de l'opération (indicateurs, tableau de bord), le respect des objectifs, d'alerter les partenaires en cas de problème, d'assurer la conciliation entre acteurs).

- 3) Structurer l'organisation du travail entre services de l'Etat local et partenaires institutionnels en « Pôles départementaux », de façon à assurer un pilotage départemental autour d'un plan d'action départemental définissant les priorités de l'Etat et de ses partenaires en matière de lutte contre l'habitat indigne et informel.
- 4) Ouvrir une formation « départements d'outre-mer » au Pôle national de lutte contre l'habitat indigne pour assurer un soutien aux responsables locaux, notamment sur les plans juridique et administratif, fournir de l'information et de la documentation. La mission du « Pôle DOM » serait, aussi, de monter un programme spécifique de formation pour les acteurs publics et professionnels des DOM, de susciter et de soutenir la création d'un réseau technique interrégional d'échanges entre les différents DOM.
- 5) Introduire des dispositions législatives spécifiques aux DOM permettant, notamment, d'indemniser pour perte de jouissance l'expulsion des « occupants fonciers sans titre » pour les besoins de l'opération d'aménagement, des travaux d'équipements publics ou pour des raisons de sécurité (zones de risques naturels).
- 6) Introduire des dispositions législatives spécifiques aux DOM en matière de police administrative, adaptées aux situations des « occupants fonciers sans titre » en matière d'insalubrité et de péril.
- 7) Après complément d'expertise, modifier la loi du 30 décembre 1996 relative aux zones des 50 pas géométriques pour permettre les opérations de résorption de l'habitat insalubre et spontané dans ces zones.
- 8) Définir dans l'habitat informel les quartiers insalubres et les quartiers d'habitat spontané et y adapter les modes opératoires et les financements ; à côté des opérations publiques de RHI, créer des opérations publiques de « résorption de l'habitat spontané » (RHS) avec des dispositions financières adaptées localement.
- 9) Adapter les financements des opérations de RHI pour favoriser la régularisation et le maintien sur place des occupants sans titre avec l'amélioration de leur habitat dans des opérations d'« accession-amélioration ».
- 10) Mettre en place, à titre expérimental, des opérations légères d'amélioration de l'habitat pour traiter des situations urgentes, des occupants très modestes, des personnes âgées ... quel que soit le statut foncier des bénéficiaires, hors et dans les opérations publiques de RHI.
- 11) Adapter les outils financiers aux différentes situations à traiter : LBU et FRAFU, élargir les conditions d'emploi du « Fonds Barnier » pour faciliter les travaux de réduction des aléas dans les quartiers insalubres, les quartiers d'habitat spontané et les OPAH de renouvellement urbain; proroger la durée du FARU au-delà de 2010 et déconcentrer sa gestion financière.
- 12) Prévoir un mécanisme de fongibilité pour favoriser la création de fonds locaux regroupant des crédits d'origines diverses à l'appui des opérations de RHI, RHS et OPAH-RU pour faciliter la réalisation du projet dans ses différentes composantes et sa complexité : élargir explicitement le champ du « GIP de développement social urbain ».
- 13) Réécrire totalement la circulaire « RHI » pour orienter la politique locale de lutte contre l'habitat indigne et informel et faciliter sa mise en œuvre.
- 14) Créer un « comité de suivi » chargé d'accompagner la mise en œuvre de ces propositions pendant une durée de 3 ans.

## Détail de la mise en œuvre des 14 propositions du rapport

Propositions	Détail des mesures	Modalités de mise en œuvre
<b>N°1</b> Mise en place de PCRHII / soutien par dotation spéciale DOM par l'Etat	Créer une dotation spéciale à l'appui de l'engagement et de la mise en œuvre des PCRHII/ sur décision des préfets.	Législatif : loi de Finances
<b>N°2</b> Conventions et instances de pilotage pour toutes opérations publiques traitant de l'insalubrité	Conventions Comités de pilotage Conduite d'opération	Circulaire générale relative aux opérations de RHI et traitement de l'habitat informel et indigne
<b>N°3</b> Institutionnaliser des Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne, des plans d'action départementaux		Circulaire politique du Premier ministre
<b>N°4</b> Instituer une formation « départements d'outre-mer » au Pôle national de lutte contre l'habitat indigne/PNLHI	Instituer cette formation au PNLHI ; Un programme de formation des services des DOM en 2010 ; Un appareil de soutien /internet ; Constituer un réseau technique inter-régional ; Programmer un premier colloque habitat informel et insalubre dans les DOM.	Lettre de mission au préfet délégué pour la coordination de l'hébergement et de l'accès au logement des personnes sans-abri ou mal logées/ au titre de l'action du Pôle ;
<b>N°5</b> Permettre l'indemnisation des « occupants fonciers sans titre » dans le cadre d'opérations d'aménagement/risques naturels.	Ouvrir un droit à indemnisation sous conditions pour les occupants des constructions qu'ils ont édifiées sans droit ni titre qui doivent être démolies; Possibilité ouverte, sous conditions aux bailleurs sans droit ni titre foncier ;	Législatif
<b>N°6</b> Adapter aux spécificités des DOM certains outils de police administrative	Elargir la notion d'habitat indigne dans les DOM/observatoire départemental ; Introduire 2 dispositions spécifiques au traitement de l'insalubrité en secteur informel /santé publique ; Introduire une disposition spécifique au traitement des bâtiments menaçant ruine en secteur informel/	Législatif
<b>N°7</b> Pouvoir engager des opérations de RHI dans les zones des 50 pas géométriques	Modification de la loi de 1996 sur le point relatif aux conditions financières de la régularisation	Législatif/ expertise à compléter

<p><b>N°8</b> Distinguer les modes opératoires dans les quartiers d'habitat informel, qualifiés d'insalubres ou de spontanés.</p>	<p>Définir les quartiers à traiter selon une typologie précisée ; Réserver les opérations publiques de RHI et leur financement aux « quartiers insalubres » ; Définir et financer des opérations de résorption de l'habitat spontané ; Répartir entre ces opérations les financements LBU et FRAFU, en cas de risques naturels, le FPRNM Renforcer les moyens de lutte contre les constructions clandestines</p>	<p>Circulaire générale relative aux opérations de RHI et traitement de l'habitat informel et indigne</p> <p>Législatif</p>
<p><b>N°9</b> Favoriser la régularisation et le maintien sur place des occupants sans titre dans les opérations de RHI</p>	<p>Encourager par l'adaptation des financements en RHI les opérations d'accession-amélioration des occupants.</p>	<p>Circulaire générale relative aux opérations de RHI et traitement de l'habitat informel et indigne</p>
<p><b>N°10</b> Mettre en place des opérations légères d'amélioration de l'habitat pour traiter des situations urgentes/ hors et dans les opérations publiques de RHI.</p>	<p>Lancer un programme expérimental avec des communes candidates avec appui d'une MOUS et d'une auto-réhabilitation encadrée/ LBU Mettre en place des bornes fontaines sur les réseaux publics pour alimenter les zones d'habitat spontané</p>	<p>Circulaire de lancement d'un appel à projet ; Ouvrir la LBU à la fourniture de matériaux ...</p>
<p><b>N°11</b> Adapter les outils financiers aux différentes situations à traiter</p>	<p>Ouvrir à la LBU une ligne « lutte contre l'habitat indigne » permettant des actions d'initiative Etat/ diagnostics techniques, travaux d'office, acquisition de matériaux... Elargir les conditions d'utilisation du Fonds Barnier Améliorer les caractéristiques financières du LES Proroger la durée du FARU, transférer aux préfets sa gestion financière.</p>	<p>Loi de finances  Décret et arrêtés  Arrêté  Loi de finances</p>
<p><b>N°12</b> Favoriser la création de fonds locaux regroupant des crédits d'origines diverses à l'appui des opérations de RHI, RHS et OPAH-RU</p>	<p>Faciliter la création de GIP pour les opérations complexes</p>	<p>Expertise du champ du GIP de DSU Si nécessaire, élargissement par la loi.</p>
<p><b>N°13</b> Réécrire totalement la circulaire « RHI » DOM</p>	<p>Préciser la typologie des situations à traiter, les différents modes opératoires et financements; Simplifier les phases des opérations de RHI/ limiter la durée des opérations.</p>	<p>Ecrire une circulaire générale relative aux opérations de RHI et traitement de l'habitat informel et indigne,</p>
<p><b>N°14</b> Créer un « comité de suivi » chargé d'accompagner la mise en œuvre des propositions pendant une durée de 3 ans.</p>		<p>Décision politique</p>

## Introduction

On ne le sait que trop, la situation de l'habitat dans les départements d'outre-mer est extrêmement critique, marquée, depuis plusieurs années, par la faiblesse de la production de logements sociaux et par la persistance d'un habitat insalubre, massivement présent dans tous les départements, notamment dans les quartiers d'habitat informel, mais aussi en diffus dans le tissu urbain, en milieu rural et en montagne.

Selon les sources fournies au rapporteur par les administrations locales pour la présente mission, l'habitat insalubre représenterait 15 000 logements en Guadeloupe (mais on cite aussi 18 000), 6 000 logements en Martinique, le chiffre de 10 000 semblant, cependant, plus vraisemblable mais aucun inventaire ne permet d'être plus précis, 10 000 en Guyane (mais on cite aussi un chiffre de 15 000 voire davantage) et plus de 16 000 à La Réunion, département qui procède à un inventaire précis des zones d'habitat précaire et insalubre.

Ce sont donc largement plus de 150 000 personnes qui habitent ces quelques 50 000 locaux insalubres.

Massivement cet habitat estimé comme insalubre est de l'habitat informel, formé de constructions et installations implantées sans droit ni titre, formant de véritables zones ou poches d'urbanisation de fait, sans desserte, assainissement, eau potable ou autres équipements publics, à l'écart des villes et bourgs constitués et des quartiers résidentiels, et souvent invisibles.

Les besoins sanitaires de base ne sont pas couverts : près de 15% de la population guyanaise ne dispose pas d'eau potable; 13 épidémies de fièvre typhoïde ont été enregistrées dans ce même département dans les 13 dernières années, dont certaines directement liées à l'absence d'alimentation en eau potable en zone urbaine. Tout aussi graves, les risques sanitaires liés à l'absence de réseaux d'évacuation des eaux usées.

La sécurité des personnes n'est pas plus assurée : morts d'hommes dus aux branchements sauvages d'électricité, par électrocution ou incendie...

Plus qu'ailleurs en France, il y a de la ville et de la non-ville, des lieux de non-droit.

Devant ces chiffres et ces réalités, comment peut-on évoquer le droit à un logement décent, droit reconnu comme de valeur constitutionnelle, comment le droit au logement opposable peut-il n'être pas considéré comme virtuel ou fictif ?

Tous les travaux récents ont mis en avant le phénomène inquiétant de la persistance de l'habitat informel et insalubre, malgré le nombre d'opérations publiques de résorption de l'habitat insalubre (RHI) lancées depuis plus de 25 ans et l'importance des crédits engagés.

On rappellera, en particulier le rapport sur la contribution de l'Etat à la politique de résorption de l'habitat insalubre mise en œuvre outre-mer, rédigé par les inspections générales de l'administration, des finances, du Conseil général des ponts et chaussées et du Contrôle général économique et financier, de janvier 2006, ceux de la conférence nationale sur le logement outre-mer de 2007 ( restitution du groupe de travail sur la RHI de juin 2007), l'audit de la filière RHI en Guadeloupe d'avril 2007 effectué pour la DDE, dans la ligne des recommandations du rapport de 2006.

On peut inclure dans les travaux récents touchant aux questions d'habitat, même si l'habitat insalubre n'était pas leur objet propre, les deux rapports effectués par les inspections générales de l'administration, des finances et du Conseil général de l'environnement et du développement durable sur les zones des cinquante pas géométriques de Guadeloupe et de Martinique (février 2004 et juillet 2008).

Enfin, le rapport du 7 juillet 2009 du sénateur Doligé, rapport d'information sur la situation dans les DOM, reprend ces données et sonne à nouveau l'alarme ...

Plus grave encore, un département comme la Guyane connaît une progression de l'habitat informel et insalubre de l'ordre de 1500 logements par an, largement lié à l'immigration.

Dans les zones des cinquante pas géométriques de Guadeloupe et de Martinique, malgré les lois de 1986 et de 1996, la construction illégale se poursuit : l'agence des 50 pas de Martinique constate une augmentation de 20% des logements depuis 1995...



Tous les acteurs publics locaux, experts, opérateurs, inspecteurs généraux, déplorent le trop faible impact des opérations de RHI en cours, la faiblesse du traitement des installations et constructions insalubres, de la production de logements, des relogements, et, enfin, ceci expliquant aussi cela, la longueur des opérations, parfois engagées depuis 25 ou 30 ans sans que leur terme soit visible ...

Ainsi, en Guadeloupe, sur les 25 dossiers de RHI encore actifs, 9 ont fait l'objet d'annulation de crédits en 2007 et 2008 faute de toute activité, sur 8800 logements prévus, seuls 38% ont été livrés, sur une période de 15 ans, rythme qui nécessiterait 25 ans pour aboutir... A la Martinique, aucune nouvelle opération de RHI n'a été engagée depuis 4 ans, suite à divers blocages administratifs. A La Réunion, où, pourtant de nombreuses opérations ont été terminées, au regard des résultats de l'inventaire des zones d'habitat précaire et insalubre, les opérations en cours, ou à l'étude, ne concerneraient que 10 % des logements recensés ...

On ne peut aussi que regretter la perte de la dynamique de la politique de la ville dont les modes d'action, les savoirs accumulés, ont été perdus et qui, pourtant, avaient donné un contenu social, économique et culturel aux « opérations de RHI », lesquelles ne peuvent être réduites à de simples opérations techniques de viabilisation, d'aménagement urbain et de relogement de populations que l'on a trop souvent déplacées.

Dans ce contexte, nombre d'acteurs et d'opérateurs sont tentés de baisser les bras, sans oublier ces habitants qui, pour certains attendent depuis des années et, pour d'autres, ne connaîtront jamais d'amélioration de leurs conditions d'habitat, au rythme actuel des opérations et dans leur conception actuelle ; leur lassitude ou leurs révoltes sont aussi un facteur de blocage ...

La présente mission a pris connaissance des différents travaux effectués.

Par rapport à ceux-ci et conformément à la lettre de mission adressée au rapporteur, elle a élargi sa réflexion à toutes les formes d'habitat informel, spontané, insalubre, en diffus et en milieu urbain et rural. Elle a tenté d'analyser les facteurs de dysfonctionnement, autres que ceux qui ont déjà été analysés et qu'elle ne conteste pas, d'évaluer la conception même des opérations de RHI telles qu'elles ont été menées, d'interroger la pertinence, juridique, administrative et financière, des textes mêmes qui sont le support de l'action publique, depuis les lois jusqu'aux circulaires, d'entendre les élus, les opérateurs et les experts.

Elle a pu constater à quel point l'ensemble des modes de faire, depuis l'appréhension des situations à traiter, la gestion des processus, jusqu'à la difficulté de comprendre les environnements culturels et sociaux, étaient inadaptés aux spécificités des départements d'outre-mer; elle propose que soient repensés un certain nombre de fondamentaux, y compris au plan législatif.

Or, dans le contexte de tension sociale que connaissent certains départements, devant la montée du chômage et de la précarité, les enjeux politiques et sociaux de l'accélération et du changement d'échelle du traitement de l'habitat indigne, précaire, insalubre, spontané, dans une vigoureuse politique de l'habitat et de la ville ne sont pas à démontrer.

Le traitement de l'habitat indigne dans les départements d'outre-mer doit être affirmé comme une absolue priorité, avec les moyens humains et financiers qui doivent l'accompagner.

Il doit être adapté aux spécificités de l'outre-mer.

En même temps, il doit être accompagné et piloté au niveau national, avec l'expertise nécessaire et des réseaux d'échange et d'expérience, ce qui n'a pas été le cas jusqu'alors et ce qui a manqué.

On peut d'ailleurs penser que certains savoir-faire et certaines expériences menées dans les départements d'outre-mer pourraient, aussi, être sinon transposés du moins évalués et s'avérer utiles pour lutter contre l'habitat indigne dans certaines situations de l'hexagone ...

L'Etat ne saurait diminuer son effort financier ni réduire ses services locaux qui, déjà, répondent difficilement aux missions qui leurs sont demandées.

## I - Rappel des données et des concepts administratifs de base

En préalable de toute proposition de travail pour améliorer les conditions de réalisation des opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI), il est indispensable de bien distinguer les différents champs de l'action administrative et opérationnelle, avec leurs bases juridiques respectives.

Or, on se trompe souvent d'outil du fait de la confusion effectuée entre les différents champs de l'action publique ou administrative, au risque de l'échec de l'action.

Construire un projet de RHI, nécessairement commun à plusieurs acteurs, implique de connaître le métier de chacun et de savoir sur quels outils chacun peut s'appuyer.

On rappelle, enfin, qu'il ne faut pas confondre procédure(s) et projet ...

Pour convenablement traiter l'habitat indigne<sup>1</sup>, notamment sa composante « insalubrité », trois champs d'intervention publique doivent être distingués, relevant de législations ou réglementations spécifiques et autonomes, sachant que pour définir et mettre en œuvre un projet adapté à chaque situation locale à traiter, il faut bien les connaître pour bien les coordonner.

On rappellera ci-après ces trois champs :

- celui des polices administratives de la sécurité et de la salubrité publiques ;
- celui du droit de propriété ;
- celui du financier et de l'opérationnel.

### ***I - 1. Le champ des « polices administratives » de la sécurité et de la salubrité publiques***

Ces polices sont exercées par :

- le maire (police générale, péril et sécurité des « hôtels meublés ») ;
- le préfet (police de l'insalubrité des locaux utilisés comme habitations, sur le fondement du code de la santé publique).

Les polices administratives ont pour objet de protéger le public (péril) et/ou les occupants de locaux insalubres ou dangereux contre les risques que fait porter cet état sur leur santé ou leur sécurité.

Elles sont mises en œuvre (une fois passée la phase amiable ou de rappel à la loi) par des arrêtés, qui sont des mesures individuelles, adressées à la personne tenue à l'exécution des mesures prescrites.

Le plus souvent, ces mesures sont adressées aux propriétaires<sup>2</sup>, leur enjoignant de mettre fin aux désordres constatés dans un délai fixé.

Dans certains cas, les mesures peuvent aussi l'être vis-à-vis des occupants : c'est le cas de la police générale du maire, en particulier de la police sanitaire, fondée sur l'application du règlement sanitaire départemental (RSD).

En péril, les arrêtés sont toujours notifiés au propriétaire (ou autre titulaire de droits réels) car fondés sur le fait que le propriétaire est tenu à l'obligation générale d'entretien de son bien, sous peine de voir mettre en jeu sa responsabilité. Faute pour le propriétaire d'avoir exécuté les mesures prescrites, le maire se substitue à lui et à ses frais; la créance publique née de cette substitution est recouvrable comme en matière de contributions directes et, de surcroît, garantie par une sureté, inscrite au bénéfice de la commune, qui grève ce bien.

En matière d'insalubrité, il en est généralement de même avec les mêmes conséquences.

Il est, cependant, quelques cas où, outre le propriétaire, peut faire l'objet d'injonctions de la part du préfet, la personne qui met à disposition aux fins d'habitation<sup>3</sup> des locaux dans des conditions d'habitat « indignes » et ceci vise des situations de type « marchands de sommeil ».

---

<sup>1</sup> L'habitat indigne a été défini dans la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009 comme recouvrant toutes les situations où les désordres de l'habitat exposent les occupants à des risques pour leur santé ou leur sécurité. Cette notion est indépendante de la qualification juridique que la nature des désordres permettra d'appliquer ensuite pour les traiter : c'est donc un terme générique.

<sup>2</sup> Ou autres titulaires de droits réels et tels que figurant au fichier immobilier de la conservation des hypothèques.

Sont notamment visées les situations suivantes :

- la mise à disposition (y compris à titre gratuit) de caves, combles, sous-sols, pièces aveugles et autres locaux impropres par nature à l'habitation<sup>4</sup> ;
- la location de locaux pour l'habitation, sciemment<sup>5</sup> en suroccupation.

*Ces situations relèvent de l'évidence, ce qui justifie des procédures rapides et non formalisées. Ces procédures ont pour objet de mettre fin à des situations humaines indignes et non de traiter le bâti ou les immeubles. Elles font également l'objet de sévères sanctions pénales.*

Sont également menées sans que le ou les propriétaires fassent individuellement l'objet de l'arrêté, les procédures concernant les situations où les « locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation, mais impropres à cet objet pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité » sont situés dans une zone ou un quartier homogène pouvant faire l'objet d'une délimitation<sup>6</sup>. Dans ce cas, le préfet peut prendre un arrêté d'insalubrité portant sur un périmètre, sans que soient nommément visés des propriétaires ou les occupants (que ce soit des terrains ou des installations). En effet, cette procédure, simplifiée, a été créée pour accélérer la résorption des bidonvilles et autres formes concentrées d'habitations précaires. Cette procédure a pour objet d'interdire à l'habitation ces zones, de supprimer les constructions et installations utilisées à l'habitation et d'assurer le relogement des occupants.

Dans tous les autres cas où les désordres du bâti susceptibles de porter atteinte à la santé ou à la sécurité des personnes affectent des bâtiments, logements, ensemble de bâtiments, le préfet, (ou le maire en péril) prescrit au propriétaire les mesures à prendre pour mettre fin aux désordres. Les prescriptions consistent, soit à devoir exécuter, dans un délai précis, les travaux de réparation nécessaires, soit, si les travaux sont assimilables à une « reconstruction », interdire définitivement à l'habitation et, le cas échéant, démolir.

Ces arrêtés - d'insalubrité ou de péril- affectant des propriétés privées clairement identifiées, sont pris après une procédure formalisée, à caractère contradictoire, avec, pour chaque immeuble une évaluation de l'insalubrité ou une expertise, en cas de péril.

Tous les arrêtés pris en application du code de la santé publique ou du code de la construction et de l'habitation (péril) ont également des effets juridiques précis :

- obligations de faire pour les propriétaires (travaux ou démolition) ;
- protection des occupants :
  - o hébergement ou relogement à la charge du bailleur ou du « logeur<sup>7</sup> » ;
  - o suspension du paiement du loyer et report de l'échéance du bail ;
- substitution du maire, ou du préfet, en cas de défaillance du propriétaire, (travaux d'office, hébergement ou relogement définitif, aux frais du propriétaire ou du « logeur », lorsqu'ils sont identifiés) ou du logeur (relogement définitif) ;
- sanctions pénales (tribunal correctionnel) spécifiques en cas d'infraction aux prescriptions des différents arrêtés.

Les arrêtés de police administrative peuvent être pris vis à vis de tous types de propriétaires et n'ont, en eux-mêmes, aucun autre effet juridique que ceux rappelés ci-dessus, ni en termes foncier, immobilier, statut de propriété, financement ou autre ... Ils s'imposent à tous propriétaires, titulaires de droits réels, occupants, gestionnaires, et doivent être exécutés.

Ils sont nécessaires pour imposer des travaux aux propriétaires récalcitrants, protéger les occupants locataires, leur garantir leurs droits, lutter contre les « marchands de sommeil », interdire à l'habitation les locaux qui doivent l'être, sous peine de sanctions pénales.

---

<sup>3</sup> Un « logeur » : locataires en titre, intermédiaires divers, membres de la famille du propriétaire, ce qui implique que l'autorité administrative l'ait clairement identifié.

<sup>4</sup> Art L.1331-22 du code de la santé publique.

<sup>5</sup> Art L.1331-23 du code de la santé publique. La mise en œuvre de cette disposition implique que l'autorité administrative soit à même de démontrer que le « logeur » agit en toute connaissance de cause et ne peut arguer que la suroccupation est du seul fait des occupants ;

<sup>6</sup> Art L.1331-25 du code de la santé publique

<sup>7</sup> Dans les cas où y est tenue « la personne qui a mis à disposition des locaux »

## ***I - 2. Le champ de l'action foncière***

Si pour des raisons opérationnelles et pour résorber ces habitats insalubres ou menaçant ruine, sous arrêté d'insalubrité ou de péril, ou non, la collectivité publique a besoin de s'approprier les terrains et immeubles concernés, elle peut en demander l'expropriation (évidemment, dans le cas où ces immeubles sont des propriétés privées) après déclaration d'utilité publique.

L'expropriation n'est jamais obligatoire.

Deux voies lui sont alors ouvertes :

- l'expropriation en « loi Vivien », dérogatoire du droit commun, avec une procédure simplifiée (DUP sans enquête publique, prise de possession anticipée, la seule utilité publique est la résorption de l'habitat concerné, indépendamment de tout autre projet qui peut être construit sur les terrains considérés ...) et une évaluation des immeubles à la valeur du terrain nu, frais de démolition déduits.

Cette voie, compte tenu de son caractère fortement dérogatoire, est réservée aux immeubles sous arrêté, qu'ils soient inclus dans les « périmètres insalubres » visés ci-dessus, ou immeubles ponctuels, isolés ou non, sous arrêté d'insalubrité irrémédiable ou menaçant ruine et à démolir, c'est à dire aux locaux dont l'état justifie une interdiction définitive d'habiter.

Peuvent être, à la marge, expropriés selon cette procédure, les immeubles non insalubres irrémédiables dont la démolition ou l'acquisition est indispensable au traitement des immeubles et locaux « irrémédiables » (ils sont alors évalués à leur valeur vénale).

- l'expropriation du droit commun, selon le code de l'expropriation, pour tous les autres cas – insalubres remédiables, immeubles simplement vétustes, autres locaux (commerciaux, artisanaux ...), imbrication complexe d'immeubles en états divers de sécurité ou de salubrité, immeubles « indignes », mais non frappés d'un arrêté : un projet d'utilité doit être défini par la collectivité, soumis à enquête publique et déclaré d'utilité publique.

## ***I - 3. Le champ de l'intervention financière de l'Etat et de l'ANAH au titre du traitement de cet habitat indigne (opérations publiques de RHI et intervention de l'ANAH sur le parc privé)***

### ***Les opérations publiques de résorption de l'habitat insalubre (RHI)***

Afin de favoriser et d'accélérer le traitement de l'habitat insalubre « irrémédiable », menaçant ruine et inhabitable et autres locaux impropres à l'habitation, l'Etat, depuis 1970 (loi Vivien) et nonobstant la décentralisation de l'aménagement, continue de subventionner au taux de 70, 80 ou 100 % (bidonvilles) le déficit foncier des opérations publiques de RHI, dès lors que les immeubles et terrains d'assiette de ces locaux sont « assainis », le plus souvent par démolition et font l'objet d'un projet de construction de logements locatifs sociaux (dans l'hexagone) ou/et d'accession très sociale à la propriété (DOM) ou, le cas échéant, dans certaines configurations (inconstructibilité, offre de logement suffisante par ailleurs ...), de réserve foncière.

La subvention de l'Etat n'est pas liée à l'obligation d'acquérir ou d'exproprier, même si son grand intérêt est de financer l'acquisition publique : les démolitions, frais divers (diagnostics techniques, ...) certains aménagements, la conduite de l'opération, tout le volet social, y compris le relogement temporaire des occupants avant leur relogement définitif (sur site ou ailleurs), entrent dans le bilan de l'opération, dont l'Etat subventionne le déficit.

La démolition des constructions n'est pas non plus une obligation car des éléments bâtis, même dans un état technique irrémédiable, peuvent être conservés pour des raisons urbaines ou architecturales, étant entendu que la maîtrise foncière est assurée par la collectivité publique.

Enfin, toute opération de RHI peut être subventionnée par l'Etat quel que soit le mode d'acquisition des terrains par la collectivité publique (amiable, à condition que ce soit à un prix acceptable, expropriés en droit commun ou en loi « Vivien »), sachant que le poste « foncier » peut être réévalué suite à la fixation finale du prix d'acquisition par le juge de l'expropriation.

On rappelle les principes applicables aux subventions de l'Etat aux opérations publiques de RHI : ces subventions sont calculées en pourcentage du déficit du bilan des opérations, sachant que les postes

du bilan sont définis, tant en dépenses qu'en recettes, par les circulaires interministérielles, celle du 5 mai 2003 pour l'hexagone et celle du 26 juillet 2004 pour les DOM.

Les études préopérationnelles sont subventionnables par l'État aux taux de 70 ou 80 %, selon le taux de population étrangère présente sur la commune, et au taux de 100 % en cas de bidonvilles. Le déficit de l'opération elle-même est subventionné dans les mêmes conditions. La participation communale finance le solde, soit 20 % du déficit prévisionnel de l'opération. Mais la collectivité intervient également sur le bilan de l'aménagement d'ensemble, hors postes pris en compte par la RHI, à une hauteur significative. De ce fait, sa contribution peut parfois atteindre 50 % de l'aménagement global.

La subvention de l'Etat est fixée au vu du budget prévisionnel de l'opération présenté par la collectivité ou son concessionnaire, sachant qu'une opération peut être présentée par tranches; elle n'est pas révisable, sauf en cas de réévaluation des prix fonciers fixés par le juge : cela renforce la nécessité de raccourcir les délais des opérations.

Les opérations de RHI, au sens traditionnel du terme<sup>8</sup>, sont toujours des opérations publiques, menées par des collectivités publiques, ou leurs concessionnaires, et impliquent toujours que les terrains ou immeubles concernés soient sous maîtrise publique pour que soit menée l'opération.

Ce ne sont pas les propriétaires privés qui mènent une opération de RHI.

### ***Les opérations privées de résorption de l'habitat indigne : le rôle de l'Agence nationale de l'habitat - Anah***

L'Anah intervient traditionnellement, et c'est sa mission propre, pour aider les propriétaires à améliorer leurs logements et, notamment, à les sortir de l'insalubrité grâce à des subventions majorées, que ces immeubles soient frappés d'un arrêté, ou non, dès lors que leur état est objectivement insalubre. Le traitement de cet habitat indigne figure dans les priorités opérationnelles de l'Anah.

Par définition, l'Anah intervient donc sur des propriétés privées destinées à le rester, donc hors maîtrise foncière publique volontariste : l'Anah est un opérateur financier facilitant la résorption de l'habitat indigne (dont l'insalubre) par les propriétaires privés - occupants et bailleurs- que ce soit par des actions diffuses de seule initiative privée ou que ce soit dans des opérations groupées soutenues et encouragées par la collectivité publique (OPAH et OPAH-RU, PIG ...).

L'Anah intervient de façon importante sur des immeubles qui peuvent être qualifiés d'insalubres, mais sans arrêté d'insalubrité.

L'Anah intervient aussi pour subventionner les collectivités locales maîtres d'ouvrage pour l'ingénierie de projet (Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale - MOUS, opérations programmées d'amélioration de l'habitat/ OPAH et OPAH de renouvellement urbain/OPAH-RU, et programmes d'intérêt général/ PIG).

Le traitement de l'habitat indigne est, aujourd'hui, un élément obligatoire de toutes les OPAH. Elle peut, enfin, subventionner la commune qui entreprend l'exécution de travaux d'office, suite à la défaillance du propriétaire : dans ce cas, un arrêté de péril ou d'insalubrité est, évidemment, nécessaire.

Dans les DOM, l'Anah n'intervient que vis-à-vis des propriétaires bailleurs. Les subventions aux propriétaires occupants sont imputées sur la LBU et versées à un taux élevé.

***Compte tenu de ces rappels, pour améliorer le traitement de l'habitat insalubre dans les DOM, il faut expertiser ces trois aspects, à la fois indépendamment les uns des autres pour éviter les confusions qui entraînent des blocages, mais aussi pour favoriser leur utilisation combinée au service d'un projet cohérent de traitement de cet habitat indigne, dans sa diversité urbaine et sociale.***

#### ***I - 4. Ce qu'est la « résorption de l'habitat insalubre » (RHI) au sens « classique »***

Compte tenu des rappels énoncés ci-dessus, on peut préciser ce qu'est la RHI, telle que « classiquement » entendue et mise en œuvre : cette notion recouvre le mode de financement

---

<sup>8</sup> Cette appellation RHI en tant que visant des opérations publiques vient de la logique politique et administrative de la « loi Vivien » du 10 juillet 1970, « tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre », qui est une loi relative à l'expropriation

accordé par l'Etat au déficit foncier des opérations publiques menées par les collectivités publiques ou leurs concessionnaires pour résorber l'habitat insalubre irrémédiable, sous maîtrise foncière publique. Si la loi Vivien est un texte relatif à l'expropriation, le débat parlementaire de l'époque avait amené l'Etat à prendre des engagements financiers substantiels pour permettre, notamment, d'accélérer la suppression des bidonvilles et accessoirement de l'habitat insalubre « irrécupérable » et ne pas laisser cette charge aux communes.

C'est l'enjeu social de la suppression de l'habitat insalubre et du relogement des personnes, qui justifie le maintien d'une subvention spécifique de l'Etat et à un taux élevé. Si l'on considérait ce type d'intervention comme de l'aménagement, cette compétence étant décentralisée depuis 1985, il ne serait plus éligible à une subvention spécifique de l'Etat.

C'est donc bien l'insalubrité, attestée par les services sanitaires compétents, qui justifie la nature et le montant de la subvention de l'Etat.

Une opération de RHI n'est pas définie juridiquement : ce n'est pas une opération d'aménagement foncier au sens du code de l'urbanisme (ZAC, lotissements, opérations de restauration immobilière). Ceci explique les raisons pour lesquelles, dès lors qu'il faut aménager une zone ou un quartier important avec des processus de division foncière, de cession de charges foncières à de multiples acteurs, les opérateurs, notamment dans les DOM<sup>9</sup>, recourent à la ZAC ou au lotissement.

La RHI est un processus opérationnel et financier de traitement de l'insalubrité via la maîtrise publique des immeubles ayant fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité en application du code de la santé publique ou d'immeubles menaçant ruine en application du code de la construction et de l'habitation.

Les opérations publiques de RHI s'apparentent fortement aux anciennes opérations de Rénovation Urbaine dont elles ont souvent pris le relais ...

Les opérations de RHI sont définies depuis l'origine, c'est-à-dire depuis 1970 suite à la loi Vivien, par des circulaires qui précisent les objectifs, les postes du bilan financier pouvant faire l'objet de la subvention de l'Etat et indiquent les modalités administratives de mise en œuvre.

Dès lors, le programme de l'opération, sa définition, son contenu précis - urbain, architectural - n'est présumé ni par la procédure d'insalubrité ni par l'éventuelle expropriation qui en constituent des phases.

Le relogement des occupants, sur le site ou ailleurs, la suppression des locaux insalubres afin qu'ils ne soient pas réoccupés, la construction sur le site - ou les parcelles - assainies, de logements sociaux sont des éléments essentiels et obligatoires d'une opération de RHI subventionnée par l'Etat : ce sont les objectifs rappelés par les circulaires<sup>10</sup>.

Une opération de RHI peut concerner des zones ou périmètres plus ou moins importants; elle peut aussi concerner des poches d'insalubrité ponctuelle dans un tissu urbain. A la limite, une opération de RHI peut être montée sur un seul immeuble dès lors que les conditions d'occupation sociale, le nombre d'occupants et les difficultés particulières auxquelles ceux-ci sont confrontés, notamment face à des « marchands de sommeil », justifient une action publique contraignante.

En d'autres termes, il appartient à la collectivité publique de définir les formes - urbaines, architecturales - les activités autres que l'habitat, du quartier, ou des ilots traités en RHI, dans une ville ou un quartier, ainsi que de préciser les enjeux culturels et sociaux.

La RHI ne se substitue pas à un projet global sur le quartier.

Le financement de l'Etat et l'appropriation foncière aidée par celui-ci ne constituent que des éléments financiers d'une approche qui se doit d'être plus globale et qui relève de la responsabilité locale.

---

<sup>9</sup> Ce n'est guère le cas dans l'hexagone où les opérations concernent des immeubles ou terrains de surface limitée et où la construction de logements locatifs sociaux est obligatoire, assurée, en pratique par un seul organisme de logement social.

<sup>10</sup> Pour l'hexagone en 2003 et pour les DOM, en 2004

**I - 5. Au titre du présent rapport : traiter l'insalubrité dans toutes les situations rencontrées :  
« de la résorption de l'habitat insalubre à la lutte contre l'habitat indigne et informel »**

Il est clair que la RHI définie au paragraphe précédent est réductrice en ce qu'elle ne vise qu'un seul mode d'intervention alors que le traitement de l'habitat indigne peut, et doit se faire, par d'autres mécanismes opérationnels et financiers.

Doivent, en effet, être mobilisés les propriétaires et acteurs privés sans transfert nécessaire de la propriété au secteur public, associée l'aide financière aux outils de contrainte, couplée la sortie d'insalubrité à l'amélioration de l'habitat, tant chez les propriétaires occupants que chez les bailleurs, tant en diffus, en tissu urbain ou rural, que dans les secteurs concentrés. Ont été mis en place à cette fin de lutte contre l'habitat indigne des outils d'accompagnement tels que les MOUS, PIG, OPAH-RU, notamment, ainsi que des financements privilégiés.

**Aussi le présent rapport, conformément à la lettre de mission, s'attachera à examiner tous les aspects et toutes les formes d'habitat indigne et informel et ne se limitera pas à l'amélioration des opérations traditionnelles de RHI.**

Pour la compréhension du rapport, on propose ou l'on rappelle quelques définitions des termes employés :

Le terme « habitat indigne » a été défini par la loi du 25 mars 2009 comme comprenant toutes les situations où l'état des bâtiments ou logements expose leurs occupants à des risques pour leur santé ou leur sécurité. Il recouvre donc toutes formes d'habitat insalubre, menaçant ruine, précaire, dangereux à un titre ou à un autre.

La notion d'« habitat indigne » n'a pas d'effet juridique propre vis-à-vis des personnes. Cet habitat indigne peut, évidemment, être régulier sur le plan du statut foncier.

Le terme « habitat insalubre » recouvre toutes les situations où l'état des bâtiments, logements ou environnement immédiat, expose leurs occupants à des risques pour leur santé. S'appliquent alors les dispositions législatives du code de la santé publique, permettant de traiter ces désordres. Cet habitat insalubre peut, évidemment, être régulier sur le plan du statut foncier, comme il peut ne pas l'être et il sera alors, en sus, « informel ».

Enfin, le terme « logement décent » ne vise que les conditions de sécurité, de salubrité, de confort minimum, qui doivent être respectées dans les baux locatifs, régulièrement établis. Tout logement « indigne », « insalubre » est, par définition, non décent s'il est loué.

On appellera « habitat informel » et quartiers d'habitat informel » les situations constituées de différentes formes d'habitat issues de constructions édifiées sans permis (souvent en autoconstruction), de qualité diverse, mais souvent médiocre, par des personnes non propriétaires du terrain d'assiette, parfois sans droit ni titre sur ce foncier, que ces terrains soient propriété de collectivités publiques ou de personnes privées, aboutissant à une urbanisation de fait, non organisée et caractérisée par l'absence d'équipements publics structurants (routes, accès...), d'assainissement, d'évacuation des eaux pluviales, d'alimentation publique en eau potable et en électricité (sauf par bricolage local et branchements sauvages).

Les termes d'habitat informel » ou de quartiers d'habitat informel regroupent alors, selon l'état de la plus grande partie du bâti, des « quartiers d'habitat spontané » et des quartiers insalubres, parmi lesquels les bidonvilles.

- les quartiers d'habitat spontané<sup>11</sup> pourraient être définis comme les secteurs où la majorité des maisons est correcte et peut être conservée et, le cas échéant, améliorée, et, où le traitement de ces quartiers nécessite seulement (ou majoritairement) une restructuration et une régularisation foncière des terrains occupés, (ou à construire), ainsi que la création des réseaux et équipements publics indispensables. Bien évidemment, ces quartiers d'habitat spontané couvrent

---

<sup>11</sup> Ce terme figure dans la loi du 30 décembre 1996 relative aux 50 pas géométriques (art 5), issu d'un amendement présenté par le député Camille Darsières, mais la notion n'est pas définie dans cette loi.

toutes les situations correspondant à cette définition, que celles-ci soient situées dans les zones des 50 pas géométriques (en Guadeloupe et en Martinique), ou non.

- les « **quartiers insalubres** » : ce terme sera réservé aux secteurs où, en sus de l'absence de réseaux publics et de voies d'accès et de desserte, l'état de la majorité des installations et constructions utilisées aux fins d'habitation, de leurs abords immédiats, l'absence ou la grave insuffisance d'équipements sanitaires de base dans ces locaux, rend nécessaire leur démolition aux fins d'assainissement du quartier. *On propose de réserver le terme de « quartiers insalubres » aux secteurs regroupant des ensembles importants de constructions insalubres en secteur informel, car si l'habitat insalubre existe aussi dans les quartiers « réguliers » des villes et bourgs, il est généralement diffus ou ne regroupant que quelques parcelles sans que l'on puisse parler de « quartiers ».*

***Dans le présent rapport, du fait que l'habitat indigne est massivement insalubre, même s'il ne fait pas l'objet d'arrêté, on utilisera indifféremment l'un ou l'autre terme, qu'il soit, par ailleurs, informel ou non.***

***On utilisera le terme « informel » comme défini ci-dessus, qui peut comprendre de l'insalubre ou non.***



## II - Etat critique des lieux et des modes d'action mis en œuvre dans les DOM pour résorber l'habitat indigne

### II - 1. Des modes d'intervention inadaptés à la réalité des situations à traiter

A la lumière des rapports et expertises déjà effectués, du bilan des opérations menées, des situations restant à traiter, des réflexions des différents acteurs de terrain, des visites effectuées, plusieurs insuffisances peuvent être analysées.

En préalable, on interrogera la conception même des opérations de RHI menées outre-mer, ce qui éclaire, peut-être, le relatif échec, du moins au regard de la réalité de l'insalubrité constatée, du bilan, malgré l'ampleur des crédits engagés et des efforts déployés par les équipes administratives, techniques et les élus.

#### 211. Une conception des opérations de RHI obsolète

La conception actuelle des opérations de RHI dans les DOM est encore très fortement marquée par celle de la « Rénovation Urbaine »<sup>12</sup>, c'est-à-dire par un processus lourd et coûteux de maîtrise publique de très grands périmètres à aménager, de démolition systématique des installations et constructions existantes, puis par l'équipement de la zone (VRD), se terminant par la construction de logements sociaux, souvent collectifs, aux normes techniques nationalement définies et imposées.

Outre-mer, les opérations de RHI ont quasi-exclusivement concerné des quartiers informels ou spontanés, allant du bidonville à toutes formes d'habitats précaires, jusqu'à des bâtiments en dur, issus de l'autoconstruction, édifiés par des personnes sans titre foncier, sur terrains publics ou privés et ce, tant dans les périphéries urbaines que dans les zones littorales (parmi lesquelles les zones des 50 pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique).



De façon très majoritaire, ces quartiers d'habitat spontané ont été traités par la démolition systématique et la reconstruction « aux normes » de la modernité, comme dans l'hexagone.

Or ce type d'opération s'est partout heurté à des résistances des habitants ou à de grosses difficultés sociales liées à l'inadaptation des types de logements offerts à une population souvent marginalisée, et l'accompagnement social lié à ces relogements, parfois brutaux, s'est révélé insuffisant pour aboutir à la normalisation souhaitée de leur mode de vie ...

Certes, la question de la conservation des cases de tôles et de bois assemblés des bidonvilles ou quasi-bidonvilles ne se pose guère, mais l'évolution des quartiers d'habitat spontané vers la « durcification », la construction en dur avec des équipements sanitaires et de confort minimum, même bricolés du fait de l'absence de réseaux desservant correctement le quartier, l'intérêt de conserver - et d'améliorer - des cases traditionnelles bien adaptées au climat et au mode de vie des habitants, amènent nécessairement à réinterroger les modes opératoires.



<sup>12</sup> Au sens du décret du 31 décembre 1958

Jusqu'à une période récente et à l'exception d'opérations quasi expérimentales menée dès la fin des années 1980 à Fort de France<sup>13</sup>, la politique publique de RHI n'a jamais porté sur la réhabilitation d'un habitat existant et de son environnement immédiat, qui auraient pu être conservés, tant pour des raisons urbaines que sociales. La recherche de l'adaptation et de l'amélioration du bâti existant via la régularisation foncière de l'occupation sans titre par les occupants aux ressources très modestes, souvent âgés, n'a émergé comme mode opératoire qu'à la Martinique et à La Réunion, depuis la fin des années 1990.

Au demeurant, une réflexion est en cours avec des degrés de maturité divers dans les quatre DOM et des inflexions engagées dans les nouveaux programmes.

### *2111. La RHI comme mode opératoire « à tout faire »*

L'opération publique de RHI avec son mode de financement et les conditions générales de mise en œuvre par un opérateur, qu'il soit mandataire ou concessionnaire, avec maîtrise publique, démolition, relogement et reconstruction, apparaît trop souvent comme un mode opératoire unique appliqué à tous les quartiers d'habitat informel ou précaire quelles que soient les situations à traiter.

De même la RHI est-elle mise en œuvre dans des zones où les désordres tiennent essentiellement à l'exposition du bâti aux risques naturels et où la démolition de maisons s'impose pour des raisons de sécurité publique.

Le fait que seules les opérations pouvant relever de la RHI étaient, jusqu'à la mise en place très récente d'outils de financements de l'aménagement (FRAFU), subventionnables par l'Etat à des taux demeurés très attractifs dans le contexte de la décentralisation et pour des communes aux ressources limitées, a conduit à considérer uniformément tous les quartiers d'habitat spontané comme « insalubres », du simple fait de l'absence de réseaux publics et de la nécessité d'organiser une régularisation foncière, voire pour traiter les zones de risques.

Or certains quartiers d'habitat spontané dont l'état du bâti et de l'occupation ne justifie pas un financement en RHI devraient échapper à ce mécanisme financier qui devrait être réservé aux situations les plus difficiles<sup>14</sup>.

Les services de l'Etat sont également sollicités pour favoriser le montage d'opérations de RHI dans des quartiers urbains d'habitat régulier au plan foncier, à l'habitat, certes dégradé, mais pouvant être réhabilité, et dont le traitement relève, à l'évidence, d'autres démarches (de type OPAH-RU).

De plus, le mode opératoire de la RHI est lourd du fait des difficultés intrinsèques des procédures d'appropriation publique, de libération des lieux et de relogement, qui demandent toujours du temps.

Les énergies et les financements ont été

*A La Réunion, Le Port, RHI dite du Centre*

largement mobilisés pour mener à bien ces opérations lourdes qui n'ont permis, au mieux et là où elles n'ont pas été trop ralenties par divers aléas, que de traiter une partie très insuffisante du parc insalubre.

A La Réunion où, pourtant, des opérations importantes sont terminées ou en voie d'achèvement avec de vraies réussites, où de nouveaux projets sont en cours, on estime que ce programme ne couvre que 10 % des situations d'insalubrité repérées...



On n'a pas exploré les voies ouvertes dans l'hexagone par le recours aux MOUS et aux

PIG couplés avec une politique pragmatique, à géométrie variable, d'amélioration de l'habitat, pouvant

<sup>13</sup> Texaco, Volga-Plage

<sup>14</sup> Critique déjà apportée par le rapport sur la contribution de l'Etat à la politique de résorption de l'habitat insalubre mise en œuvre outre-mer des inspecteurs généraux de janvier 2006 ....

raisonnablement offrir *a minima* de meilleures conditions de vie aux habitants de locaux insalubres et/ou précaires, sans qu'ils aient à attendre, un jour peut-être, « l'opération RHI »...

### 2112. Une réflexion urbaine encore insuffisante

Il résulte de la conception même des opérations de RHI une insuffisante qualité urbaine.

Au demeurant, les réalisations menées dans les quatre DOM montrent des facettes différentes, voire témoignent d'« écoles » urbaines et architecturales assez diverses. Le mode d'intervention dans ces « quartiers de RHI » paraît trop souvent réduit aux seuls aspects techniques (et financiers) de « l'aménagement, la voirie, les réseaux » et en mode de « rénovation urbaine » avec une insuffisante prise en compte des aspects urbains : quel quartier de ville, quelle morphologie, quel paysage urbain, quelles liaisons avec le tissu existant, quels services urbains, quelle gestion urbaine ?



Ceci se manifeste aussi par les formes d'habitat construites : pour quelle population, à partir de quel dialogue social, quelle prise en compte de la mémoire du quartier, des réseaux culturels et sociaux, des aspirations ou besoins des personnes et des familles ? L'habitat collectif locatif, modèle unique des opérations anciennes de RHI, subsiste encore, avec les questions urbaines et sociales qu'il soulève : certaines opérations sont ainsi bloquées par le refus des habitants.

Il en résulte aussi des difficultés dans la gestion urbaine, ce qui contribue à la stigmatisation persistante de ces quartiers RHI, même reconstruits. On observe encore trop souvent un déficit de gestion urbaine de proximité de la part des communes.



*Guadeloupe/Les Abymes/RHI de Boissard*

Lorsque les opérations ont été engagées depuis longtemps et ne sont toujours pas en voie d'être achevées, la conception urbaine de ces opérations serait, à l'évidence, à repenser totalement.

Là encore cette critique est à nuancer car il y a de vraies réussites urbaines (et sociales), par exemple à La Réunion, et pas seulement là.

### 212. Une réflexion sociale encore embryonnaire et une prise en compte insuffisante des besoins des habitants

Cette insuffisance de l'approche sociale se manifeste sous plusieurs aspects.

Ces quartiers « d'habitat populaire de fait » ne sont pas pris en compte dans leur réalité sociale, culturelle et urbaine, d'où une série d'échecs des opérations de résorption de l'habitat insalubre par trop marquées par une démarche aménagée, « normée », masquant mal une volonté de normalisation sociale.

A titre d'exemple, les responsables de Guadeloupe<sup>15</sup> ont analysé que 10 opérations de RHI étaient bloquées du fait de l'opposition des habitants, soit pour refus des relogements proposés, soit par contestation des choix urbanistiques et sociaux.

Ce fut aussi le cas dans des opérations de La Réunion, d'où des réflexions très avancées dans ce domaine dans ce département<sup>16</sup>.

Alors que les « quartiers RHI » relèvent à l'évidence, compte tenu de la population qui y vit d'une approche de type « politique de la ville », il semble y avoir, aujourd'hui, une perte des savoir-faire. Or, ces approches, adaptées aux réalités des opérations de RHI, avaient montré tout leur intérêt à la fois dans le souci de respecter les populations et de les associer pleinement au devenir du quartier, dans toutes ses dimensions.

On constate, aujourd'hui, une scission entre les « quartiers RHI », comme catégorie particulière, et les quartiers « politique de la ville » ou les « quartiers ANRU », comme si les logiques de financement ou les découpages administratifs l'emportaient sur les réalités sociales.

Certes, les politiques publiques dans ce domaine ont été fluctuantes, mais on ne peut que regretter une certaine perte des apports et des savoirs acquis du « développement social des quartiers » qui avait permis la construction et la mise en œuvre de projets mixant le social et l'urbain, intégrant la prévention de la délinquance, l'insertion par l'économie, les innovations sociales, via l'identification d'une mission de « chef de projet ».

Là encore, des expériences locales ont conservé cette dynamique de projet social et urbain, mais elles résultent de fortes volontés locales et de maintien d'équipes dédiées, phénomènes fragiles, et non d'une dynamique de fond.

Compte tenu des populations vivant dans ces « quartiers RHI », on ne peut éluder ces questions : quels investissements économiques, quelles actions de formation, quelles actions culturelles et sociales, quelle lutte contre la violence urbaine et quels dispositifs de prévention de la délinquance ?

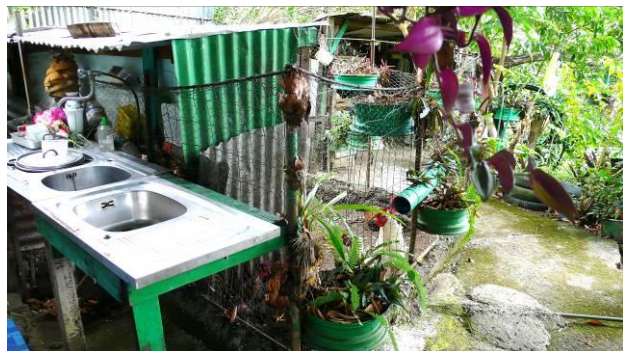
L'aménageur n'est pas nécessairement le meilleur chef de projet ni conciliateur en cas de conflit, même s'il est accompagné - ce qui n'est pas toujours le cas - d'intervenants sociaux.

Il est trop souvent seul face à la population et seul maître d'ouvrage de fait de l'opération, compte tenu de l'absence trop fréquente du politique. Or, son métier est l'aménagement et il ne peut jouer tous les rôles pour mener à bien ce qui devrait être un projet social et urbain.

La participation des habitants est un leitmotiv de l'action publique dans les quartiers à enjeux sociaux; il y a peu de réussites, peu de savoir-faire et beaucoup d'hypocrisie. Par définition, les populations habitant cet habitat insalubre ou précaire ne sont pas d'une approche « facile », leurs conditions de vie et leurs histoires personnelles les ayant rendues très fragiles, méfiantes, résignées, malades, parfois délinquantes ou violentes ...

La prise en compte des aspects sociaux se résume encore souvent - là où elle existe - à un accompagnement social qui consiste, d'une part à convaincre les habitants du bienfait que leur apporte la société en les relogant, et, d'autre part, à leur apprendre à vivre et à habiter dans ce nouveau logement ... sachant que leur avis n'a pas toujours été sollicité ni pour quitter leur maison, parfois leur quartier, leur environnement social, ni sur le relogement affecté.

Or, beaucoup des occupants d'habitat informel se considèrent comme propriétaires légitimes, sont insérés dans un réseau social et familial, vivent mal le projet, souvent insuffisamment expliqué, et redoutent la démolition qui signifie,



<sup>15</sup> Audit des opérations de RHI de Guadeloupe 2007

<sup>16</sup> Séminaire d'évaluation des opérations de RHI – 2008, évaluation du dispositif de RHI/rapport final de l'étude qualitative/février 2009

le plus souvent, déplacement et rupture des liens sociaux existants.

Certes, ce descriptif peut paraître réducteur et des expériences remarquables d'association des habitants au projet global du quartier, ou de quasi coproduction avec eux de leurs nouveaux habitats, ont été et sont menées par quelques équipes locales, mais là encore, le mode habituel du processus de RHI est encore trop éloigné de la sociologie des habitants de ces quartiers. Et, pourtant, une véritable prise en compte, honnête, des aspirations, difficultés, aptitudes des habitants, de leurs familles, facilite grandement le bon aboutissement de l'opération, réduit les blocages, sans compter qu'un quartier ainsi « reconstruit » avec les habitants a toute chance d'être intégré dans la ville et de bien vivre.

Ce temps, souvent considéré comme perdu par les techniciens et les services, est du temps gagné.

Enfin, devant l'importance des quartiers ou des situations d'insalubrité, malgré les efforts engagés, on peut aussi constater que l'on n'a pas appréhendé ni traité les situations sociales les plus difficiles, les populations les plus fragiles ou marginalisées, et, parmi elles, les populations migrantes ou les personnes âgées. Celles-ci vivent massivement dans les conditions les plus inacceptables, souvent exploitées par des « marchands de sommeil » particulièrement « voraces » et constituent une partie significative, parfois majoritaire comme en Guyane ou à La Réunion, des habitants des bidonvilles. Ces populations sont pour partie, contrairement aux idées reçues, en situation régulière au titre du séjour sur le territoire français<sup>17</sup>.

Dans certains cas, la population locale « de souche » témoigne de l'indifférence, qui peut s'apparenter à un vrai mépris vis-à-vis de ces populations, ce qui conforte l'occultation générale de l'importance des bidonvilles ou de l'extrême précarité des installations édifiées, l'inacceptabilité humaine de ces situations et de la quasi absence de politique publique vis-à-vis d'elles.

### 213. Une connaissance très parcellaire de l'habitat indigne; absence de traitement de l'insalubrité diffuse en milieu urbain et en zone rurale

L'action publique, comme on l'a vu plus haut, s'est concentrée sur la résorption des quartiers insalubres ou informels connus et repérés de longue date. Elle n'est généralement pas menée au vu d'une connaissance réelle des différentes formes et localisation de l'insalubrité et donc d'une mise à plat de priorités.



*Habitat insalubre ponctuel en cœur de ville*

Certes, dans chacun des départements, les services de l'Etat ont plus ou moins élaboré un répertoire ou une carte des quartiers insalubres, plus ou moins mis à jour, mais seul le département de La Réunion a construit et mis à jour un inventaire géographique et quantitatif des différentes formes d'habitat insalubre repérées<sup>18</sup>.

Un projet d'observatoire de l'habitat est en cours en Guadeloupe et un travail de repérage a été effectué en Guyane.

Le ministère du Logement a mis au point, à partir d'une exploitation des fichiers *Filocom*, des données départementales précises ayant permis d'évaluer un « parc privé potentiellement indigne » communiqué, grâce à un travail d'exploitation cartographique effectué par l'Anah, à toutes les DDE de l'hexagone, aux fins d'alimenter l'ensemble des politiques locales de l'habitat et de lutte contre l'habitat indigne. Ce travail n'a pas été effectué pour les DOM.

<sup>17</sup> Quand elles ne sont pas de nationalité française ...

<sup>18</sup> Effectué par l'Agence d'urbanisme -l'AGORAH- dès 1999 et mis à jour en 2009, sur commande de la DDE.

Dans ces conditions, il est difficile d'évaluer, pour les services de l'Etat, l'évolution de l'insalubrité, au plan quantitatif et en dispersion géographique.

A l'exception de La Réunion et un peu en Guyane, les services n'ont connaissance que des quartiers d'habitat informels/insalubres, urbains ou péri-urbains, et ignorent tout de l'insalubrité diffuse, tant en tissu urbain - celui des cœurs de villes et bourgs traditionnels - qu'en tissu rural et, notamment dans les zones de montagne, peu accessibles.

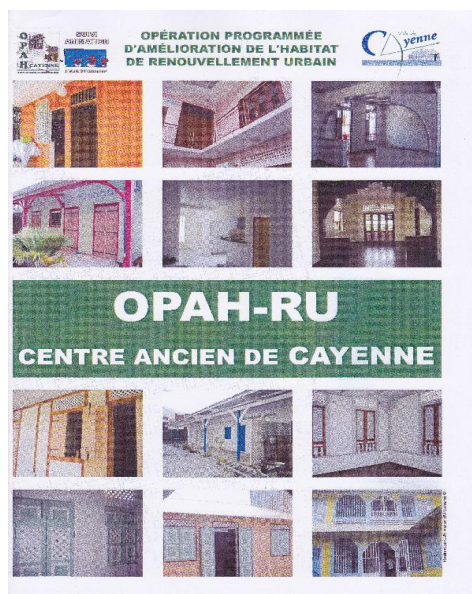
En conséquence de cette méconnaissance, l'insalubrité diffuse, que ce soit en secteur rural ou en secteur urbain, n'est que très marginalement traitée.

Les plaintes semblent être peu traitées par les municipalités et nombre de services paraissent ignorer les pouvoirs de police du maire sur le plan sanitaire (utilisation du RSD).

De ce fait, le renvoi par les services de l'Etat des plaintes reçues à la mairie, « pour suite à donner », semble être purement classé.



Ce non traitement de l'habitat indigne diffus s'analyse, par exemple, par l'extrême modestie des engagements financiers de l'Anah dans le parc locatif privé, par la faiblesse des OPAH et des OPAH de renouvellement urbain, par la quasi absence de MOUS et de PIG dédiés, outils mis en place, dès 2002, pour permettre le traitement de l'insalubrité diffuse.



Quelques opérations sont en cours dans le cadre d'OPAH – RU ou d'études préalables, en Guyane à Cayenne ou au Port à La Réunion, alors que la réalité urbaine des centres ville justifierait bien d'autres opérations.

A titre d'exemple, les interventions financières de l'Anah entre 2006 et 2008 ont permis l'amélioration de 1 507 logements de propriétaires bailleurs, soit 189 pour la Guadeloupe, 817 pour la Martinique, 354 pour la Guyane et 147 pour La Réunion. Le montant moyen par logement se situe dans une fourchette entre 15 000 et 24 000 €/logement, les coûts ayant sensiblement augmenté en 2008.

En 2008, les engagements financiers de l'Anah se sont élevés à 11 400k€, le plus gros consommateur étant la Martinique (6 270 k€ pour 288 logements dont 284 en loyer maîtrisé)

En 2009, les données disponibles font apparaître :

- deux OPAH-RU en Martinique (à Fort-de-France et à St Joseph) ;
- une OPAH-RU en Guadeloupe à Pointe-à-Pître ;
- deux OPAH-RU à La Réunion (l'une sur le centre-ville de la commune du Port, l'autre à St Benoit) ;
- une OPAH-RU à Cayenne (centre-ville) et une autre en projet à La Réunion ;
- et un seul PIG<sup>19</sup> relatif à la lutte contre l'habitat indigne, en Guyane.

<sup>19</sup> Voir en annexe III. On ne mentionne que pour mémoire un PIG « de cohésion sociale », financé à 100% par l'Anah à La Réunion (et terminé)

Certes, les engagements financiers en amélioration de l'habitat, sur la LBU, sont beaucoup plus significatifs, mais rien ne permet de savoir dans quelle mesure sont traités des habitats objectivement indignes. En 2006 et 2007, les engagements sur la LBU en faveur des propriétaires occupants se sont élevés à 45 k€/an. Les deux plus gros consommateurs sont la Martinique et La Réunion.

*Pour les quatre DOM, 2 333 logements ont été financés en 2007 et 2291 en 2008. Le montant moyen du coût au logement se monte à plus de 19 000 € pour 2007.*



*La Réunion / St Pierre /autoréhabilitation encadrée chez une personne âgée*

On sait, par exemple, que le mouvement associatif à La Réunion<sup>20</sup> intervient pour pallier l'insuffisance de l'aide publique pour améliorer *a minima* les conditions de vie de personnes très modestes, souvent âgées.

Des projets de PIG ou de MOUS au plan départemental traitant de l'insalubrité ont été lancés ou sont en cours, avec des succès divers<sup>21</sup>.

#### 214. L'absence de poursuites contre les « marchands de sommeil »

La méconnaissance de l'habitat insalubre diffus, que ce soit sous forme d'habitat précaire ou informel ou dans des tissus constitués et réguliers, le très faible taux d'intervention de l'Anah vis-à-vis des bailleurs, la relative faiblesse des OPAH témoignent de la méconnaissance des réalités de la gestion locative dans les DOM.

Or, il y a des locations abusives, avec divisions et suroccupation, et dans des conditions véritablement indignes<sup>22</sup> dans tout le parc bâti, régulier ou informel : cela se sait et se dit et tous les opérateurs connaissent certains de ces « marchands de sommeil ».

On peut aussi analyser que le choix du mono-traitement de l'habitat insalubre via des opérations lourdes d'aménagement en RHI, au détriment de toute approche ponctuelle des situations, se traduit par l'absence totale de répression des agissements des « marchands de sommeil », dès lors que le relogement des personnes concernées est une des fins essentielles de l'opération et sera assuré (à plus ou moins long terme, parfois). Il n'en demeure pas moins que cet habitat sert, hélas, de soupape au déficit de logements sociaux qui laisse la population à la merci de marchands de sommeil. A titre d'exemple, la Martinique a besoin de 2 à 3000 logements sociaux/an, et en a construit 200 en 2008.

On observe, dès lors, qu'aucune politique pénale n'a été mise en place dans ces départements à l'exception notable de La Réunion<sup>23</sup>.

Cependant, tous les parquets des DOM ont reçu la circulaire du ministère de la Justice du 4 octobre 2007 les incitant à mettre en place avec les services de l'Etat et des communes une politique pénale de répression d'actes touchant à l'habitat indigne.

TRIBUNAL CORRECTIONNEL (SAINT-DENIS)

## Marchands de sommeil, les peines tombent

*L'audience d'hier visait à décourager toute pratique de location d'hébergement insalubre à des personnes vulnérables. Une dizaine d'affaires ont été jugées. Le tribunal a distribué des peines avec sursis et des peines d'amende aux marchands de sommeil.*

Vivre à sept dans une pièce borgne et sans électricité pour 586 euros par mois, c'est le calvaire qu'a vécu une famille de 2005 à 2006 à Saint-Denis.

Hier, la propriétaire des lieux a été jugée devant le tribunal correctionnel pour la location de logements insalubres auprès de personnes vulnérables ou dépendantes.

Noëlla Ramassamy avait aussi d'autres locataires à Saint-Denis : un couple avec quatre enfants qui payaient 609 euros pour un cabanon en tôle qui jouxtait les

prison avec sursis et à une amende de 4 000 euros.

L'audience du tribunal correctionnel de Saint-Denis hier a traité d'une dizaine de dossiers impliquant des « marchands de sommeil ». La présidente Danièle Raynaud et ses assesseurs ont compulsé de nombreuses photos prises lors du passage de la Drass, la direction régionale des affaires sanitaires et sociales, attestant de l'insalubrité des lieux.

Les magistrats regrettent l'absence des victimes à l'audience. « Elles préfèrent le plus souvent

vraient une partie des murs ». Le tribunal condamne Sadjoda Jafaraly à 1 500 euros d'amende et la SCI à verser 500 euros.

Autre lieu et même pratique. Jean Philippe Gustavi, enseignant, louait à une famille mahoraise une case en bois sous tôle rue du Père-Buchère à Saint-André. La Drass la déclare insalubre le 28 février 2006. Le prévenu tente de minimiser les faits, « je suis responsable en tant que propriétaire, mais ce n'est pas moi qui gérais les locations ».

Son avocat, M<sup>e</sup> Lucas Calia-

loué trois logements au rez-de-chaussée du 12 allée des Sagouiers à Saint-Denis courant 2006 et 2007 malgré l'arrêté d'insalubrité de la Drass.

« Quand va-t-on mettre fin à cette maxime, vaut mieux prendre l'argent aux pauvres qu'aux riches car les pauvres sont plus nombreux... », assène le représentant du ministère public qui requiert prison avec sursis et peine d'amende.

Michel Poo Sing a même fait mieux, il a réussi à céder ce local d'habitation avec ses occupants à un acquéreur sans dire qu'il était

<sup>20</sup> Programme cofinancé par la FAP avec l'appui financier du Département et des accords avec les CCAS de l'île. Voir en annexe III.

<sup>21</sup> Le département de La Réunion a, ainsi, fait connaître sa volonté de se désengager d'un projet de PIG à l'étude

<sup>22</sup> 5 m<sup>2</sup> en bidonville absolu à Cayenne abritant une femme et ses 2 enfants avec pour tout meuble un grand lit : 500€/mois. A St Denis le procureur cite des loyers de 800 €/mois pour les locaux exigus et insalubres.

<sup>23</sup> Une efficace collaboration s'est instituée entre le magistrat référent du parquet de St Denis et la DRASS aboutissant à des condamnations en correctionnelle. La Réunion est aussi le seul département où l'on traite l'insalubrité diffuse ...

Or, tant les services de l'Etat que les villes ou d'autres acteurs sociaux se montrent timorés en la matière comme si, face aux agissements des « marchands de sommeil », la société était impuissante ... Ce qui est faux, car tous les outils de droit existent.

A titre d'exemple, les délits de « conditions d'hébergement contraires à la dignité humaine » ou de « mise en danger d'autrui », définis l'un et l'autre au code pénal, pourraient largement trouver application : encore faut-il que de telles situations soient signalées aux parquets.

Cette quasi-absence de répression pénale vient aussi de l'absence de traitement par les administrations et les communes<sup>24</sup> des situations d'insalubrité avec les outils de droit existants<sup>25</sup>.

*On est encore très loin du droit à un logement décent, pourtant reconnu par le Conseil constitutionnel comme un droit fondamental de valeur constitutionnelle.*

Or la répression pénale de l'habitat indigne est un des volets indispensable de la politique publique de lutte contre l'habitat indigne, un des chaînons nécessaires.

Le non signalement des faits d'habitat indigne, l'acceptation, de fait, de ces situations, témoigne d'une insuffisance de l'Etat de droit dans lequel toutes les personnes bénéficient des mêmes droits. Ne pas dénoncer les situations les plus criantes c'est accepter que les personnes concernées soient hors du droit, que leur qualité de victime pénale ne puisse être reconnue alors qu'elles subissent déjà des conditions de vie particulièrement difficiles; c'est méconnaître leur dignité de personnes.

*On a évoqué le manque de répression pénale mais l'on pourrait aussi évoquer le manque d'action civile dans ce même domaine du respect des droits des occupants, de leur droit à la santé et à la sécurité dans l'habitat, de celui du respect de leur domicile et à l'intimité.*

L'accès au droit des habitants des bidonvilles et des quartiers et immeubles insalubres, la reconnaissance et le respect de leur droit à la santé et à la sécurité font partie intégrante du projet d'insertion qui sous-tend toute lutte contre l'habitat indigne et sont constitutifs de la dimension « républicaine » du traitement de ces quartiers.

## **II - 2. Des situations immobilières et foncières non prises en compte**

221. Les problèmes posés par l'habitat informel et la dissociation de fait entre la propriété du sol et la possession du bâtiment édifié dessus

Ce phénomène est très important et correspond à des situations, elles-mêmes très diverses, entraînant des situations « d'occupants fonciers sans titre » ou d'occupants ayant construit sur la base de contrats divers de location (permettant, par exemple, la construction de « maison légère »), ou encore d'accords verbaux ...

On peut évaluer pour les quatre DOM à quelques 50 000 les ménages occupant des locaux, cases, maisons ou villas construites, non seulement sans permis et en dehors de toute réglementation, mais surtout sur des terrains ne leur appartenant pas et sans autorisation du propriétaire, ou sous diverses formes « tacites » et non formalisées.

Une partie significative de ces ménages occupe ces locaux comme locataires de personnes qui ont édifié ces constructions sans droits ni titres fonciers; souvent, ce sont des locations effectuées par les anciens résidents, suite à des évolutions professionnelles ou familiales ou des locations familiales.

Les terrains d'assiette sont fréquemment publics (domaines privés et publics de l'Etat et des communes) dans des proportions différentes selon les départements, mais aussi privés (terrains abandonnés, locations de terrain suivies, ou non, de la disparition du propriétaire ou d'une succession non réglée, propriétaires disparus, indivisions familiales...).

---

<sup>24</sup> Qui ignorent souvent leurs pouvoirs et leur rôle possible en la matière ;

<sup>25</sup> Voir le point 233 ci-après



Les constructions peuvent être anciennes et nombre des occupants à l'origine de ces constructions les considèrent comme étant leur propriété, et beaucoup en toute bonne foi.

On peut souligner aussi que dans nombre de cultures présentes dans les DOM, la case est un objet mobilier qui pouvait être posé partout et déplacé selon les besoins, d'autant que le terrain d'assiette n'est pas toujours objet d'une propriété privée identifiée.

Pour d'autres, le terrain de l'Etat est à tous et donc on peut s'y installer. Cela correspond à une situation historique, liée à la recherche d'une justice sociale, à travers l'occupation des espaces urbains (propriété de l'Etat ou de collectivité locale) pour des familles déracinées du milieu rural, aucune possibilité d'acquisition foncière ne leur ayant jamais été, ni proposée, ni rendue possible.

Enfin, les esclaves n'avaient point de propriété et même après l'abolition de l'esclavage, le droit de propriété ne leur fut que tardivement reconnu.

De fait, la majeure partie de ces occupants sans titre se considère comme de légitimes propriétaires puisqu'ils ont construit leur maison. Celle-ci constitue leur patrimoine.

Enfin, et contrairement à ce que le bon sens laisserait supposer, mais en application de la théorie de l'autonomie du droit fiscal, nombre de ces occupants sans titre foncier payent l'impôt foncier (TFPB) ce qui justifie à leurs yeux la reconnaissance, de fait, par l'administration de leur propriété...

Toutes ces raisons, outre la nécessité d'avoir un toit et le manque d'offre de logements, de surcroît adaptés, expliquent, en partie, l'importance du phénomène.

Enfin, la pression démographique, comme l'immigration, entretiennent un développement de cette autoconstruction, notamment en Guyane.

Ce phénomène massif d'occupation sans titre foncier, d'une dissociation de fait entre la propriété du sol et la jouissance par des tiers, en méconnaissance des droits de la première, de locaux construits pour l'habitation sur le terrain en question, pose toute une série de problèmes aux nombreuses implications, qui n'ont pas toujours été analysées dans toutes leurs conséquences juridiques et opérationnelles.

Ces occupants sans titre foncier sont hors du champ du droit français, dont le droit de propriété est un des piliers et le code civil, « la Bible », sous de multiples aspects.

On évoquera certains de ces aspects qui influent directement sur les modes de traitement de l'insalubrité :

- non assurance fréquente de ces maisons;
- non éligibilité, en cas de catastrophe naturelle, au Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit « Fonds Barnier »);
- non transmission des constructions aux héritiers, inaccessibilité sur le marché immobilier régulier;
- impossibilité d'asseoir sur ce bien une garantie réelle pour tous actes économiques (prêts, cautions, hypothèques et suretés ...);
- non accès aux subventions des agences ou personnes publiques ni aux prêts des banques pour tous travaux ou améliorations ;
- extrême précarité des conditions d'occupation lorsque ces locaux ne sont pas ou plus occupés par leur constructeur mais mis en location, hors de tout droit : loyers au noir, pertes de recettes fiscales, phénomènes de « marchands de sommeil », absence de droit locatif des occupants, absence de recours civil, quasi-absence de recours pénal<sup>26</sup> .

---

<sup>26</sup> En réalité et en droit pénal celui-ci existe même s'il n'est pas mis en œuvre : les délits de conditions d'hébergement contraires à la dignité humaine ou de mise en danger d'autrui sont indépendants de la qualité de « propriétaire » de l'auteur de l'infraction.

On rappelle qu'en application de l'article 552<sup>27</sup> du code civil, le propriétaire du terrain est présumé l'être des constructions édifiées dessus, sauf contrats et conventions signées entre les parties et situations de démembrement de propriété définies au code civil (usufruit, viager, droit de superficie, bail emphytéotique, droit d'usage ...). La présomption inverse ne joue pas : le propriétaire du dessus n'est pas, par principe, présumé être propriétaire du dessous. L'article 553 du même code précise que « *Toutes constructions, plantations et ouvrages sont présumés faits par le propriétaire et lui appartenir, si le contraire n'est pas prouvé; sans préjudice de la propriété qu'un tiers pourrait avoir acquise ou pourrait acquérir par prescription...* »

Seule la possession ininterrompue depuis 30 ans et la justification d'un comportement en propriétaire permettent à l'occupant de devenir propriétaire d'un immeuble par usucapion.

De nombreuses opérations de RHI sont engagées sur des terrains occupés et déjà propriété publique. Le projet d'aménagement de la zone, le passage des VRD, la libération des zones soumises à risques naturels, l'état trop dégradé de bâti pour être amélioré, emportent nécessairement l'obligation de démolir des cases et maisons occupées : certes, les occupants sans titre foncier n'ont aucun droit à opposer à la collectivité propriétaire, ni ne peuvent prétendre, en droit, à une indemnité de dépossession. Dans les faits, la question d'une contrepartie se pose tant pour des raisons humaines qu'opérationnelles, vis-à-vis de personnes, occupant souvent les lieux depuis de nombreuses années et se considérant souvent comme propriétaires.

Dans la pratique dans les trois départements de la Guadeloupe, de la Martinique et de La Réunion, des indemnités sont versées à ces « occupants fonciers sans titre » par les aménageurs, dans des conditions diverses, mais sans aucune base légale.

#### 222. Inadaptation des outils d'expropriation à certaines situations d'habitat informel/quartiers spontanés et insalubres

La question se pose aussi, même si cela paraît paradoxal, lorsque le terrain d'assiette de l'habitat spontané est propriété privée et que son expropriation est indispensable. En droit, seul le propriétaire foncier peut faire valoir ses droits et peut percevoir l'indemnité d'expropriation, le juge ne connaissant que lui. Selon les lieux et départements, les services des Domaines évaluent ledit terrain à la valeur du terrain nu ou du terrain bâti, avec, ou non, une évaluation identifiée du bâti.

Dans ce dispositif, l'occupant sans titre foncier n'a aucun droit à indemnité même s'il occupe les lieux depuis des années et que le propriétaire foncier ne s'est jamais manifesté.

Pour autant cette case ou cette maison est pour lui un patrimoine et a une valeur...

Dans ces situations, l'application rigoureuse du droit peut paraître peu « équitable » pour l'occupant sans titre et crée des blocages humains à la poursuite de l'opération.

Le fait qu'il puisse disposer d'une indemnité, même d'un montant modeste - ce qui est le cas - permet à cet occupant de disposer d'un apport personnel qui lui sera utile pour accéder à la propriété (LES), par la suite.

Certes, dans tous les cas, l'occupant sera relogé, mais dans des conditions sans règles du jeu claires, perçues comme inéquitables, notamment si le propriétaire foncier est exproprié à la valeur du terrain bâti...

#### 223. Les questions liées au régime particulier des constructions non régularisables dans les zones des 50 pas géométriques de Guadeloupe et de Martinique<sup>28</sup>

Dans les zones des 50 pas géométriques, classées comme élément du domaine public maritime de l'Etat, toutes les constructions et urbanisations relèvent, par définition<sup>29</sup>, de l'habitat spontané et leurs occupants sont sans droit ni titre. Par définition aussi, ces quartiers ne sont pas équipés pour accueillir une urbanisation dans des conditions normales de salubrité et de sécurité.

Pour autant, les habitats ne sont pas uniformément en état dégradé et insalubre et les situations sont hétérogènes.

<sup>27</sup> « la propriété du sol emporte la propriété du dessus et du dessous »

<sup>28</sup> La question de l'évolution des zones des 50 pas géométriques n'entre pas dans le cadre de la lettre de mission afférente au présent rapport, mais la question du traitement de l'habitat insalubre y reste entière...

<sup>29</sup> Evidemment à l'exception des constructions sur des terrains ayant fait l'objet de titres de propriété

Les lois de 1986 et de 1996, relatives aux espaces situés dans les cinquante pas géométriques, traitent exclusivement de la régularisation foncière et du besoin d'équipement pour les zones classées en zone urbaine ou en zone d'urbanisation diffuse, telles que définies par les préfets, mais n'abordent ni les questions de traitement de l'insalubrité ni de l'amélioration de l'habitat, ni du devenir des constructions non régularisables. Or, ne sont régularisables ni les constructions situées en zone de risques naturels ni les constructions édifiées postérieurement à 1995<sup>30</sup>, ni les constructions situées dans les zones naturelles.



La loi du 30 décembre 1996 prévoit que soient délimités les « quartiers d'habitat spontané » - ce qui, en toute logique, devrait recouvrir une partie massive desdites zones<sup>31</sup> - sans que ces quartiers soient définis ni différenciés des quartiers « d'habitat insalubre ». Simplement, la circulaire du 25 juillet 2002<sup>32</sup>, donne comme instruction aux préfets de traiter différemment ces deux types de quartiers, sans autre explicitation. De plus, peu de conséquences juridiques sont liées à la qualification de « quartiers d'habitat

spontané » dont on voit, dès lors, mal l'intérêt<sup>33</sup>.

Dans la pratique opérationnelle en Guadeloupe et en Martinique, de fait on ne traite plus en RHI des quartiers inclus dans les zones des cinquante pas. Le processus de régularisation foncière dans les 50 pas répond à un régime juridique et financier propre, difficilement compatible avec le régime de la RHI; les équipements de VRD sont supposés être financés par les communes avec une contribution des agences des cinquante pas géométriques (en particulier dans les secteurs délimités comme « quartiers d'habitat spontané »).

Le mécanisme institué précise les conditions de régularisation foncière avec une aide exceptionnelle pour les occupants modestes qui est défalquée du prix de cession tel qu'estimé par le service des Domaines. Pour tous les autres - résidents secondaires, bailleurs<sup>34</sup> - s'applique le prix de cession estimé par les Domaines.

Aucun dispositif n'est prévu pour l'amélioration de l'habitat des personnes modestes, ce qui a pour conséquence que, compte tenu de l'effort financier qu'elles ont effectué pour acquérir le foncier, nombre d'entre elles risquent de continuer à vivre dans des logements insalubres ou dans des locaux dont la dégradation ne pourra que s'accroître.

Même si des situations objectivement insalubres justifieraient un montage opérationnel de type RHI comportant un volet acquisition de charge foncière (celle du LES, compatible avec de faibles revenus) et sortie d'insalubrité (voire reconstruction d'habitat en LES, lorsque la maison existante ne peut être réhabilitée), la dichotomie entre deux logiques juridiques difficilement superposables fait que partie de ces quartiers restera insalubre.

<sup>30</sup> Ce qui représente 20% d'occupation supplémentaire depuis 1995, soit quelques 3000 logements en Martinique ;

<sup>31</sup> En Martinique ont été ainsi délimités 6 « quartiers d'habitat spontané », mais une soixantaine seraient concernés ...

<sup>32</sup> Circulaire UHC/IUH 3/21 n° 2002-49 du 25 juillet 2002 relative aux modalités d'intervention des agences pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone des cinquante-pas-géométriques des départements de la Guadeloupe et de la Martinique

<sup>33</sup> La seule conséquence consiste à la plus grande latitude des agences des 50 Pas pour intervenir en financement de l'aménagement

<sup>34</sup> Ce qui crée des effets d'aubaine, voire d'enrichissement sans cause de ceux-ci, y compris via des reventes spéculatives ...

En effet, une opération d'aménagement appliquée à ces zones permettrait de faire payer à un prix plus juste les acquisitions foncières par les résidents aisés, les résidents secondaires et les bailleurs, en les faisant participer au coût des équipements publics<sup>35</sup>. Or, la vente de charges foncières à ces résidents dans la logique d'une opération classique d'aménagement (ZAC, lotissement) correspondant à l'acquisition du terrain en régularisation est, aujourd'hui, juridiquement impossible car les conditions du prix de cession en régularisation dans les zones des 50 pas obéissent aux dispositions législatives de la loi de 1996 et celles-ci sont constitutives d'un droit, défini notamment par le fait que l'évaluation du terrain par les Domaines est effectuée au jour du dépôt de la demande de régularisation, en application de l'article L.5112-5 du code général de la propriété des personnes publiques.

Apparaît encore plus grave le fait que les opérations de résorption de l'habitat insalubre ou informel, fortement subventionnées par l'Etat et les communes, apparaissent impossibles à monter dans les 50 pas puisque le prix de vente des charges foncières aux occupants correspond à du logement très social et que la logique des opérations est d'offrir aux occupants des logements salubres, neufs ou réhabilités.

Or, tant en Guadeloupe qu'en Martinique, demeurent de très nombreux secteurs insalubres qui sont donc condamnés à le rester, même si certains occupants accèdent à la régularisation foncière de leur bien sans avoir les moyens d'avoir, pour autant, un logement décent (Volga plage, canal Alaric en Martinique, Capesterre ou Pointe noire en Guadeloupe, Capesterre à Marie Galante, pour ne citer que quelques exemples).

Par ailleurs, alors que les lois successives de 1986 et de 1996 ont mis en place un dispositif ambitieux et complexe de régularisation de l'occupation foncière pour des occupants sans titre, la question du sort des constructions non régularisables n'est pas traitée.

En droit strict, les occupants sans droit foncier, non régularisables, devraient être expulsés, à la demande de l'Etat par ordonnance du juge, ce que l'Etat ne fait pas, ou, à tout le moins, payer à l'Etat une redevance d'occupation du DPM, ce que l'Etat n'a pas, non plus mis en œuvre. En fait pour ces situations irrégulières rien ne se passe et aucune voie de sortie n'est prévue.

Expulser et démolir d'office des cases ou maisons occupées par leur « constructeur », sans aucune contrepartie, notamment dans les zones soumises à risques, ne paraît ni socialement ni politiquement possible...

L'immobilisme de fait actuel n'est pas satisfaisant pour toutes ces situations.

#### 224. Les situations d'abandon et de vacance

Dans les centres de villes ou de bourgs, nombre de constructions et de terrains sont en situation d'abandon et de vacance : propriétaires décédés ou à descendance inconnue, indivisions anciennes et non réglées, propriétaires et héritiers s'étant désintéressés de ces biens et étant partis ailleurs...

Alors qu'un besoin criant de foncier et, notamment de foncier urbain en quartier peu ou prou équipé et desservi se fait sentir, la mobilisation de ces parcelles abandonnées, construites ou non, est un enjeu d'importance.

En droit, sont applicables les deux législations respectivement relatives aux biens vacants et sans maître et aux biens en abandon manifeste<sup>36</sup>. En pratique, seule la seconde<sup>37</sup> est à la disposition directe des communes, via une procédure allégée à plusieurs reprises par le législateur, mais impliquant, *in fine*, si les propriétaires ne se sont pas fait connaître ou n'ont pas engagé d'action concrète pour faire cesser l'abandon, une expropriation en la forme du code de l'expropriation. De plus, la simple manifestation d'intention du propriétaire de mettre fin à l'abandon dans le délai fixé par le maire suspend la suite de la procédure; celle-ci peut être reprise à l'issue de ce délai.

---

<sup>35</sup> La disposition selon laquelle le prix est estimé par les Domaines au jour de la demande de régularisation est inéquitable et ne permet aucune prise en charge des équipements par des propriétaires aux ressources élevées ...

<sup>36</sup> Art L. 2243-1 et suivants du code général des collectivités territoriales

<sup>37</sup> En effet, par le jeu du principe du droit de l'Etat d'hériter les successions vacantes et en déshérence, les biens déclarés vacants et sans maître ne peuvent revenir aux communes que passée une période de 30 ans après le décès du propriétaire et la non réclamation d'éventuels héritiers.

Ces dispositions sont encore très peu usitées, même si quelques communes, en Martinique, notamment, ont commencé à les mettre en œuvre.



L'article 36 de la loi du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer a prévu un léger assouplissement de cette procédure pour les DOM en prévoyant qu'elle puisse être poursuivie lorsqu'elle a déjà été interrompue à deux reprises au moins au cours des cinq années précédentes sans que les propriétaires aient mis fin à l'état d'abandon. Cette disposition, pourtant timide, est réservée aux quartiers anciens dégradés susceptibles d'être retenus au titre du programme national de requalification des quartiers urbains dégradés (PNRQAD) visés à l'article 25 de la loi du 25 mars 2009. Ses effets seront donc très limités.

Enfin, en ce qui concerne la récupération de terrains bâtis, la procédure de l'abandon manifeste étant engagée vis-à-vis du propriétaire, cela suppose qu'il soit identifiable (tel que figurant au moins au fichier immobilier) et qu'il soit effectivement propriétaire du terrain et de la construction édifiée dessus.

Il est, bien évidemment, des situations où il y a dissociation entre le propriétaire foncier et le « constructeur » du bâtiment à l'abandon : là encore se posent des questions de procédure pour traiter efficacement ces situations d'abandon.

### ***II – 3. Des outils de police administrative inadaptés à certaines situations et des outils spécifiques de traitement de l'habitat indigne non utilisés***

231. L'inadaptation des outils du code de la santé publique aux situations d'habitat informel/quartiers spontanés et insalubres

On a vu en première partie que les procédures « classiques »<sup>38</sup> permettant le traitement du bâti en insalubrité s'adressent, en droit, aux propriétaires des immeubles concernés<sup>39</sup> qui, au titre du code civil, le sont nécessairement du terrain et des constructions édifiées, sauf démembrements de la propriété, eux-mêmes définis par la loi (emphytéose, usufruit, droit de superficie ...). C'est une procédure qui s'applique individuellement à l'immeuble et à son propriétaire.

Dès lors, ces procédures classiques avec leur formalisme, le respect du contradictoire et la publicité foncière, ne trouvent pas à s'appliquer dans tous les cas où il y a de fait dissociation entre la propriété du terrain et celle du bâtiment édifié dessus : en effet, la prescription de mettre fin aux désordres sur le bâtiment et de faire les travaux nécessaires, (ou de démolir), ne pourrait être adressée qu'au propriétaire du terrain<sup>40</sup> supposé être le propriétaire de la construction existant dessus, alors que c'est l'occupant sans titre foncier de la construction, ou autre « propriétaire apparent » (parfois bailleur) que l'on souhaite mettre en cause.

De plus, les mécanismes d'aide financière à la sortie d'insalubrité et à l'amélioration de l'habitat mis en place pour aider les propriétaires à effectuer les travaux indispensables ne s'appliquent qu'aux situations régulières au plan de la propriété.

Le périmètre insalubre<sup>41</sup> est, quant à lui, adapté pour traiter les bidonvilles et autres habitats précaires, sous quelque statut que soient ceux-ci et quels que soient les propriétaires ou « constructeurs », aux situations de l'outre-mer, comme à celles de l'hexagone.

<sup>38</sup> Prises en application des arts L.1331-26 et suivants du code de la santé publique

<sup>39</sup> Tels qu'ils figurent au fichier immobilier

<sup>40</sup> Qui se trouve assez fréquemment être une collectivité publique ...

<sup>41</sup> Pris en application de l'art L.1331-25 du code de la santé publique

On rappelle que, dans cette procédure, plus simple que la procédure à l'immeuble, il n'y a pas lieu de faire une évaluation de l'insalubrité case par case, dès lors que par nature un « bidonville » est entièrement à reconstruire et qu'il n'y a pas lieu à procédure contradictoire par absence de propriétaires identifiables.

Le « périmètre insalubre » implique que le quartier soit homogène dans sa configuration bâtie et que l'objectif soit clairement de tout démolir; juridiquement, il en découle une interdiction définitive d'habiter pour tous les bâtiments inclus dans le périmètre et une obligation de relogement dans un délai maximum d'un an.

Cependant, cette procédure du « périmètre insalubre » n'est pas adaptée aux quartiers où l'habitat, certes informel, est hétérogène et où des cases, maisons, constructions en dur pourraient être conservées et améliorées au vu de leur état technique et des conditions d'habitat. Or ces situations sont aujourd'hui très nombreuses outre-mer. De même, n'est-il ni souhaitable ni réaliste de prononcer une interdiction définitive d'habiter portant sur toutes les constructions dans ces périmètres entiers et de s'obliger à reloger tous les occupants dans le délai d'un an<sup>42</sup>, surtout là où l'on souhaite régulariser et améliorer les situations qui peuvent l'être.

La disposition relative à l'interdiction définitive d'habiter est surtout utile pour libérer les occupants des mains des « marchands de sommeil » ou pour sortir des familles des situations les plus dangereuses.

Pour pallier les difficultés réelles d'application des articles du code de la santé publique à l'appui des opérations de RHI concernant les quartiers d'habitat spontané, dans les trois départements de la Guadeloupe, de la Guyane et de La Réunion, l'administration a mis en place, par accord entre les partenaires et dans le cadre du groupe technique départemental d'instruction des dossiers de RHI un dispositif de « certificat » ou de « constat d'insalubrité ». Les services sanitaires de l'Etat (DSDS en Guadeloupe et en Guyane, DRASS à La Réunion) au vu et suite à la demande effectuée par une commune d'engager une étude pré-opérationnelle de RHI, finançable à ce titre, délivrent, après analyse globale de l'état du quartier un certificat ou un constat d'insalubrité, qui autorise l'Etat/DDE à ouvrir à la commune un financement au titre de la RHI sur la base de 80 % de taux de subvention.

Cette disposition est prévue par la circulaire du 26 juillet 2004 pour ne pas ralentir l'étude de l'opération de RHI en attendant des arrêtés d'insalubrité nécessaires, dont la circulaire précise, néanmoins, qu'ils doivent être régulièrement pris (ce que ne font pas les trois départements susmentionnés).

Seule la Martinique ne s'est pas engagée dans cette voie et tente d'appréhender les dossiers qui lui sont soumis en essayant d'appliquer strictement les textes législatifs et la circulaire relative à l'évaluation de l'insalubrité, ce à quoi elle ne parvient pas pour les raisons évoquées ci-dessus, ce qui contribue au blocage des opérations de RHI elles-mêmes, en particulier dans les quartiers d'habitat informel.

### 232. L'inadaptation des outils du code de la construction et de l'habitation aux situations d'habitat informel : le cas du péril

Les mêmes arguments de droit s'appliquent à la législation relative aux bâtiments menaçant ruine dont le maire assure l'application : la procédure classique du péril, avec son formalisme et le respect du contradictoire, ne permet pas de prescrire la réparation ou la démolition du bâtiment menaçant ruine à la personne qui a construit sans titre, que celle-ci réside dans les lieux ou les donne à bail. En droit, il est, en effet, rappelé que le propriétaire du terrain d'assiette étant présumé être propriétaire du bâtiment édifié dessus, c'est à son encontre que devrait être diligentée la procédure de péril, même s'il n'y peut *mais*<sup>43</sup> ...et ceci n'est pas satisfaisant.

---

<sup>42</sup> Délai maximum prévu pour reloger les occupants en application de l'art L.1331-28 du code de la santé publique

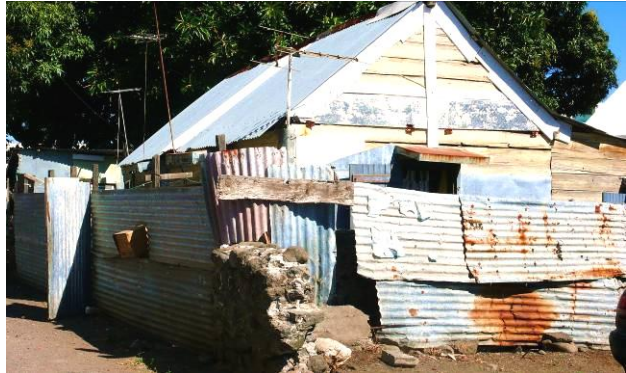
<sup>43</sup> D'autant que le propriétaire foncier est souvent une collectivité publique...

233. Non utilisation générale des arrêtés d'insalubrité ou de péril dans des situations où ils seraient utiles et utilisables

Si les développements ci-dessus montrent que les outils relatifs au traitement de l'insalubrité, ou du péril, sont inadaptés au traitement des quartiers d'habitat informel, insalubres, il n'en demeure pas moins qu'ils sont parfaitement adaptés aux situations régulières en termes de propriété, c'est-à-dire partout ailleurs que dans les quartiers d'habitat informel.

Or, ils ne sont pas ou très peu utilisés.

En matière d'insalubrité, seule la DRASS de La Réunion produit des arrêtés d'insalubrité pour traiter des situations en diffus. Dans aucun des trois autres départements ne sont utilisés ni l'arrêté d'insalubrité à l'immeuble, alors même que des OPAH-RU y sont engagées et que c'est un des outils mobilisables, ni le périmètre insalubre alors même que certains bidonvilles sont exploités par des « marchands de sommeil » notoirement connus ...



*Maison insalubre en cœur de ville*

De même, ne sont pas utilisées, sauf encore, un peu, à La Réunion, les injonctions faites à la personne qui met à disposition aux fins d'habitation des locaux dans des conditions d'habitat indigne d'y mettre fin, c'est-à-dire de reloger. Elles trouveraient leur pleine application régler certaines situations inacceptables<sup>44</sup> : elles visent notamment les locaux impropres par nature à l'habitation et la suroccupation organisée par le « logeur ».

On pourrait aussi rapprocher de cette disposition l'interdiction de procéder à des divisions abusives de logements, disposition inscrite au code de la construction et de l'habitation et pénalement sanctionnée.

*Certes ces dispositions ne sont pertinentes que pour traiter des situations ponctuelles de type « marchands de sommeil » et non pour traiter des situations massives d'amélioration du bâti, mais l'inutilisation systématique de ces outils pose question.*

Cette prudence, pour ne pas dire cette pusillanimité, est souvent justifiée par l'obligation de relogement qui pèse sur la collectivité publique (et, notamment sur l'Etat) en cas de défaillance du propriétaire ou du « logeur » : cette raison n'est pas recevable dans la mesure où, d'une part, elle prive des personnes de leur droit à la santé et à la sécurité - mais aussi à être respectées - et d'autre part, elle méconnaît le fait que la responsabilité publique - notamment au plan pénal - est tout autant engagée par l'absence de mesure de police alors que la situation l'exige - que par le retard dans le relogement dans les temps ...

Enfin, cette réponse a d'autant moins de fondement que les personnes habitant dans l'habitat insalubre, pour autant qu'elles répondent au critère de nationalité ou de durée et de régularité du séjour, sont prioritaires au titre de l'application de la loi « DALO » et d'un droit à relogement.

234. Non utilisation générale de l'expropriation en « loi Vivien » dans les situations où elle est utilisable et utile

Si pour des raisons opérationnelles et pour résorber ces habitats insalubres ou menaçant ruine, sous arrêté d'insalubrité ou de péril, ou non, la collectivité publique a besoin d'acquérir les terrains et immeubles concernés, elle peut en demander l'expropriation après déclaration d'utilité publique prononcée par le préfet.

Deux voies lui sont alors ouvertes :

---

<sup>44</sup> Et pénalement gravement sanctionnées.

- l'expropriation du droit commun, selon le code de l'expropriation, suite à la définition d'un projet par la collectivité, soumis à enquête publique et déclaré d'utilité publique ;
- l'expropriation en « loi Vivien », dérogoire du droit commun, avec une procédure simplifiée, comme précisé au point I ci-dessus.

L'expropriation en « loi Vivien » trouverait parfaitement à s'appliquer dans les zones ou quartiers de bidonvilles ayant fait l'objet d'un arrêté de « périmètre insalubre » dès lors que tout ou partie des terrains sont des propriétés privées (sauf à ce que le propriétaire justifie que l'occupation s'est faite contre son gré, qu'il n'en tire aucun bénéfice et qu'il a obtenu du juge l'expulsion des occupants...).

De même, la « loi Vivien » trouve toute son application dans des situations foncières identiques à celles que l'on rencontre dans l'hexagone, dès lors que l'immeuble ou les immeubles concernés sont frappés d'un arrêté d'insalubrité ou de péril avec interdiction définitive d'habiter.

Du fait que dans trois des quatre départements, l'administration ne prenne jamais d'arrêté d'insalubrité fait que la loi Vivien n'est pas mise en œuvre, alors qu'elle permettrait de gagner un an de procédure et une moindre évaluation du prix des immeubles.

Certains aménageurs ont eu l'occasion d'exprimer ce regret auprès du préfet et du DDE.

Au demeurant, l'Etat aurait tout intérêt à ce que soit mise en œuvre l'expropriation en application de la « loi Vivien », car il subventionne à 80 % (et à 100 % en bidonville) le coût foncier des acquisitions dans les opérations de RHI et n'a nul intérêt à ce que des terrains de propriétaires indécents soient surévalués, ce qui est nécessairement le cas lorsque la négociation foncière dure plusieurs années ...



Certes, pour les raisons évoquées ci-dessus, dès lors que les procédures d'insalubrité sont inadaptées aux situations rencontrées, l'expropriation en « loi Vivien » ne peut être mise en œuvre, mais dans au moins trois sites visités par le rapporteur, la « loi Vivien », sur la base d'arrêtés qui auraient pu être pris, trouverait toute son application.

#### ***II - 4. Des circulaires interministérielles inadaptées au traitement des situations rencontrées : circulaire du 23 juin 2003 relative à une nouvelle grille d'évaluation de l'état d'insalubrité des immeubles et circulaire du 26 juillet 2004 relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure RHI dans les DOM***

Le corps de doctrine du plan d'action de lutte contre l'habitat indigne a été forgé, suite au vote de la loi SRU du 13 décembre 2000 qui a réformé les vieux textes du XIX<sup>e</sup> siècle en la matière, par la diffusion de trois circulaires interministérielles, celles du 18 avril 2002 relative à la lutte contre l'habitat indigne et celle du 2 mai 2002 relative à la mise en œuvre de la loi SRU, complétée par une circulaire technique relative à une nouvelle grille d'évaluation de l'état des immeubles susceptibles d'être déclarés insalubres, du 23 juin 2003.

S'ajoutent à ces textes deux circulaires relatives aux opérations publiques de RHI : celle du 5 mai 2003 pour l'hexagone, puis, pour l'outre-mer, celle du 26 juillet 2004 relative aux modalités de financement et de déconcentration de la procédure de résorption de l'habitat insalubre.

La circulaire du 18 avril 2002 met en place les dispositifs propres au lancement d'un plan d'action pour l'éradication de l'habitat indigne - expérimental à cette date - avec des dispositions financières ad hoc; cette circulaire ne concerne que l'hexagone<sup>45</sup>.

<sup>45</sup> Sachant que le financement du logement dans les DOM n'est plus dans le champ de compétence du ministre en charge du logement, lequel est à l'origine d'un plan d'action contre l'habitat indigne /



Les circulaires du 2 mai 2002, relative à l'application des dispositions nouvelles de la loi SRU et du 23 juin 2003, relative à l'évaluation de l'insalubrité, sont d'application générale. Il est clair que l'une et l'autre ont été écrites dans une optique hexagonale, sachant qu'il fallait alors relancer toute une politique restée en sommeil depuis les années 1980. Ni l'une ni l'autre n'ont abordé les spécificités éventuelles des situations d'outre-mer. De ce fait, les éléments de méthode inscrits dans ces textes s'avèrent difficilement applicables aux situations des DOM.

Quant à la circulaire du 26 juillet 2004, si elle s'applique spécifiquement aux DOM, son titre même en montre l'ambition restreinte : il ne s'agit point de définir, ou même de donner les grandes lignes d'une politique de lutte contre l'habitat indigne dans les DOM, mais, plus modestement, de préciser les « modalités de financement et de déconcentration de la procédure de résorption de l'habitat insalubre (dans les DOM) ».

Sa lecture attentive montre qu'il s'agit moins d'une adaptation de la RHI aux DOM que d'une sorte de calque de la circulaire de 2003 applicable à l'hexagone et donc d'un corps de doctrine identique. On trouve la même hiérarchie des phases, une présentation identique des éléments de contenu d'une opération de RHI et le rappel que ces opérations doivent reposer sur des arrêtés d'insalubrité, suite à la phase pré-opérationnelle engagée au vu d'un certificat d'insalubrité délivré par la DDASS.

Aucune analyse minimale de la réalité des situations d'insalubrité, d'habitat spontané, dans les DOM, n'a été effectuée, ni même entrevue, qui aurait pu fonder des orientations politiques plus sensibles.

On comprend, dès lors, que les administrations locales de trois départements aient contourné certaines dispositions de la circulaire dans un objectif d'efficacité, celles du département de la Martinique s'étant tenues à une application stricte, ce qui a contribué au blocage complet des opérations.

## ***II - 5. Des analyses très insuffisantes des situations réelles à traiter***

Pour mieux répondre aux questions complexes soulevées par les différentes situations d'habitat indigne dans les DOM et travailler avec les bons outils, il est indispensable, en préalable, d'essayer d'analyser ces situations.

Les trois départements de la Guadeloupe, de la Guyane<sup>46</sup> et de La Réunion<sup>47</sup>, ont commencé, en particulier, et suivant, en cela, les observations du rapport des inspecteurs généraux de 2006, un travail pour distinguer les situations de quartiers « d'habitat insalubre » et « d'habitat spontané » et, pour les deux derniers, commencé à appréhender les autres situations d'insalubrité, notamment dans les quartiers urbains.

Le tableau ci-après propose une typologie des situations fondée sur une base opérationnelle, présentant par niveau de gravité l'habitat indigne, insalubre ou informel à traiter, croisé avec le statut foncier (« l'informel ») impliquant des modes opératoires différenciés.

On peut distinguer 6 types de situations à traiter (*tableau joint ci-après*) :

- les bidonvilles;
- les quartiers urbains insalubres avec 2 niveaux de gravité;
- les quartiers urbains spontanés;
- l'habitat insalubre, précaire et diffus;
- les quartiers urbains dégradés.

Pour chaque type est indiqué le « statut foncier » : pour cinq catégories sur les six, les constructions édifiées sont irrégulières et les occupants sont sans titre foncier; dans ces mêmes situations, il y a absence d'équipements, VRD ou bien des bricolages (habitat informel).

La situation foncière n'est majoritairement régulière que dans la 6<sup>o</sup> catégorie, celle des bourgs et quartiers urbains, où les équipements publics existent et fonctionnent, qui présentent des poches et situations diverses d'insalubrité, souvent diffuse.

---

<sup>46</sup> Mission de réflexion sur la relance de la lutte contre toutes les formes d'habitat insalubre

<sup>47</sup> Inventaire de l'Agorah, déjà cité.



Pour chacune des situations, au vu des situations succinctement décrites et des objectifs principaux de l'intervention publique, on fait apparaître les outils effectivement utilisés, les outils utilisables mais aussi ceux qui manquent, ce qui illustre les commentaires du point II.3 ci-dessus.

C'est à partir de cette analyse que sont proposées des modifications opérationnelles de l'intervention publique ainsi que des novations législatives, présentées dans la

partie III ci-après.

***On évoquera, pour mémoire, car les organismes gestionnaires ont tous moyens pour traiter ce type de situations, particulièrement inadmissibles, les immeubles de logements locatifs sociaux insalubres ou dont des éléments menacent ruine (et ne sont pas seulement « vétustes »), immeubles dont certains sont récents et construits dans d'anciennes opérations de RHI...***



**Tableau des diverses situations et des quartiers d'habitat insalubres ou indignes dans les DOM**

<b>Types de situations</b>	<b>Descriptif</b>	<b>Exemples<sup>48</sup></b>	<b>Situation foncière et d'occupation<sup>49</sup></b>	<b>Situation au regard des risques</b>	<b>Projet de traitement</b>	<b>Outils actuels utilisés</b>	<b>Commentaires</b>
<b>« Bidonville »</b>	Habitat en tôles/bois/récupération, précaire/suroccupation, densité importante Absence de toute desserte, installations sauvages de réseaux.	<b>Guyane</b> N'Zilla, Leblond Palétuviers Mongo Brutus à Cayenne ;  <b>Guadeloupe</b> Les Abymes, partie de Boissard ;  <b>La Réunion</b> L'Oasis au Port.	Irrégulière : baraques construites sur terrain d'autrui - privé (souvent avec location) - ou public.	Très souvent en zone de risque naturel grave/inondable	A démolir, avec 2 situations : - impossible à reconstruire sur place - possible de reconstruire sur place ; - expropriation si terrains privés.	Etudes en cours /ou en projet/ « certificat ou constat d'insalubrité » <sup>50</sup> Expropriation en droit commun.	Cependant il n'y a aucune difficulté pour utiliser le « périmètre insalubre » du code de la santé publique et la « loi Vivien » pour exproprier les terrains privés ; Financement « classique » en RHI.
<b>Quartiers urbains insalubres 1</b>  <i>25/30% de maisons récupérables</i>	Quartiers hétérogènes avec majorité de baraques et locaux insalubres, irrécupérables; quelques maisons pouvant être conservées et	<b>Guadeloupe</b> Point-à-Pitre/RHI sud-est <sup>51</sup> ;  Les Abymes, partie de Boissard.	Irrégulière : sur terrains privés ou publics ; « pseudo-propriétaires occupants » et bailleurs (pseudo-Propriétaires)...	Souvent pour partie en zone de risque.	Equiper et desservir le quartier ; démolir les constructions insalubres irrécupérables ou sur zones de risques +	Le « certificat d'insalubrité » ; Eventuellement DUP de droit commun ; Financement RHI sur équipements publics,	La forte proportion d'habitats à démolir avec plus ou moins de reconstructions possibles, l'appropriation publique des terrains justifie le financement RHI <sup>52</sup> ; ponctuellement on peut

<sup>48</sup> Visités par la mission ayant accompagné le rapporteur : voir les illustrations en annexe IV

<sup>49</sup> Très souvent dans ces quartiers, forte population étrangère, partiellement en situation irrégulière ; notamment en Guyane et en Guadeloupe. Beaucoup de locations abusives ; des « marchands de sommeil » ...

<sup>50</sup> Utilisé dans les DOM sauf en Martinique et non suivis d'arrêtés ;

<sup>51</sup> Sur 1050 logements, 28% peuvent être conservés et 72 % à démolir + commerces à démolir également.

<sup>52</sup> Exemple de la RHI « sud-est » de Point à Pitre

Types de situations	Descriptif	Exemples <sup>48</sup>	Situation foncière et d'occupation <sup>49</sup>	Situation au regard des risques	Projet de traitement	Outils actuels utilisés	Commentaires
	améliorées Réseaux d'eau/électricité « sauvages »/manques de dessertes et d'assainissement. Forte insalubrité « publique » et forte insalubrité « privée ».				emprises pour VRD; reloger les occupants; le cas échéant exproprier; reconstruire si possible; diviser le terrain si LES	démolitions, déficit foncier de l'opération.	identifier des périmètres insalubres ouvrant une interdiction d'habiter et une protection des occupants /expropriation en loi Vivien. - Fonds « Barnier » (FPRNM) à mobiliser ? <b>Problème :</b> l'indemnisation éventuelle des « propriétaires » des cases à démolir <sup>53</sup> .
<b>Quartiers urbains insalubres 2</b>  <i>70 à 75 % de maisons récupérables</i>	Quartiers hétérogènes avec baraques et locaux insalubres et proportion notable de constructions en dur, correctes ou améliorables ; Réseaux d'eau/électricité « sauvages » et manquent dessertes et assainissement. Forte insalubrité « publique » et faible insalubrité « privée »	<b>Martinique</b> Trenelle à Fort- de-France;  <b>Guyane</b> Mont Baduel à Cayenne ;  Certains quartiers de la zone des 50 pas.  Situations assez fréquentes.	Irrégulière : sur terrains privés ou publics ; des maisons anciennes, occupées par leur « propriétaire » ; des maisons ou locaux/pièces en location ;	Souvent pour partie en zone de risque ; selon le règlement de zone /travaux : maisons à démolir ou pouvant être conservées/	Equiper et desservir le quartier ; démolir les maisons insalubres irrécupérables, et constructions sur zones de risques + emprises pour VRD; reloger les occupants; si nécessaire, exproprier; régulariser le foncier améliorer. les maisons à	Sauf en Martinique, le «certificat d'insalubrité» pour déclencher le financement RHI, lequel porte essentiellement sur les réseaux.	La procédure du périmètre insalubre est inadéquate ; l'insalubrité à l'immeuble, également difficile à appliquer du fait de l'absence de propriétaire régulier. Si acquisition foncière nécessaire, loi Vivien difficilement utilisable sauf très ponctuellement : utilisation de la DUP de droit commun. Puis régularisation foncière pour les propriétaires

<sup>53</sup> Ce qui a été pris en compte dans la RHI « sud-est » de Point à Pitre/ coût moyen variant de 800/ 900 € à 2300 €

Types de situations	Descriptif	Exemples <sup>48</sup>	Situation foncière et d'occupation <sup>49</sup>	Situation au regard des risques	Projet de traitement	Outils actuels utilisés	Commentaires
					conserver; à construire ; traiter les « marchands de sommeil. »		occupants. Le financement RHI n'est que partiellement justifié (pour relogement ou constructions nouvelles sur terrains de la zone) <u>Problèmes :</u> l'indemnisation des propriétaires de maisons anciennes et correctes lorsque démolition nécessaire (emprises d'équipements publics, zones de risques) FPRNM « Fonds Barnier » à mobiliser.
<b>Quartiers d'habitat spontané (urbain)</b>	Quartiers d'habitat spontanés avec une grande majorité de constructions en dur, correctes ou améliorables ; Réseaux d'eau/électricité « sauvages »; manquent souvent les accès et l'assainissement.	<b>Guyane</b> Matoury /Cogneau Lamirande.  <b>Martinique</b> Case Pilote dans zone des 50 pas.	Irrégulière, sur terrains privés ou publics ; Pseudo-propriétaires occupants et bailleurs	Souvent pour partie en zone de risque ; selon le règlement de zone /travaux : maisons à démolir ou pouvant être conservées/	Equiper et desservir le quartier ; Démolir les constructions sur zones de risques et reloger les occupants ; régulariser le foncier/	le «certificat d'insalubrité» pour déclencher le financement RHI, lequel ne porte que sur les réseaux et dessertes; si nécessaire DUP de droit commun.	Dans ces quartiers d'habitat spontané, une procédure d'insalubrité est rarement justifiée ; le financement RHI ne l'est pas. Voir conditions de financement par le Frafu et le FPRNM « fonds Barnier » au titre des risques naturels.

Types de situations	Descriptif	Exemples <sup>48</sup>	Situation foncière et d'occupation <sup>49</sup>	Situation au regard des risques	Projet de traitement	Outils actuels utilisés	Commentaires
<b>Habitat précaire diffus et insalubre</b>	Cases et installations diverses en diffus (montagne, rural ) Sans aucun équipement, sans accès ... Situations sociales souvent difficiles.	<b>La Réunion :</b> en zone de montagne.	Majoritairement irrégulière, sur terrains privés ou publics ; « Pseudo propriétaires occupants »	Souvent en zone de risque naturel; A démolir ou parfois améliorables...	Vu les problèmes, difficiles à régulariser, équiper, améliorer.	Situations aujourd'hui peu repérées, non traitées ...	Selon situations et urgences, petites améliorations possibles avec MOUS et auto-réhabilitation ; relogements ailleurs car situations difficiles à régulariser ...
<b>Quartiers urbains dégradés</b>	Quartiers urbains dans la ville à habitat partiellement dégradé ; présence d'insalubrité « privée », de maisons abandonnées; réseaux et dessertes publics existants; Immeubles locatifs sociaux dégradés et insalubres.	<b>Martinique</b> François, quartier Eucalyptus ;  <b>La Réunion :</b> St Pierre quartier des pêcheurs à Terre Sainte (ex RHI) Parties dans le centre du Port.	Régulière ou majoritairement régulière : les propriétaires des maisons ont des droits sur leur terrain d'assiette.	Peuvent être pour partie en zone de risque; selon le règlement de la zone /travaux : maisons à démolir ou pouvant être conservées.	Améliorer les conditions d'habitat des occupants (propriétaires et locataires) ; traiter l'insalubrité ponctuelle et les « marchands de sommeil » Traiter les situations à risque (démolitions, acquisitions publiques, relogement...)	OPAH ou OPAH de renouvellement urbain ; RHI « multi-sites ».	Ces situations sont identiques dans toute la France : arrêtés d'insalubrité (ou de péril) ponctuels utilisables ; Appel aux subventions majorées de l'Anah et à la LBU pour les propriétaires. DUP si besoin d'exproprier, y compris en loi Vivien avec financement RHI possible. Pour les démolitions ou expropriations pour cause de risques naturels, le financement RHI, souvent demandé, ne se justifie pas : voir le FPRNM (fonds Barnier)..

## **II – 6. Des insuffisances de gouvernance**

L'insuffisance grave de gouvernance de la lutte contre l'habitat indigne en général et du pilotage des opérations de RHI engagées, en particulier, se manifeste à tous les niveaux de responsabilité.

261. Dans les opérations de RHI elles-mêmes : insuffisance des engagements politiques et administratifs locaux

Comme cela a pu aussi être souligné dans plusieurs rapports d'audit sur la question<sup>54</sup>, la difficulté des maires, maîtres d'ouvrage, à s'impliquer dans la conduite de ces opérations et à y consacrer des moyens humains et financiers conséquents est un élément à prendre en considération.

Les élus locaux sont souvent pris entre deux positions paradoxales, l'une tenant à la volonté de mener de telles opérations, en tenant compte de leur impact en termes d'aménagement et de restructuration de quartiers, ainsi que des conditions intéressantes de leur financement, et l'autre de prudence au regard du risque politique que ce type d'opération pourrait leur faire courir.

On constate ainsi parfois un désengagement des élus quand les opérations sont contestées ou rejetées par les habitants et des difficultés à engager des opérations où réside notamment une forte proportion de population immigrée.

Des opérations trop longues, mal comprises de la population peuvent, en effet, mettre les maires en position difficile, ce qui les pousse à ne recourir aux procédures réglementaires ou coercitives qu'en toute dernière extrémité (expropriation, DUP) sachant qu'ils doivent faire face, par ailleurs, à une demande de logements neufs toujours croissante.

Cette frilosité est regrettable en ce qu'elle allonge de façon significative les négociations foncières, ce qui coûte du temps et de l'argent. Elle l'est aussi car les opérations de RHI peuvent permettre de dégager des opportunités foncières pour la réalisation de nouveaux programmes d'habitat et s'intégrer dans des politiques urbaines plus largement menées à l'échelle de l'agglomération.

Il faut aussi souligner que malgré un volontarisme affiché par certaines communes et en dépit du concours de l'Etat, bon nombre de collectivités rencontrent des difficultés pour financer leur participation en raison de leur situation financière.

Enfin, nombre de communes ne disposent pas des services techniques suffisants pour assurer un suivi des opérations et savoir en rendre compte aux élus.

La difficulté des collectivités territoriales à s'engager dans des opérations de RHI est également renforcée, dans certains DOM, par l'implication insuffisante des aménageurs et opérateurs.

Les opérateurs de RHI bénéficient d'un capital d'expertise et de savoir faire aujourd'hui incontournable.

Toutefois, le positionnement de l'opérateur est délicat : il est en première ligne sans véritables orientations et sans être toujours soutenu par les élus, la collectivité se reposant de manière excessive sur lui, surtout dans des contextes sensibles, et n'exerçant pas son rôle de pilote ou de contrôle. Il s'en suit que l'opérateur peut ne pas ressentir l'avancement de l'opération comme une priorité et se contente de maintenir et de faire rémunérer des équipes sur le terrain, sans résultats opérationnels effectifs. Dans les mêmes cas, l'opérateur peut être amené à se retirer, de fait, des opérations qui s'étirent dans le temps et qui sont trop peu rémunératrices.

L'insuffisante implication de l'opérateur peut aussi provenir du manque de ressources humaines ou financières pour mener à bien des opérations de faible taille, peu rémunératrices, ou dans des communes excentrées.

En tout état de cause, l'absence de soutien et de coordination entre le niveau politique de la collectivité (et de ses services) et l'opérateur est souvent l'une des principales causes d'allongement des délais, et de méfiance réciproque.

Le comité de pilotage des opérations de RHI présidé par un représentant de la commune, associant les opérateurs, les équipes projet et le représentant de l'Etat (DDE, en général), est l'instance de suivi des engagements et des réalisations, d'examen des problèmes et de mise au point des solutions : son rôle est essentiel dans la gestion de l'avancement des projets. Or dans un grand nombre de cas, du

---

<sup>54</sup> Rapport des inspections générales de janvier 2006 notamment

fait de la coordination insuffisante entre la commune et l'opérateur, le comité de pilotage ne se réunit qu'épisodiquement voire pas du tout, ce que déplorent aussi les représentants de l'Etat. Bon nombre de blocages, dus, en particulier aux oppositions d'habitants évoquées *supra*, auraient pu être, sinon évités, du moins résolus plus rapidement par la mise au point d'une cohésion d'orientation et d'action au sein des comités de pilotage.

S'agissant plus globalement du pilotage de la politique de RHI, il apparaît souvent insuffisant, tant au niveau central qu'au niveau local.

Pour améliorer les conditions de réalisation des opérations de RHI, le ministère de l'outre-mer a déconcentré, par la circulaire du 26 juillet 2004, la procédure en donnant la responsabilité de la programmation et du financement des opérations de RHI au préfet, sur avis des comités techniques départementaux RHI réunissant les administrations déconcentrées<sup>55</sup>.

Par ailleurs, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les crédits de l'Etat pour le logement social sont inscrits en loi de finances au budget du ministère de l'outre-mer, dans le programme 123 « conditions de vie outre-mer » - action n° 1 « logement », posant ainsi le principe de la fongibilité des crédits.

L'objectif de la déconcentration et de la fongibilité étaient de simplifier les circuits, de réduire les délais de décision, et de donner les souplesses nécessaires pour améliorer les conditions de financement des opérations afin d'adapter la programmation des crédits aux priorités et à la dynamique locales.

Or, dans les pratiques administratives, la tendance à la spécialisation des crédits demeure, ce qui non seulement est contraire aux principes de la LOLF, mais enlève toute la souplesse de gestion recherchée, accentuant, ainsi, la lourdeur des procédures mises en œuvre localement.

Or localement, la mission a pu constater une forte demande de copilotage de l'Etat, notamment en matière de conseil aux élus et aux opérateurs, permettant ainsi de disposer d'une vision plus exacte de l'avancement des opérations et de veiller à leur bon déroulement.

Si la qualité du dialogue Etat-Collectivité est déterminante, outre une volonté politique claire et partagée de se lancer dans ce genre d'opérations longues et complexes, une concertation étroite des acteurs et une coordination des interventions est indispensable.

#### 262. Absence de prise en compte de l'habitat indigne dans les documents locaux de programmation : programmes locaux de l'habitat et PDALPD

Depuis la loi portant engagement national pour le logement (ENL) du 13 juillet 2006, les PLH et les PDALPD doivent, d'une part, identifier l'habitat indigne dans leur périmètre et, d'autre part, préciser un plan d'action et des priorités.

En particulier, le rôle pivot du PDALPD a été renforcé par cette loi, qui a prévu qu'un volet « lutte contre l'habitat indigne » soit identifié comme partie obligatoire du PDALPD avec repérage et plan d'action. A l'appui de ce volet, est institué un observatoire départemental et nominatif de l'habitat indigne et non décent, dont les données seront fournies par les acteurs locaux qui ont à connaître de ces situations : services sanitaires de l'Etat, services des communes, opérateurs mandatés par ces derniers (dans le cadre des MOUS, OPAH et PIG), caisses d'allocations familiales.

L'objectif est de rassembler dans un seul lieu les logements repérés comme indignes par chacun, dans le cadre de ses responsabilités propres, de façon à disposer d'un état des lieux commun et de construire un plan d'action concerté sur les plans juridique, opérationnel et financier. Ces inventaires seront opérationnels après autorisation de la CNIL<sup>56</sup>, s'agissant de données nominatives.

---

<sup>55</sup> Institué par la circulaire du 26 juillet 2004 du ministère de l'Outre-mer, le Comité technique départemental (CTD) RHI, présidé par le Préfet ou son représentant, a pour fonction « d'instruire les demandes de subvention, de proposer une programmation des opérations et d'arrêter le montant des aides ».

<sup>56</sup> Dossier en cours d'instruction



Afin d'asseoir cet outil de travail sur des bases incontestables, la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre les exclusions du 25 mars 2009 a introduit dans *la loi Besson* une définition juridique de l'habitat indigne<sup>57</sup>.

Or, dans les DOM, l'habitat indigne ne paraît être pris en compte en repérage ou en programme d'action ni dans les PLH ni dans les PDALPD.

On ne peut que regretter l'absence, dans quasi tous les DOM, des Départements comme acteurs ou partenaires des politiques de l'habitat et, notamment des conditions d'habitat des populations défavorisées, ce qui est l'objet même des PDALPD, compétence du Département.

On assiste même à un désengagement de ceux qui s'étaient quelque peu engagés.

Seul le Département de la Guyane a élaboré un nouveau PDALPD, couvrant la période 2009-2011, qui énonce, parmi les enjeux, la lutte contre l'habitat indigne.

A l'exception de l'exemple guyanais, aucun PDALPD n'est vraiment opérationnel dans les DOM et aucune mise à jour pour inclure un volet « habitat indigne » ne paraît être à l'étude, alors même que des connaissances de cet habitat sont partout disponibles, même si elles sont incomplètes.

#### 263. Insuffisance d'un pilotage et d'un partenariat départemental structuré entre acteurs publics

Pour être opérationnelle, la lutte contre l'habitat indigne doit être structurée entre les acteurs publics et institutionnels au plan départemental, dans une stratégie de projet. Le rôle de l'Etat est ici fondamental, s'agissant de dossiers relevant à la fois de la solidarité nationale et de l'exercice de pouvoirs régaliens touchant à la santé et à la sécurité des personnes, notamment au titre de l'égalité des droits, tout en donnant aux collectivités locales toute la latitude nécessaire aux actions de gouvernance. De plus, les financements en RHI sont fortement abondés par l'Etat.

Un mode de travail organisé en « Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne » a montré, dans les départements métropolitains qui l'ont mis en place, toute son efficacité et le ministre du Logement dans sa lettre circulaire du 19 juin 2009, rappelant aux préfets l'importance de la lutte contre les « marchands de sommeil », a fortement incité à la généralisation de cette formule de travail.

Ces Pôles sont à géométrie variable selon les départements, sachant que doivent y être actifs, outre la DDE, la DDASS et les services de préfecture concernés, les CAF, l'ADIL, le magistrat référent du Parquet, les services de police et de gendarmerie et, enfin, si possible, les services sociaux du Département.

Aucune structuration du travail de ce type entre partenaires publics ne fonctionne encore dans les DOM, même si les collaborations se sont mises en place entre DDE et DDASS, notamment, mais aussi avec les services fiscaux, par exemple dans les comités techniques départementaux qui instruisent les dossiers de RHI. Si une CAF ou une ADIL collabore à ce sujet, c'est de façon ponctuelle et non structurée dans un « plan d'action départemental de lutte contre l'habitat indigne ».

#### 264. Totale absence de pilotage national/ formations/réseaux d'échanges/appareil documentaire/soutien juridique

L'absence totale de pilotage national d'une politique de résorption de l'habitat insalubre dans les DOM a été mentionnée et regrettée par nombre de nos interlocuteurs.

Les DOM n'ont pas été inclus dans le champ d'action du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, mis en place en 2002, sur un plan interministériel.

Le ministère en charge de l'outre-mer n'a pas été sollicité ni n'a manifesté son intérêt pour que le plan national de lutte contre l'habitat indigne soit explicitement étendu aux départements d'outre-mer.

---

<sup>57</sup> On rappelle que la notion d'habitat indigne recouvre toutes les situations où les désordres de l'habitat exposent les occupants à des risques pour leur santé ou leur sécurité. Cette notion est indépendante de la qualification juridique que la nature des désordres permettra d'appliquer ensuite pour les traiter.

Or le Pôle a, depuis 2003, construit un ensemble d'outils de travail offert à tous les acteurs, comprenant, d'une part, les formations nécessaires pour les services compétents de l'Etat et des partenaires en charge ou concernés par la lutte contre l'habitat indigne, d'autre part, un site internet dédié à l'habitat indigne à caractère juridique, administratif et financier, alimenté par les nombreuses questions/réponses issues de son rôle de conseil et d'appui technique. S'ajoute à cela, l'organisation de journées nationales d'échanges et de rencontre sur divers thèmes et ouvertes à tous : ceci a permis de confronter les expériences de terrain et d'alimenter les processus opérationnels; des fiches de cas sont éditées à l'occasion de ces journées, dont les actes sont régulièrement publiés. Parallèlement à ce rôle national du Pôle et en liaison avec lui, commencent à se structurer des réseaux techniques régionaux de lutte contre l'habitat indigne dont le plus productif est celui de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur.

De ce fait, aucune formation - générale ou particulière - n'a été offerte aux services des DOM. Un certain nombre d'incompréhensions ou de blocages constatés auraient pu être levés à ces occasions. Ces formations ou échanges organisés auraient permis, outre de préciser des points juridiques et opérationnels utiles, de poser les questions de la spécificité des situations des DOM et de l'adaptation des outils.

Le manque de supports pédagogiques adaptés et partagés permettant d'innover ou d'accélérer les processus se fait sentir, de même que l'absence d'appui ou d'expertise structurée.

Certes, certains départements, comme la Guadeloupe se sont dotés de cette expertise pour tenter de sortir de l'ornière des opérations de RHI *en stand by* depuis de trop nombreuses années, d'autres ont innové sur des points précis ou ont développé des savoirs faire, mais faute de réseau d'échanges et de pilotage, national ou interrégional, ces initiatives ou réflexions n'ont fait l'objet d'aucune exploitation collective, d'aucune diffusion.

*Ainsi la mission, à qui ont été fournis par les administrations locales, les communes, d'autres acteurs locaux, de très intéressantes données de travail d'analyse, de réflexions, d'évaluation, ne peut-elle que regretter que ces travaux ne fassent l'objet d'aucune diffusion, mise en commun, exploitation collective ...*

### III – Propositions pour un plan d'action

Faire de la lutte contre l'habitat indigne en général et sous tous ses aspects, et de la résorption de l'habitat insalubre, notamment dans les quartiers « informels », une priorité absolue de la politique du logement et de la politique sociale dans les DOM pour les 10 années à venir, y consacrer les moyens humains et financiers nécessaires et les « sanctuariser »<sup>58</sup>.

#### **III - 1. Instituer des instances de pilotage de la lutte contre l'habitat indigne outre-mer et mettre en place les actions nécessaires pour un plan d'action contre l'habitat indigne outre-mer**

##### 311. Un pilotage national

Il est simplement proposé qu'une formation « DOM » soit ouverte au Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, comprenant partie des mêmes membres, auxquels s'ajouteraient le ou les représentants du Secrétariat d'Etat à l'outre-mer, un représentant de la Caisse des dépôts et consignations (CDC) et de l'Union sociale pour l'habitat. Seraient invités et associés aux réunions de ce Pôle, en tant que de besoin, un ou plusieurs représentants des collectivités locales des DOM.

Le Pôle national, dans cette formation, proposerait, en liaison avec les DOM, des thèmes de travail et de rencontre, pouvant faire l'objet de groupes de travail, de journées interrégionales d'échanges, de publications, d'études.

Les missions du Pôle national dans sa formation « outre-mer » seraient, notamment, d'apporter un appui juridique, technique et opérationnel aux différents acteurs locaux de la lutte contre l'habitat indigne, par un jeu de questions/réponses, d'ouvrir et d'alimenter un site internet traitant des questions spécifiques à l'outre-mer (s'ajoutant au site actuel, ouvert à tous), d'organiser, à la demande, des journées interrégionales d'échange sur des thèmes retenus avec les instances locales, d'appuyer la constitution d'un réseau interrégional de lutte contre l'habitat indigne d'outre-mer, indispensable pour échanger et diffuser les expériences et réflexions.

##### 312. Un programme de formation à mettre en place

Enfin, il est, en priorité, indispensable de proposer des formations pertinentes aux acteurs de terrains des DOM, les formations organisées depuis 2003 en France n'ayant guère été suivies par les agents des services d'outre-mer et s'avérant, au demeurant, insuffisamment adaptées.

Au demeurant, lorsque des agents de DOM participent à des formations dans l'hexagone, il conviendrait de favoriser leur accueil, dans des services locaux, pour favoriser les échanges de bonnes pratiques.

De telles formations devraient être mises en place dès 2010, sur un plan interministériel et ouvertes, en un premier temps, aux services de l'Etat directement en charge de l'habitat indigne, auxquelles peuvent être invités les principaux partenaires (services des villes, CAF, ADIL, travailleurs sociaux ...). Elles devraient être organisées sur place. Ces formations seront également une occasion de valoriser l'expertise locale.

##### 313. Des plans d'action départementaux et des Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne

Dès 2001-2002, la réforme des textes a été accompagnée de la volonté politique de définir et de mettre en œuvre un plan d'action de lutte contre l'habitat indigne, plan d'action qui s'est décliné, notamment via le Plan National Santé-Environnement (PNSE), le volet français des plans nationaux d'action pour l'inclusion, (PNAI) lancés dans le cadre communautaire européen, c'est-à-dire de lutte

---

<sup>58</sup> Cela vise tout autant la LBU que les moyens humains des services locaux de l'Etat, confrontés avec des moyens aujourd'hui réduits selon une logique nationale qui ne prend pas en compte les missions propres et largement spécifiques dans les DOM...

contre l'exclusion et le plan de cohésion sociale. Ce plan d'action se décline, en particulier, par des objectifs quantitatifs de traitement de l'habitat indigne.

Tous ces éléments ont été repris et confirmés par la circulaire du Premier ministre du 22 février 2008, qui a souligné que la lutte contre l'habitat indigne constituait une priorité absolue de l'action de l'Etat.

Rien n'indique que les DOM ne fussent pas concernés par ces différents plans et programmes et, pourtant, tout semble s'être passé comme s'il en avait été ainsi... et ceci ne met pas en cause le travail, voire le dévouement des représentants locaux de l'Etat.

Il est nécessaire que soit réaffirmée et adaptée aux DOM la nécessité d'un plan d'action de résorption de l'habitat indigne, que celui-ci constitue une priorité absolue de l'action publique et que les moyens nécessaires y soient consacrés.

Dans l'optique d'une nouvelle donne de la politique de lutte contre l'habitat insalubre dans les DOM, il serait utile qu'une instruction soit envoyée par le Premier ministre aux préfets les appelant à mobiliser leurs services, à mettre en place une organisation renforcée du travail – qui ne concerne pas que la DDE et la DDASS - autour d'un plan d'action départemental.

Chaque préfet, en liaison avec le président du conseil général, devrait établir, pour les 5 ans à venir, un plan-programme d'action, engageant les services de l'Etat, du Département, comme support des discussions et engagements avec les autres collectivités locales. La défection éventuelle du Département ne doit évidemment pas empêcher l'Etat de travailler et de mettre en place ce plan-programme d'action.

Ce plan d'action devrait, en premier lieu, comporter un inventaire des situations d'habitat indigne dans chaque département, fondé et alimenté par les connaissances locales, les repérages effectués à l'occasion des études de RHI, d'OPAH, de MOUS, les plaintes et signalements, ou comme suite à des travaux plus systématiques de repérage, à l'instar de ce qu'a effectué l'AGORAH à La Réunion.

Ces connaissances alimenteront l'observatoire départemental de l'habitat indigne qui doit accompagner le volet « habitat indigne » du PDALPD.

Bien évidemment, ce travail constituera la première pierre de ce volet « habitat indigne » du PDALPD, dont il est indispensable d'afficher qu'il devrait impérativement être mis en place en 2010, s'agissant d'une mesure prévue par la loi « ENL » du 13 juillet 2006.

Comme on l'a rappelé au point 263 ci-dessus, l'expérience de l'hexagone montre que l'action publique est d'autant plus efficace qu'elle est assise sur une organisation du travail, qui peut être structurée en « Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne » sous pilotage du préfet - ou co-pilotage avec le président du conseil général quand les circonstances locales l'ont permis.

Cette organisation du travail permet une mise en commun des situations repérées, signalées ou connues, de traitement par le service concerné, le cas échéant par plusieurs institutions, de façon coordonnée. Les services de l'Etat ne sont pas les seuls fournisseurs de données ni les seuls acteurs concernés; pour cette raison, l'organisation du travail entre les services de l'Etat, souvent mise en place par les préfets sous la forme d'un pôle de compétence, s'est rapidement ouverte à d'autres partenaires institutionnels, tels que caisses d'allocations familiales (CAF) ou de mutualité sociale agricole, ADIL, magistrats du Parquet, services sociaux des Départements ...

Dans les DOM, une organisation du travail analogue sous fort co-pilotage préfet-président du conseil général - permettrait de décupler l'efficacité de l'action publique et d'apporter aussi, en tant que de besoin, un appui collectif aux communes pour mettre en œuvre leurs propres opérations. Le comité technique départemental RHI travaillera en étroite collaboration avec le Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne, lequel ne peut se réduire au comité technique départemental RHI.

314. Des outils de programme de lutte contre l'habitat indigne permettant des engagements pluri-annuels et formalisés des communes (ou des EPCI) pour lutter contre l'habitat indigne sur leur territoire

La nécessité de formaliser les engagements des communes et de leurs opérateurs, confrontés à des situations d'habitat insalubre à traiter ou engagés dans des opérations de RHI qui n'aboutissent pas

dans des conditions acceptables de temps, a été ressentie par les responsables politiques et administratifs et relevée par tous les rapports d'audit ou d'expertise effectués en 2006, 2007 et 2008.

*Cela s'est traduit, par exemple, par un travail de reprise de chacune des opérations de RHI en Guadeloupe<sup>59</sup>, qui a débouché sur une proposition de convention de programme RHI, qui accompagnerait chaque arrêté attributif de subvention. Cette convention sera signée par la commune, son opérateur et l'Etat et précisera les engagements formels souscrits pour réaliser les travaux d'aménagement, de construction de logements, de relogement, selon les objectifs et les calendriers validés par le comité technique départemental de RHI. La convention précisera les modalités de l'accompagnement social. Pour résoudre les situations de blocage, elle formalisera la fréquence et les modalités de réunion du comité de pilotage de l'opération, organe de concertation et de décision. L'Etat pourra provoquer la réunion du comité de pilotage. Cependant, aucune sanction particulière, de type non maintien des autorisations d'engagement financier, n'est prévue pour assurer l'application de la convention.*

*A La Réunion, un travail analogue<sup>60</sup> a été mené dans le cadre d'un séminaire d'évaluation de la résorption de l'habitat insalubre (décembre 2008), suivi d'un important, assorti de propositions extrêmement complètes (février 2009).*

*L'intérêt des réflexions menées est, notamment, d'aborder toutes les formes d'habitat insalubre sans se concentrer sur les seules opérations de RHI et de faire des propositions précises de travail pour répondre à cet objectif. Les questions de conception des opérations, les enjeux sociaux, culturels, sont très clairement abordés. De ce travail, est née la proposition de mettre en place des « plans communaux de résorption de l'insalubrité » (PCRI).*

*Ces « plans communaux de résorption de l'insalubrité » (PCRI), élaborés par les communes, auraient vocation à traiter l'insalubrité sous ses différentes formes : insalubrité isolée (traitée dans le cadre de l'amélioration de l'habitat des propriétaires occupants), insalubrité diffuse, traitée de façon légère, ne répondant pas à des objectifs d'aménagement portant sur de simples problèmes d'amélioration et de régularisation foncière, insalubrité concentrée (traitée sous forme de RHI lourde).*

*Le PCRI définirait une programmation sur 5 ans des actions de lutte contre l'insalubrité, et donnerait lieu à un engagement financier de l'Etat garantissant aux collectivités une continuité dans le financement de leur action. Le coût de cette convention serait plafonné sur la base de ratios d'intervention répondant aux trois types d'action mentionnés. Deux projets de PCRI sont en cours de mise en place.*

Pour accélérer les actions de lutte contre l'habitat indigne sous toutes ses formes, il est proposé de généraliser pour toutes les communes des DOM une démarche contractuelle, inspirée du PCRI de La Réunion, avec l'Etat et ses partenaires publics (Département, Anah, autres ...). Sur la base d'un travail de repérage des différentes formes d'habitat précaire et indigne, alimenté par un recueil des plaintes, des signalements, de diverses études menées ou à engager, ce plan local préciserait les priorités de l'action dans un programme de 5 ans, avec un calendrier prévisionnel, la mise en place des moyens techniques et humains nécessaires. De son côté, l'Etat et ses autres partenaires s'engageraient sur les crédits mis à disposition et sur les modalités de leur appui (formation, expertise, appui juridique ...).

Ce plan d'action communal de résorption de l'habitat insalubre et indigne (PCRHI) ferait l'objet de la signature d'un protocole d'accord entre l'Etat, ses autres partenaires et la commune (ou l'EPCI) concernée. Seraient identifiés les types d'intervention à mettre en place, tels que opérations lourdes de RHI, de résorption de l'habitat spontané<sup>61</sup> (RHS), OPAH, actions d'amélioration en diffus pour sortie d'insalubrité, régularisation foncière, chacune de ces opérations faisant l'objet de son montage spécifique, en temps utile.

---

<sup>59</sup> Cet important travail a été mené à la suite d'un audit de la filière RHI en Guadeloupe effectué en 2007, dont l'expert a accompagné la DDE en 2008. L'audit a également porté sur la qualité urbanistique des projets, sur les relations avec les habitants.

<sup>60</sup> Voir annexe III. On rappelle aussi le travail d'inventaire des zones d'habitat précaire et insalubre conduit par l'agence d'urbanisme de la Réunion - AGORAH en 1999 et actualisé en 2008 ainsi qu'un bilan des opérations de RHI menées (2007/2008)

<sup>61</sup> Voir point 351 ci-après.

Un comité de pilotage associant notamment l'Etat, l'Anah, ses autres partenaires, notamment financiers (Région, Département, CAF, CDC ...) assurerait le suivi du protocole d'accord.

*L'élaboration et la mise en œuvre de ce **PCRHI** serait fortement aidé par l'Etat grâce au versement à la commune ayant signé le protocole d'accord d'une dotations particulière pour lutte contre l'insalubrité et la précarité dans l'habitat. Cette dotation particulière, dont les conditions de gestion pourraient être analogues à celles de la dotation de développement rural (DDR), ne se substituerait, évidemment pas, aux financements de droit commun applicables aux opérations.*

*Par ailleurs, l'Etat et l'Anah réserveraient en priorité les crédits disponibles<sup>62</sup> au financement des différentes opérations et actions dans les communes ayant signé ce protocole d'accord et en assurant la mise en œuvre effective.*

### **III - 2. Revoir la conception du traitement de l'habitat indigne /insalubre sur la base de la typologie proposée des situations à traiter/ engager des améliorations opérationnelles**

321. Distinguer dans les quartiers d'habitat informel, des « quartiers d'habitat spontané » et les différencier des « quartiers insalubres »

Si l'on part des quartiers « d'habitat informel », définis comme ceux qui regroupent différentes formes d'habitat issues de constructions édifiées sans permis (souvent en auto-construction) par des personnes sans droit ni titre sur le terrain d'assiette - que ces terrains soient propriété de collectivités publiques ou de personnes privées - aboutissant à une urbanisation de fait, non organisée, et caractérisée par l'absence d'équipements publics structurants (routes, accès..) d'assainissement, d'évacuation des eaux pluviales, d'alimentation en eau courante et en électricité (sauf par bricolage local et branchements sauvages).

On peut distinguer, selon l'état des lieux plusieurs situations, comme analysé au point II - 5 ci-dessus.

En effet, l'état du bâti et le niveau d'équipement des locaux d'habitation sont très hétérogènes et l'on trouve, à côté de véritables bidonvilles, des quartiers où l'habitat s'est « durcifié » et équipé, et où nombre de maisons sont habitables en l'état, une fois les raccordements nécessaires effectués, ou bien, peuvent être améliorées.

Selon l'état moyen de ce bâti et la qualité des constructions à usage d'habitation, il est proposé de distinguer, au plan opérationnel :

- des quartiers qui peuvent être qualifiés d'insalubres et dont le traitement relève d'une opération publique de RHI ;
- des « quartiers d'habitat spontané » qui nécessitent seulement (ou majoritairement) une restructuration et une régularisation foncières ainsi que la construction des réseaux et équipements publics indispensables.

#### Les quartiers « insalubres »

Seraient qualifiés comme tels les secteurs où, en sus de l'absence de réseaux publics et de voies d'accès et de desserte, l'état des installations et constructions utilisées aux fins d'habitation, de leurs abords immédiats, l'absence ou la grave insuffisance d'équipements sanitaires de base dans ces locaux, rendent nécessaire leur démolition aux fins d'assainissement du quartier. On peut estimer que dès lors que 60 % au moins des constructions existant sur le site sont à démolir, le quartier peut être qualifié « d'insalubre » et son traitement relever d'une opération publique de RHI.



<sup>62</sup> Sur tous thèmes de logement ou d'aménagement /LBU, Anah, FRAFU

La qualification de « quartier insalubre » découlerait d'un certificat ou d'un constat délivré par les services sanitaires (SCHS, DRASS ou DSDS) à la suite d'une évaluation sommaire et globale de l'état et de l'équipement sanitaire du bâti<sup>63</sup>.

Si dans ces quartiers hétérogènes où coexistent des installations et constructions à démolir, compte tenu, soit de leur état, soit des nécessités de l'opération elle-même, et des maisons/cases/bâtiments à conserver ou pouvant raisonnablement être améliorés, il est proposé d'instituer un périmètre ad hoc, par voie législative, spécifique aux départements d'outre-mer, qui ouvrirait, par ailleurs, la possibilité d'exproprier en « loi Vivien ».

*Voir les propositions au point 345 ci-après.*

*Les modes d'action opérationnels et le bon usage des outils du code de la santé publique sont précisés au point 3521 ci-dessous.*

#### Les « quartiers d'habitat spontané »

Seraient qualifiés comme tels les secteurs où la majorité des maisons est correcte et peut être conservée et, le cas échéant, améliorée, dans la proportion de 60 %, au minimum. Le traitement de ces quartiers nécessite seulement (ou majoritairement) une restructuration et une régularisation foncière des terrains occupés, (ou à construire), ainsi que la création des réseaux et équipements publics indispensables. Sont mobilisables les outils d'aménagement classique, y compris, si nécessaire, l'expropriation de droit commun : y serait engagée une opération de « résorption de l'habitat spontané » « RHS ».

Les équipements publics seraient financés par le FRAFU, tel que réformé. La LBU financerait l'ingénierie indispensable au montage et à la conduite du projet. On peut aussi considérer que l'Etat puisse participer au financement de ces opérations à des taux inférieurs à ceux qui sont pratiqués en RHI, à moduler en fonction du projet, du bilan prévisionnel de l'opération, lequel tiendrait compte des ressources des occupants « régularisables », ou accédants à la propriété, des possibilités de cessions des charges foncières dans l'opération...



Aucune disposition législative ne paraît utile, à ce stade de la réflexion.

*Les conditions de mise en œuvre de ces opérations de RHS seraient précisées par circulaire, sur les bases proposées au point 351 ci-après.*



*Martinique/travaux de protection à Case Pilote*

#### La question des risques naturels.

Dans nombre de ces quartiers des zones, plus ou moins importantes, sont exposées à des risques naturels identifiés et se trouvent soumis à un plan d'exposition aux risques naturels prévisibles.

Selon les cas et les situations, des bâtiments trop exposés devront être démolis, les occupants relogés hors du site, et les terrains rendus inconstructibles.

L'article L.561-1 du code de l'environnement précise les conditions d'expropriation, après déclaration

<sup>63</sup> Il n'est pas question de faire cette évaluation case par case ou maison par maison mais un travail par sondage au vu de l'état général du quartier, certaines situations – les bidonvilles ou quasi-bidonvilles, relevant de l'évidence.

d'utilité publique, au profit de l'Etat, des communes ou de leurs groupements, lorsque les moyens de sauvegarde s'avèrent plus coûteux que l'expropriation, en cas de risque prévisible de mouvements de terrain, ou d'affaissements de terrain dus à une cavité souterraine ou à une marnière, d'avalanches ou de crues torrentielles menaçant gravement des vies humaines.

Dans d'autres cas, des mesures préventives et des travaux propres à limiter l'exposition aux risques pourront être entrepris : ils peuvent faire l'objet de subventions décidées par le préfet, imputées sur le Fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), ce qui permettrait à la fois le maintien sur place des habitants grâce à la réduction des aléas et d'alléger certains postes des bilans des opérations de RHI<sup>64</sup> comme des opérations de RHS (*voir au point 366 ci-après*).

322. Prendre en compte les habitants, les questions sociales et d'insertion; retrouver une dynamique de projet, de « politique de la ville »

Beaucoup d'éléments relatifs à une réelle prise en compte des aspirations, besoins des habitants, possibilité pour eux d'être acteurs de leur changement, sont présentés dans les différents points abordés par le présent rapport et on n'y reviendra pas.

On ne rappellera que quelques points essentiels :

- privilégier dans toutes les situations où les cases et maisons existantes peuvent être améliorées - et hors zones de risques - le maintien sur place des occupants par des actions de régularisation foncière à leur bénéfice et d'amélioration de l'habitat;
- améliorer l'habitat, même quasi-précaire, dans des situations sociales difficiles où il peut être préférable de ne pas déplacer les personnes (notamment âgées ou fragiles) quand aucune autre raison ne l'impose;
- dans tous les cas où la démolition, le déplacement des populations et le relogement est indispensable, organiser le dialogue avec les habitants et prendre en compte leurs besoins et leurs possibilités;
- identifier dans la conduite du projet de RHI une fonction de médiation sociale, interlocuteur de la commune ou de l'opérateur, indépendante de celui-ci ;
- donner une autre dimension au projet de RHI que le simple aménagement ou relogement (sociale, économique, culturelle);
- associer au projet de RHI des projets d'insertion par l'économique : par exemple, des chantiers portant sur des travaux utiles au projet (clôtures<sup>65</sup>, jardins, propreté ...);
- monter un programme associé de prévention de la délinquance.

Cela signifie : construire le projet urbain et d'habitat en associant effectivement les habitants; prendre des engagements avec les habitants et s'engager à les respecter.

Cela veut dire aussi : expliquer le projet aux habitants, prendre le temps de le faire.

La première approche devrait être faite par les élus de la commune.

Prévoir l'accompagnement social, éventuellement nécessaire pour certains ménages, dans ce cadre de travail et non comme substitution à l'écoute des habitants, ou comme un cosmétique nécessaire pour les bailleurs sociaux...

L'accompagnement social, c'est aussi prendre en charge globalement les problèmes des familles, et l'appui des travailleurs sociaux (CAF, CCAS ...) est essentiel là où ils existent.

---

<sup>64</sup> Il est, en effet, anormal que des travaux de prévention des risques soient financés sur des crédits de RHI dont ce n'est pas l'objet.

<sup>65</sup> A Matoury en Guyane, l'ensemble des clôtures dans la restructuration du quartier d'habitat spontané de Co-gneau-Lamirande seront effectuées par un chantier d'insertion des jeunes du quartier



Ces éléments doivent être pris en compte au moment de l'étude pré-opérationnelle de l'opération de RHI.

Au cours du projet, il faut prévoir les réunions nécessaires, diffuser de l'information<sup>66</sup> sur l'avancement du projet, sur l'animation sociale, sur les autres dimensions du projet (économique, culturelle ...).

### 323. Introduire des opérations d'amélioration légère de l'habitat existant

La question soulevée est de savoir comment accélérer les processus d'amélioration de l'habitat, même informel, chez les plus pauvres<sup>67</sup> ?

A partir du constat selon lequel de nombreuses cases ou maisons, construites et occupées par leurs occupants, disposant souvent de trop faibles ressources pour bénéficier des mécanismes actuels de l'aide à l'amélioration de l'habitat ou faute de titre foncier, pourraient cependant être améliorées à moindre coût par des procédés assez « rustiques », tant en secteur diffus que dans des quartiers informels, hors d'une éventuelle opération complexe de type « RHI », il est proposé d'expérimenter un montage répondant à ces objectifs en associant une équipe technico-sociale de MOUS à la fourniture de matériaux et l'appel aux solidarités familiales ou locales, permettant une auto-réhabilitation encadrée. Le financement de cette MOUS doit être soutenu par l'Etat et les collectivités locales.

*La Réunion, St Pierre, auto-réhabilitation encadrée /programme FAP*

Cette démarche serait appliquée au traitement de cas d'insalubrité diffuse, en tissu urbain ou rural (informel); ce dispositif s'appliquerait au bâti et à l'équipement de base de la maison (toiture, sanitaires, voire un dispositif rustique d'assainissement individuel) sans traiter le foncier et sans équipements publics lourds, ce qui permettrait une sensible amélioration des conditions de vie des personnes, notamment âgées, voire de familles.



*Passage trop étroit – celui qui dessert la maison ci-dessus - pour que les opérateurs acceptent d'intervenir pour améliorer ces maisons ?*

La même question peut se poser dans une opération publique de RHI dans des situations où les occupants de cases ou maisons pouvant être améliorées, disposent de trop faibles ressources pour engager des travaux d'amélioration, surtout après l'éventuel effort financier d'acquisition du foncier; le même mécanisme pourrait être monté par recours à une équipe technico-sociale de MOUS, (car ce n'est pas le métier des aménageurs ou organismes de logement social) et fourniture de matériaux, appel aux solidarités familiales ou locales, permettant une auto-réhabilitation.

<sup>66</sup> Modèles de petits journaux ...

<sup>67</sup> Sur le modèle assez proche du programme de la FAP /voir en annexe III; il n'est pas totalement normal que la FAP intervienne dans ce champs du fait de la défaillance des opérateurs locaux et d'insuffisante mobilisation de l'AAH ...

Le financement de la fourniture de matériaux devrait être imputé sur la LBU (voir au point 367 ci-après).

*On pourrait aussi souhaiter le développement du microcrédit dans ce domaine pour effectuer des travaux mineurs d'amélioration, mais qui peuvent changer la vie...*

*Le recours au crédit bancaire normal étant très limité pour les occupants les plus modestes et impossible pour les personnes occupant leur maison sans titre foncier.*

Par ailleurs, le renforcement de l'accès à l'eau potable est une priorité absolue, notamment pour prévenir les maladies hydriques. En effet, durant les 13 dernières années, 13 épidémies de fièvre typhoïde ont été enregistrées en Guyane, dont certaines directement liées à l'absence d'alimentation en eau potable en zone urbaine.

Ainsi, la mise en place de bornes fontaines sur les réseaux publics pour alimenter les zones d'habitat non desservies doit être généralisée dans le cadre de ces opérations, à l'image des premières installations mises en place par la commune de Cayenne<sup>68</sup>.

324. Traiter l'habitat insalubre diffus dans les quartiers urbains ou les villages avec les outils à disposition : OPAH de renouvellement urbain, OPAH de revitalisation rurale, MOUS et PIG

Ce point a été évoqué à plusieurs reprises et ne soulève pas de difficultés particulières.

Il faut rappeler que de très nombreuses situations urbaines et de bourgs relèveraient d'opérations de ce type qui permettent de traiter les poches d'insalubrité et d'indignité : il faut les encourager vigoureusement, avec la mobilisation de l'Anah.



Cayenne, OPAH-RU du centre travaux en cours

*d'insalubrité diffuse, la mission demande à l'Anah d'ouvrir à nouveau, comme cela avait été fait pour le plan de cohésion sociale, des PIG sans maîtrise d'ouvrage locale, à maîtrise d'ouvrage Anah, sachant que des financements tiers peuvent être appelés (CAF par exemple).*

Le traitement de l'habitat diffus relève d'une démarche de PIG, normalement conclu par accord entre une collectivité maître d'ouvrage et l'Anah.

*Devant la difficulté des Départements de s'engager dans cette démarche – pourtant appelée comme dispositif opérationnel de la mise en œuvre du volet « habitat indigne » du PDALPD- ce que l'actuelle mission ne peut que regretter – dans un souci pragmatique et devant l'urgence d'accélérer les diverses formes*

Par ailleurs, des secteurs urbains « réguliers » et habités, sont situés en zone de risque naturel et le maintien lié à l'amélioration de l'habitat rend nécessaire la réalisation de travaux de prévention: pour encourager et faciliter ces travaux de prévention, il est proposé d'inclure les secteurs d'OPAH-RU

<sup>68</sup> Avis du Conseil supérieur d'hygiène publique de France du 24 mai 2007, relatif au plan d'amélioration de l'organisation de l'alimentation en eau potable de la Guyane française proposé par le Directeur de la santé et du développement social de Guyane.

dans les zones où il est proposé de passer le taux de subvention du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM, dit « Fonds Barnier ») travaux de 25 à 40% (voir point 366 ci-dessous).

### **III – 3. Poursuivre les marchands de sommeil, engager des politiques pénales locales; faire « régulariser » les situations locatives**

Le manque de politique pénale dans les DOM a fait l'objet d'une courte analyse au point 214 ci-dessus.

Dans l'optique d'une nouvelle donne de la politique de lutte contre l'habitat insalubre dans les DOM, d'une instruction donnée aux préfets pour mettre en place une organisation renforcée du travail autour d'un Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne, le rappel doit explicitement viser, aussi, la définition d'une politique pénale locale par les procureurs de la république en liaison avec les services de sécurité publique et la gendarmerie.

Il n'y a pas de lien entre la possession, ou non, d'un titre de propriété foncière, la régularité, ou non, de l'occupation d'un terrain et le comportement de « marchand de sommeil », qui ne concerne qu'une minorité de bailleurs. Cependant, dès la parution des modifications législatives ad hoc permettant de mettre en demeure « la personne qui met à disposition » et non plus seulement le « propriétaire, tel qu'il figure à la conservation des hypothèques », en cas d'insalubrité ou de danger, il conviendra de renforcer la lutte contre les « marchands de sommeil », en sus des possibilités actuelles.

*Dans la même optique d'accès au droit de tous, il faudrait engager une action de longue haleine sur la régularisation des situations locatives, parallèle à l'action pénale, sur le plan civil, en liaison avec les juges d'instance des DOM et en mobilisant les ADIL. Ce point d'importance au vu des très nombreuses situations de locations irrégulières (locations effectuées par des bailleurs ayant construit des locaux sans droit ni titre sur les terrains d'assiette) devrait faire l'objet d'une expertise spécifique avec le ministère de la Justice.*

### **III – 4. Des améliorations juridiques**

341. Elargir la définition et le champ de l'observatoire départemental de l'habitat indigne applicable aux DOM

Comme mentionné plus haut, et pour mieux prendre en compte les réalités de l'habitat indigne d'outre-mer, il est nécessaire d'élargir la notion d'habitat indigne à tout l'habitat informel et d'ouvrir l'observatoire départemental nominatif des logements indignes ou indécents, prévu à l'article 4 de la loi Besson, aux *situations* repérées d'habitat informel et insalubre, concentré ou diffus, en tant que poches, secteurs ayant fait l'objet d'un repérage géographique, qui ne requièrent pas nécessairement les mentions nominatives des « propriétaires ».

Il est proposé de préciser ces 2 points à l'art 4 de la loi Besson, relatif au contenu du PDALPD, dont le g), notamment, concerne le volet « habitat indigne » et l'observatoire.

*Voir en annexe II les propositions de modifications législatives.*

342. Prendre en compte sur le plan juridique l'habitat informel lorsque sa démolition est nécessaire dans le cadre d'opérations publiques

*Les cas de figure opérationnels visés seraient les suivants :*

- *la réalisation d'une opération d'aménagement au sens de l'art L.300-1 du code de l'urbanisme;*
- *la réalisation d'équipements publics déclarés d'utilité publique;*
- *la nécessité d'expulser dans les zones exposées à des risques naturels majeurs et disposant d'un PPR.*

Comme on l'a analysé plus haut, quelques dizaines de milliers de ménages vivent, souvent depuis longtemps, dans de l'habitat informel, généralement dans des constructions qu'ils ont édifiées pour

leurs besoins propres, sans permis et sur le terrain d'autrui (public ou privé), le plus souvent sans droit ni titre, parfois sur la base de contrats de location, écrits ou oraux, eux-mêmes anciens.

Dans les quartiers d'habitat informel, des constructions, également édifiées dans les mêmes conditions sont aussi données à bail et de nombreux habitants sont donc des locataires de fait de bailleurs, non propriétaires.

Dans la majeure partie des cas, aucune expulsion ni procédure n'a été menée contre ces occupants sans titre foncier, la collectivité publique ayant accepté cet état de fait ou ayant été impuissante à l'empêcher. Il en est de même pour d'éventuels propriétaires privés, désormais disparus, ainsi que pour ceux qui avaient loué leur terrain, en acceptant, par exemple, la construction de maison légère.

Dans un souci opérationnel – mener à bien des opérations de résorption de l'habitat insalubre ou spontané, faire passer les voiries et réseaux pour équiper des zones d'urbanisation – protéger les personnes dont l'habitat est situé en zone de risque naturel - il est indispensable de pouvoir libérer par démolition, après expropriation, le cas échéant, les terrains nécessaires.

Se pose alors la question de l'indemnisation des personnes concernées, notamment de celles qui sont à l'origine de la construction qu'elles occupent comme résidents.

Elle se pose aussi pour celles qui ont donné à bail les locaux qu'elles ont construits.

Les questions soulevées peuvent être ainsi distinguées selon les cas :

- selon que les terrains d'assiette à libérer sont publics ou privés;
- selon que les personnes concernées par la libération des lieux sont à l'origine de la construction qu'elles occupent ou sont bailleuses.

#### *3421. Libérer les terrains publics d'assiette de locaux habités par les personnes à l'origine de la construction*

Pour ces personnes, les cases, ou véritables maisons, qu'elles occupent ont une valeur d'usage certaine; elles constituent un patrimoine pour ces ménages et, le plus souvent, le seul.

Comme on l'a aussi noté ci-dessus, un grand nombre de ces occupants payent la TFPB et se considèrent comme des propriétaires légitimes de ces bâtiments...

Dans un souci tant d'efficacité opérationnelle que d'équité, les personnes très modestes n'ayant ni autre bien ni autre logement, dans les opérations publiques de RHI, nombre d'aménageurs, en accord avec les administrations locales, versent une indemnité à ces personnes, indemnités évaluées par les services locaux des Domaines et qui apparaissent au bilan des opérations.

Il est proposé de donner une base légale à cette indemnisation tout en encadrant les conditions d'ouverture, justifiée par la « perte de jouissance d'un lieu d'habitation compromettant gravement leurs conditions de vie » et par le fait que ces bâtiments ont une valeur patrimoniale, variable selon leur configuration et leur état, et toujours une certaine valeur d'usage.

***Mais on peut aussi s'appuyer sur une décision récente de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH/ arrêt du 30 novembre 2004<sup>69</sup>) qui a considéré que l'occupant sans titre d'un terrain public, occupation tolérée par l'Etat, dispose d'un intérêt patrimonial relatif à son habitation suffisamment consistant pour constituer un « bien » au sens de l'article 1<sup>er</sup> du protocole additionnel de la convention européenne des droits de l'homme. On rappelle que c'est cet article 1<sup>er</sup> intitulé « Protection de la propriété »<sup>70</sup> qui est le fondement de la protection du droit de propriété et donc du droit à indemnité.***

---

<sup>69</sup> CEDH : Oneryldiz/Turquie

<sup>70</sup> Lequel dispose que : « Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. »

Les conditions seraient les suivantes :

- justifier d'une occupation paisible des locaux affectés à leur résidence principale, ou à celle de leurs ascendants ou descendants, depuis plus de 10 ans, à compter de la délibération de la collectivité publique compétente ayant engagé l'opération, ou de la date d'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article 11-1 du code de l'expropriation;
- n'avoir pas fait l'objet d'une procédure d'expulsion à l'initiative du propriétaire foncier;
- accepter une libération des lieux à l'amiable.

*3422. Libérer les terrains publics d'assiette de locaux loués à bail par les personnes à l'origine de la construction*

On observe que l'habitat informel est assez fréquemment donné à bail dans des conditions évidemment irrégulières (et par ailleurs souvent indignes); dès lors, se pose la question de la justification d'une éventuelle indemnisation à ces bailleurs de fait.

En droit et en équité, on ne peut que répondre négativement, et c'est ce que pratiquent certains aménageurs. Mais lorsque 53 % des maisons informelles sont louées, comme à Trenelle à Fort-de-France, on peut se poser la question de la gestion opérationnelle - et politique - d'une telle masse. S'il y a effectivement des « marchands de sommeil », il y a aussi des locations, certes irrégulières mais pas nécessairement indignes, effectuées par d'anciens résidents, suite à des mutations professionnelles ou familiales, de nombreuses locations familiales. De plus, il ne faut pas, non plus, mésestimer le fait qu'en l'absence d'offre suffisante de logements ces locations rendent un service, même si l'on ne peut que déplorer ces situations.

On pourrait, alors, imaginer un dispositif où l'indemnisation de ces bailleurs serait encadrée par une définition assez stricte du mode d'évaluation du bâtiment. Cette évaluation serait effectuée selon l'état sanitaire, d'entretien, de sécurité du bâtiment; serait défalquée de cette évaluation la valeur correspondant à 3 mois de loyer par locataire à reloger.

Cependant, cette hypothèse de travail implique que l'on justifie en droit cette indemnisation<sup>71</sup>, qui ne peut être la perte de jouissance, mais par l'existence de fait d'un patrimoine, même illégalement constitué. L'arrêt précité de la CEDH ne pourrait être invoqué.

On peut aussi arguer d'un enrichissement sans cause, ce qui militerait pour la non indemnisation de ces bailleurs.

On sait aussi que certains de ces bailleurs ont plusieurs logements donnés à bail, soit dans le même bâtiment soit dans plusieurs bâtiments situés dans le même quartier ou dans plusieurs : il s'agit là de véritables « marchands de sommeil ». Mais dans ces cas, location effectuée dans des conditions abusives (suroccupation volontaire, divisions), état des locaux loués insalubre ou menaçant ruine, il faut bien préciser que ces situations relèvent d'un arrêté d'insalubrité ou de péril – facilité par les modifications législatives proposées aux points 345 et 346 ci-après, qu'il appartient au préfet et au maire de prendre et que, dans ces conditions, aucune indemnisation ne pourrait être versée à ce bailleur.

*3423. Libérer par expropriation les terrains privés occupés par des constructions édifiées par des tiers*

Les besoins de l'opération peuvent nécessiter l'expropriation du terrain d'assiette, la démolition des constructions édifiées, et donc l'expulsion des occupants et personnes à l'origine de ces constructions.

Si l'assiette foncière doit être expropriée, en droit, l'indemnité d'expropriation doit réparer un préjudice issu d'un droit juridiquement constitué, ce dont ne dispose que le propriétaire foncier : on ne peut donc instituer un partage de l'indemnité entre les deux parties que sont le propriétaire foncier et l'occupant foncier sans titre, ce dernier n'ayant pas de droit à faire valoir et donc pas de préjudice à faire réparer.

---

<sup>71</sup> Ladite indemnité calculée comme il est proposé sera d'un montant très faible, voire fréquemment égale à zéro, ce qui est cohérent avec l'état juridique et souvent technique des locaux mis à bail ...

On peut, cependant, en se fondant non seulement sur l'équité, mais en prenant en considération la valeur d'usage et patrimoniale de la construction édifiée, proposer des solutions, qui tentent de répondre aux différentes questions posées, à aborder différemment selon les cas de figure suivants :

#### Cas des personnes, occupants fonciers sans titre ou « pseudo-proprétaires occupants »

Le juge de l'expropriation ne connaît que le propriétaire foncier tel qu'il figure à la conservation des hypothèques et le service des Domaines aussi.

Pour des raisons d'équité et pour tenir compte de la valeur d'usage, patrimoniale de la construction édifiée, il est proposé, d'une part, de clarifier le fait que l'indemnisation du propriétaire foncier soit effectuée sur la base de la valeur du terrain nu et, d'autre part, d'ouvrir au juge de l'expropriation la possibilité d'indemniser la perte de jouissance de fait pour « l'occupant foncier sans titre », sans que soit reconnu un droit de jouissance juridiquement constitué et opposable.

#### Cas des personnes « occupants fonciers » en vertu d'un contrat de location

Certaines personnes ont édifié leur maison, ou leur case, sur la base d'un contrat de location de durées diverses (3/6/9 ans...) voire de prêts d'usage, non formalisés, remontant souvent à des générations précédentes.

Ces baux ou contrats ont souvent prévu la possibilité de construire une « habitation légère ».

Dans ces cas, on ne peut considérer que ces occupants soient « sans droit ni titre », même s'ils peuvent être dans l'incapacité de fournir un document écrit. Aussi, il est proposé que ces occupants aient un droit à indemnité fondé sur la valeur de leur maison et de l'usage de l'assiette foncière, la perte de jouissance.

L'indemnisation serait liée aux mêmes conditions que celles qui sont proposées en cas de libération de terrains publics :

- justifier d'une occupation paisible des locaux affectés à leur résidence principale, ou à celle de leurs ascendants ou descendants, depuis plus de 10 ans, à compter de la délibération de la collectivité publique compétente ayant engagé l'opération ou de la date d'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article 11-1 du code de l'expropriation ;
- n'avoir pas fait l'objet d'une procédure d'expulsion à l'initiative du propriétaire foncier.

Ces personnes devront justifier par tous moyens à leur disposition de l'existence d'un contrat de location, ou d'un usage effectivement octroyé et, si possible, fournir un document écrit; la situation des personnes ne pouvant plus fournir le document, bénéficiaire d'un contrat oral, sera examinée souverainement par le juge de l'expropriation, saisi de la demande d'indemnité.

#### Cas des personnes louant à bail des locaux édifiés sur le terrain d'autrui

Ces personnes qui ont construit sur des terrains privés, sans droit ni titre, ne peuvent prétendre à aucune indemnité, car elles ne peuvent arguer d'un droit juridiquement constitué qui, seul, pourrait fonder un préjudice à réparer. Seul, le propriétaire foncier a droit à l'indemnisation d'expropriation et il ne peut y avoir un partage d'indemnité avec le bailleur, non propriétaire.

Il peut en être différemment si le bailleur a construit sur un terrain privé suite à une location, un bail tacite, un prêt d'usage, notamment lorsque la construction a servi de résidence à la famille et que la location est effectuée par un membre de la famille. On pourrait considérer que cette construction n'a pas été édifiée sans droit ni titre et que le bailleur pourrait justifier d'un droit et bénéficier d'une indemnité. Là encore, il appartiendrait au juge de l'expropriation d'apprécier la réalité du fondement de la construction, la bonne foi du bailleur, laquelle peut aussi être jugée à l'aune des conditions de location effectuées par le bailleur (état des locaux, montant des loyers, divisions abusives ...).

Si la location est effectuée dans des conditions abusives (suroccupation volontaire, divisions), état des locaux loués insalubre ou menaçant ruine, le traitement de ces situations relevant d'un arrêté d'insalubrité ou de péril –qu'il appartient au préfet et au maire de prendre- entrainera le fait qu'aucune indemnisation ne pourra être versée à ce bailleur.

En poursuivant l'analyse des différentes situations rencontrées, on peut construire le tableau ci-après, qui soulève plusieurs questions.

En amont même des nécessités liées aux opérations évoquées, la question posée est celle des conditions même de la régularisation, dans le cadre d'opérations d'aménagement, des différentes

situations où sont occupés des bâtiments d'habitation édifiés irrégulièrement : si l'on facilite la régularisation des personnes occupant elles-mêmes (ou leur famille) les logements édifiés, faut-il aussi régulariser les bailleurs ? Et si l'on répond oui, dans quels cas et dans quelles conditions ?

En opération publique de RHI où l'aménagement des terrains et l'offre de logements sont, du fait de l'objet même de l'opération et de l'importance de l'aide financière de l'Etat, réservés à la location sociale ou à l'accession très sociale à la propriété, la réponse est négative de principe.

Mais dans les opérations de résorption de l'habitat spontané, la question peut se poser et on pourrait poser comme condition à la régularisation foncière, la location avec un loyer conventionné (et les travaux nécessaires à faire, bien évidemment).

*A partir des situations présentées dans ce tableau, plusieurs dispositions législatives, qui seraient spécifiques à l'outre-mer, sont proposées en annexe.*

Elles répondent à plusieurs cas de figure et hypothèses de travail :

- cas des « pseudo-proprétaires occupants » sur terrain, propriété publique et nécessité de libérer les lieux : ouverture d'un droit à indemnisation pour ces « occupants fonciers sans titre » de locaux construits à leur initiative et qu'ils occupent à titre de résidence principale, dans des conditions précisées par la loi; ce droit serait ouvert en cas de libération volontaire des lieux et ne le serait pas en cas de recours à l'expulsion ordonnée par le juge;
- cas des « pseudo-proprétaires occupants » sur terrain, propriété privée et nécessité de libérer les lieux par expropriation : possibilité ouverte au juge de l'expropriation d'octroyer une indemnité à ces mêmes personnes en cas d'expropriation du terrain d'assiette;
- cas des occupants fonciers en vertu de contrats divers sur le terrain, propriété privée et nécessité de libérer les lieux par expropriation : droit à une indemnisation de ces occupants pouvant justifier de l'origine de leur « droit à construire », sous contrôle du juge en cas d'expropriation;
- cas des bailleurs, non propriétaires, sur terrain propriété publique : ouverture éventuelle d'un droit à indemnité, strictement encadré par la loi, à condition que les conditions locatives ne relèvent pas d'un arrêté d'insalubrité ou de péril;
- cas des bailleurs, non propriétaires, sur terrain propriété privée, en vertu de contrats divers et nécessité de libérer les lieux par expropriation : ouverture d'un droit à indemnité, sous contrôle du juge, à condition, également, que les conditions locatives ne relèvent pas d'un arrêté d'insalubrité ou de péril. On rappelle, également, que la « loi Vivien » trouve à s'appliquer à certaines de ces situations.

La légalisation de l'indemnisation pose plusieurs problèmes de droit :

- toute personne ayant construit ou s'étant installée sans droit ni titre sur un terrain, propriété publique ou privée, est un squatter, au sens de la loi. Si elle refuse de quitter les lieux, elle est expulsable par ordonnance du juge, saisi par le propriétaire, selon les procédures de droit commun (compétence du tribunal de grande instance pour les propriétés privées y compris le domaine privé des collectivités publiques, tribunal administratif en cas d'occupation du domaine public) et sans indemnité;
- cas des pseudo- propriétaires occupants sur terrains, propriétés publiques : pour les personnes qui ont édifié pour leur compte une maison qu'elles occupent à titre de résidence principale, ouvrir un droit à indemnité revient à reconnaître un droit d'usage ou de jouissance à ces personnes, constitutif d'un droit patrimonial au sens de l'arrêt précité de la CEDH, susceptible d'ouvrir un préjudice réparable. Il est proposé de limiter cette possibilité aux situations où une collectivité publique est propriétaire et où l'indemnisation couvre une libération amiable des lieux.
- cas des pseudo-proprétaires occupants sur terrains, propriétés privées. Si l'assiette foncière doit être expropriée, en droit, l'indemnité d'expropriation doit réparer un préjudice

lié à un droit juridiquement constitué, ce dont ne dispose que le propriétaire foncier : on ne peut donc instituer un partage de l'indemnité entre les deux parties. Pour des raisons d'équité, il est proposé que le juge de l'expropriation ait la possibilité d'indemniser la perte de jouissance de fait pour « l'occupant foncier sans titre », sans que soit reconnu un droit de jouissance juridiquement constitué et opposable. Dans ce cas, l'arrêt de la CEDH peut difficilement fonder une dérogation de droit, le propriétaire privé en titre ne pouvant qu'avoir primauté sur un droit patrimonial éventuel de l'occupant sans titre, même toléré.

- *cas des personnes qui ont édifié pour leur compte une maison qu'elles occupent à titre de résidence principale* sur un terrain privé, dans le cadre d'un contrat de location du terrain : dans ces cas, en cas d'expropriation, un droit à indemnisation pourrait être ouvert à ces personnes, dès lors qu'elles peuvent apporter tous éléments étayant cette location, susceptible de leur ouvrir un préjudice réparable. La bonne foi de ces occupants et le montant de l'indemnité pouvant leur être versé seraient appréciés par le juge
- *cas des bailleurs* : aucun droit ne peut être reconnu, ni de jouissance, ni d'usage, aux personnes qui donnent à bail des locaux construits sans droit ni titre sur la propriété d'autrui, susceptible de justifier une indemnisation, car ils ne peuvent arguer d'un droit juridiquement constitué ouvrant droit à réparation d'un préjudice. Il en serait différemment pour des personnes ayant édifié une construction dans le cadre de la location d'un terrain, et l'ayant donné à bail : en effet, dans un tel cas, le bailleur pourrait arguer d'un droit assis sur une location et ce, sous le contrôle du juge.



## Tableau : Régularisation et maîtrise publique dans les quartiers « d'habitat informel »

### Situations à prendre en compte – hypothèses de travail

#### Cas des occupants fonciers sans titre, ayant édifié une maison ou une case constituant leur résidence principale sur un terrain ne leur appartenant pas : « pseudo-proprétaires occupants »

Situations des constructions	Régularisation foncière	Modalités de la maîtrise publique	Outils utilisés aujourd'hui	Problèmes /réflexions/ propositions
<b><i>A conserver et/ou à améliorer</i></b>	A régulariser dans le cadre de l'opération de RHI ou de RHS au bénéfice de l'occupant	Acquisition publique ou expropriation nécessaire du terrain d'assiette pour les besoins de l'opération et de la régularisation foncière	Expropriation en droit commun des terrains d'assiette à la valeur du terrain nu ou bâti ;	Exproprier en droit commun le terrain d'assiette à la valeur du terrain nu, la construction étant destinée à revenir à son « pseudo-proprétaire » après régularisation.
<b><i>A démolir pour raisons diverses</i></b>				
Maison ou case édifée sur terrain communal/public	Sans objet	Libération des lieux pour les besoins de l'opération et de la régularisation foncière départ / relogement /démolition / effectués à l'amiable ;  Si refus des occupants ?	En droit : pas d'indemnité  Parfois indemnité de fait par l'aménageur dans le cadre de la RHI  <i>Comment fait-on en pratique ?</i>	Légaliser le versement d'une indemnité : évaluer la valeur d'usage du bien <sup>72</sup>  Expulsion sur ordonnance du juge /TGI sans indemnité.

<sup>72</sup> Se pose la question de la légitimité de reconnaître un droit à indemnité si la construction ne vaut effectivement rien .... compte tenu de son état (y compris si élément de bidonville ...) Il est proposé de se caler sur le mode d'évaluation de l'art 18 de la loi Vivien : valeur d'usage pour les « pseudo-proprétaire-occupant »

Situations des constructions	Régularisation foncière	Modalités de la maîtrise publique	Outils utilisés aujourd'hui	Problèmes /réflexions/ propositions
Maison ou case édifée sur terrain privé, sans aucun droit ni titre ;	Sans objet	<p>Libération des lieux amiable avec les deux parties (le propriétaire foncier et l'occupant sans titre foncier)</p> <p>Si refus de l'un ou l'autre (ou propriétaire foncier introuvable)</p>	<p>En droit : indemnité pour le seul propriétaire foncier <i>En fait, il peut y avoir partage de l'indemnité entre les deux par l'aménageur ... ?.</i></p> <p>Expropriation du terrain et de la construction édifée dessus ; <i>indemnité pour le seul propriétaire foncier à la valeur du terrain - nu ou bâti ?</i></p>	<p>En droit, seul le propriétaire foncier peut bénéficier de l'indemnité d'expropriation car a seul un droit juridiquement établi. On ouvrirait la <u>possibilité</u> pour le juge de prévoir une indemnité pour perte de jouissance à l'occupant foncier sans titre, suite à évaluation des Domaines.</p>
Maison ou case édifée sur terrain privé, suite à un contrat de location ;	Sans objet	<p>Besoin de libérer les lieux : amiable avec les deux parties (le propriétaire foncier et l'occupant) Si nécessaire (<i>propriétaire foncier introuvable, indivision ...</i>) : expropriation</p>	<p>Si aménageur, négociation amiable.. ; Sinon , expropriation : quelles indemnités ?</p>	<p>Dans ce cas et sous condition que l'occupant puisse apporter tous éléments permettant au juge d'apprécier la réalité d'un contrat de location, on peut prévoir un droit à indemnité pour l'occupant en sus de l'indemnité au propriétaire foncier. Bases : évaluation des Domaines.</p>

## Tableau : Régularisation et maîtrise publique dans les quartiers « d'habitat informel »

### Situations à prendre en compte – hypothèses de travail

#### Cas des personnes donnant à bail une maison ou une case édifée sur un terrain ne leur appartenant pas

Situations des constructions	Régularisation foncière	Maîtrise publique	Outils utilisés aujourd'hui	Problèmes/réflexions/propositions
<b>A conserver et/ou améliorer</b>	Régularise-t-on la situation foncière d'un pseudo-bailleur ? Cas dans les ZPG <sup>73</sup> La réponse est non dans le périmètre de la RHI <sup>74</sup> . En revanche, la régularisation foncière des bailleurs peut être acceptée dans les opérations de RHS, sous conditions <sup>75</sup> .	Maitrise publique nécessaire pour les besoins de l'opération	<i>Que fait-on en pratique ? Régularisation ou non ?</i>	2 options théoriques: - ne pas régulariser ces situations difficiles à justifier en droit; - ou régulariser, en RHS, sous conditions <sup>76</sup> d'amélioration des locaux mis à bail, de régularisation de la situation locative et conventionnement du loyer.
<b>A démolir pour raisons diverses</b>				
Maison sur terrain communal/public	Sans objet	Départ / démolition / effectués à l'amiable	En droit : pas droit à indemnité  <i>Quelles pratiques en fait ?</i> <sup>77</sup>	Deux options : - soit la démolition après expulsion et sans indemnité /relogement des locataires par la

<sup>73</sup> En application de la loi du 31/12/1996, les personnes mettant à bail des cases construites dans les zones des 50 pas géométriques (ZPG) ont droit à régularisation foncière. Dans leur rapport de 2006 sur les ZPG, les inspecteurs généraux ont demandé qu'il soit mis fin à cette disposition, dénuée de toute justification.

<sup>74</sup> Ceci est lié au fait que le financement en RHI (et l'importance des subventions publiques) s'analyse comme une surcharge foncière dont la justification est de permettre le relogement des occupants de l'habitat insalubre dans du logement social et très social/

<sup>75</sup> Cela dépend du prix de cession des charges foncières dans ces opérations, comme dans toute opération d'aménagement et des subventions publiques éventuelles à ces opérations.

<sup>76</sup> Cette disposition permettrait de régulariser des situations de locations familiales ou « de bonne foi »/ dispositif qui exige un vrai suivi ....

<sup>77</sup> Position tenue par certains aménageurs dans le cadre des RHI sur le fondement que ces bailleurs ne peuvent louer légalement et sont souvent des « marchands de sommeil »

Situations des constructions	Régularisation foncière	Maîtrise publique	Outils utilisés aujourd'hui	Problèmes/réflexions/propositions
		Si refus ?	<i>Démolition d'office par l'aménageur ...sachant que le relogement des locataires est effectué dans le cadre de la RHI</i>	collectivité/aménageur ; - soit : calcul d'une indemnité selon état du bâti avec réfaction d'une valeur théorique du relogement évaluée à 3 mois de loyer par personne à reloger.  Expulsion sur ordonnance du juge /TGI sans indemnité.
Sur terrain privé, maison ou case édiée sur terrain privé, sans aucun droit ni titre ;	Sans objet	Amiable avec les deux parties  Si refus de l'un ou l'autre ?	En droit : indemnité pour le seul propriétaire foncier ; <i>Pratiques en fait ?????</i>  En droit : expropriation à la valeur du terrain nu (ou bâti ?) indemnité au seul propriétaire foncier <sup>78</sup> ;	Indemnisation sur la base de la valeur du terrain nu au seul propriétaire foncier, justifiant seul de droits;  Aucune indemnisation possible pour le « bailleur »
Sur terrain privé, maison ou case édiée sur terrain privé, suite à un contrat de location ;	Sans objet	Besoin de libérer les lieux : amiable avec les deux parties (le propriétaire foncier et l'occupant) Si nécessaire ( <i>propriétaire foncier introuvable, indivision ...</i> ) : expropriation	Si aménageur, négociation amiable; Sinon, expropriation : quelles indemnités ?	Dans ce cas et à condition que le bailleur puisse apporter tous éléments permettant au juge d'apprécier la réalité d'un contrat de location, on peut prévoir un droit à indemnité pour ce bailleur en sus de l'indemnité au propriétaire foncier. Bases : évaluation des Domaines, selon état et travaux à faire + réfaction du coût forfaitaire du relogement des occupants ;

<sup>78</sup> Le juge de l'expropriation ne connaît en droit que le propriétaire foncier

343. Faciliter l'expulsion des personnes occupant sans titre foncier en cas de nécessité, des locaux sur des terrains publics

*Situation des « occupants fonciers sans titre », « pseudo-proprétaires occupants »*

Dans le même cadre qu'au point précédent – opération d'aménagement, travaux d'équipements publics à entreprendre- le blocage des situations peut provenir du refus des « occupants fonciers sans titre », qui habitent dans les lieux, de quitter les lieux, même avec une offre d'indemnité et offre de relogement, sachant que dans cette hypothèse de travail le terrain est propriété publique, relevant généralement du domaine privé ou public de la commune, (mais ce peut être de l'Etat ou d'autres).

Etant sans droit ni titre sur la propriété d'autrui, ces personnes sont normalement expulsables à la demande du propriétaire, et sur la base du droit commun :

- compétence du tribunal de grande instance lorsque les terrains concernés relèvent du domaine privé de la collectivité publique;
- compétence du tribunal administratif lorsque les terrains concernés relèvent du domaine public de la collectivité publique<sup>79</sup>.

Le juge administratif, comme le juge judiciaire, peut être saisi en référé dès lors qu'il y a urgence et la libération des terrains dans les hypothèses de travail en cause (opération d'aménagement, travaux déclarés d'utilité publique, risques naturels) présente généralement effectivement un caractère urgent. Dans ces deux cas, le juge peut ordonner la libération des terrains sous astreinte.

En cas de non libération des terrains suite à la décision de justice, la force publique peut intervenir pour en assurer l'exécution.

La loi préciserait que, dans ce cas, l'occupant perd tout droit à indemnité.

*Situation des bailleurs.*

Quant aux personnes, occupants fonciers sans titre, qui donnent à bail les locaux concernés, elles ne peuvent justifier d'aucun droit leur ouvrant le bénéfice d'une indemnité : leur expulsion est prononcée par le juge ainsi que celle des « occupants de leur chef ». Dans ce cas, pour des raisons sociales, il appartient à la collectivité de reloger les locataires.

344. Homogénéiser les conditions de régularisation foncière et de maîtrise publique dans tous les cas d'habitat insalubre ou spontané. Cas des secteurs insalubres des zones des cinquante pas géométriques (ZPG)

Dans un souci d'équité et d'égalité devant la loi, il est nécessaire d'homogénéiser les conditions de régularisation foncière dans toutes les situations d'habitat insalubre ou spontané, dès lors que cette régularisation est techniquement possible et souhaitée par les habitants : homogénéité des conditions financières, (prix de cession de la charge foncière), transparence des aides publiques selon des critères de ressources...

Ces points seront à préciser dans la circulaire qui devra reprendre, en particulier, les conditions de réalisation des opérations publiques de RHI et de RHS.

***Plus problématique est la question du traitement de l'habitat spontané et insalubre dans les zones des cinquante pas géométriques comme on l'a vu au point 223 ci-dessus.***

La présente mission n'est pas mandatée pour traiter de la question – complexe - de l'évolution de ces zones, mais l'exclusion de fait de ces zones du champ de la résorption de l'habitat insalubre ne peut la laisser indifférente, d'autant qu'en Guadeloupe, comme en Martinique, il reste des quartiers réellement insalubres dans les zones des 50 pas.

On ne peut pas plus fermer les yeux sur la réalité de la persistance de quartiers insalubres dans ces espaces, que de laisser s'y développer des poches d'insalubrité, sachant que le processus propre de

<sup>79</sup> Dans ce cas les dispositions de la loi de 1991 relatives aux procédures d'exécution ne sont pas applicables à ces expulsions.

la régularisation ne permet, en aucun cas, de traiter globalement l'assainissement de ces zones ni d'améliorer significativement les conditions de vie des habitants les plus modestes.

S'il n'est pas question de créer des effets d'aubaine par des opérations de RHI non justifiées par la situation du bâti ou par l'occupation sociale, le blocage actuel ne peut être justifié.

Rien ne s'oppose à ce que les critères proposés pour qualifier d'insalubres certains quartiers informels s'appliquent aux situations correspondantes dans les ZPG.

Engager une opération de RHI là où la situation le justifie permettrait d'apporter des réponses viables pour des personnes très modestes - tant en termes de régularisation foncière qu'en termes d'amélioration de l'habitat - ce qui implique de prévoir une exception au principe posé par la loi de 1996, selon lequel le prix de cession des parcelles est fixé par le service des Domaines évalué au jour du dépôt de la demande de régularisation, pour pouvoir passer à un prix de cession de charge foncière (LES, en pratique).

Cette exception est à effectuer par voie législative pour amender la loi de 1996.

#### 345. Adapter les dispositions du code de la santé publique aux situations spécifiques de l'habitat informel d'outre-mer

Comme on l'a analysé plus haut, les dispositions actuelles du code de la santé publique ne sont pas adaptées au traitement de toutes les situations rencontrées outre-mer et, en particulier, pas aux secteurs insalubres des quartiers d'habitat informel.

Comme cela est précisé au point 3521 ci-après, toute intervention publique dans ces quartiers au titre de la RHI ne doit pas être liée à la prise d'arrêtés, dès lors qu'il est évident que le secteur est insalubre comme peut l'attester la DSDS ou la DRASS par la délivrance d'un certificat ou d'un constat d'insalubrité, et cela relève de la circulaire.

Cependant, dans ces situations où habitent souvent des locataires de bâtiments irrégulièrement construits par leur bailleur, lesquels louent des locaux dans des conditions souvent inacceptables, il paraît indispensable d'assurer la protection de ces occupants.

De même, certains terrains de ces quartiers étant propriété privée, le recours à la « loi Vivien » pour exproprier s'avérerait fort utile et cela suppose qu'un arrêté d'insalubrité ou de péril affecte les immeubles à acquérir.

Aussi est-il proposé de prévoir deux dispositions législatives spécifiques à l'outre-mer, pour répondre à ces situations :

- la première institue - en complément de l'actuel périmètre insalubre visé à l'art L.1331-25 du code de la santé publique - un périmètre insalubre à contenu « variable » pouvant inclure des constructions à conserver et à améliorer, où l'interdiction d'habiter ne serait pas générale et applicable à tous les bâtiments inclus dans le périmètre, mais précisée selon les secteurs où les bâtiments, là où c'est utile (protection des occupants contre des bailleurs, relogement d'urgence ...);
- la seconde propose que des dispositions analogues à celles qui figurent aux articles L.1331-26 et suivants du code de la santé, applicables aux seuls propriétaires des immeubles pris individuellement, le soient à toute personne qui met à disposition<sup>80</sup> des locaux insalubres aux fins d'habitation. La protection des occupants sera assurée parallèlement (suspension des loyers, obligation de relogement en cas d'interdiction d'habiter). Le bailleur ne pourra ni relouer les locaux vacants ni les utiliser à quelque fin

---

<sup>80</sup> En droit, on pourrait aussi considérer que le propriétaire du terrain étant présumé l'être du bâtiment édifié dessus, il peut lui être prescrit d'effectuer les travaux, à charge pour lui de se retourner contre le « constructeur-bailleur » et de faire jouer les dispositions actuelles du code de la santé publique. Cette dernière disposition se heurte, cependant, à deux difficultés : la première tient au fait qu'une collectivité publique est fréquemment propriétaire des terrains et se retrouverait à faire des travaux sur une construction qu'elle subit et à gérer une situation locative tout en exonérant le « constructeur-bailleur », souvent marchand de sommeil, de toute responsabilité et obligation, la seconde tient au fait que ces propriétaires privés sont souvent difficilement identifiables ou introuvables (indivisions successives non réglées ...).

que ce soit, même personnelle, tant que les travaux ne sont pas exécutés (dispositions législatives existantes).

Se pose alors la question de l'exécution de l'arrêté et donc des sanctions civiles utilisables par la collectivité publique vis-à-vis d'un bailleur défaillant.

On peut distinguer le cas où les travaux prescrits consistent à démolir le bâtiment lorsque son état relève de l'irrémediabilité, du cas où les travaux prescrits ont pour objet d'assurer la salubrité et la sécurité minimales des logements et de leurs occupants.

Dans le premier cas, si le bailleur ne procède pas à la démolition du bâtiment, la collectivité publique pourrait se substituer et exécuter la démolition d'office, assurer le relogement des occupants (le tout à la charge financière du bailleur, selon les dispositions actuellement applicables); elle est titulaire d'une créance publique, recouvrable comme en matière de contributions directes.

Dans le second cas, si le bailleur ne procède pas aux travaux de réparation prescrits, il n'est pas proposé que la collectivité publique procède à l'exécution d'office des travaux (contrairement aux dispositions actuellement applicables en la matière), car, compte tenu du mode constructif de ces bâtiments (auto-construction, bricolages, surélévations, absence de respect des normes minimales de construction ...), la responsabilité de la collectivité publique risquerait d'être systématiquement engagée.

Se pose alors la question de la sanction civile pour assurer la réalisation des travaux et pour protéger les occupants. Dans ce cas, le maire ou le préfet peut demander au juge des référés (président du tribunal de grande instance) de confirmer l'obligation d'effectuer les travaux, assortie d'une astreinte par jour de retard.

Si, malgré les rappels et mises en demeure, ou suite à l'ordonnance du juge, les travaux ne sont pas réalisés alors que les locaux sont toujours occupés, l'autorité administrative pourrait saisir à nouveau le juge pour être autorisée à démolir le bâtiment afin que les locaux ne restent pas occupés, ni ne puissent être reloués, sachant qu'elle aura à reloger les locataires (le tout à la charge du bailleur); dans ce cas, la créance publique correspondante sera recouvrable comme en matière de contributions directes sur le bailleur débiteur.

Pour être efficace, cette mesure implique un suivi administratif de la situation et la saisine du procureur en cas d'infraction (relocation, expulsion des locataires, menaces...).

Les infractions et leurs sanctions seront précisées pour répondre à ces deux cas de figure.

Enfin, il est proposé que suite à l'un de ces arrêtés, l'expropriation du terrain et des constructions édifiées puisse clairement être effectuée en « loi Vivien » sachant que, dans le cas où l'arrêté s'adresse à un bailleur, l'évaluation de l'indemnité d'expropriation se fait normalement à la valeur du terrain nu, la réfaction de l'indemnité du coût de la démolition et du relogement des occupants, prévue à l'article 18 de cette loi, ne serait pas imputée au propriétaire foncier, qui n'est clairement pas à l'origine des constructions et n'en tire pas de bénéfice, mais au bailleur. La collectivité publique expropriante sera titulaire d'une créance publique récupérable comme en matière de contributions directes.

*Voir en annexe II les propositions de modifications législatives.*

346. Adapter les dispositions relatives aux bâtiments menaçant ruine aux situations spécifiques de l'habitat informel d'outre-mer

En application des articles L.511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation, le maire prescrit par arrêté de péril au propriétaire<sup>81</sup> du bâtiment les mesures nécessaires pour mettre fin aux désordres du bâti, aux risques de chute, qui portent atteinte à la sécurité publique.

---

<sup>81</sup> Tel qu'il figure au fichier immobilier

Le maire est, dans l'état actuel des textes, dénué de pouvoirs pour prescrire à la personne qui a édifié, sans droit ni titre sur l'assiette foncière, un bâtiment qui menace ruine : il ne peut agir que contre le propriétaire<sup>82</sup> du terrain, seul propriétaire figurant au fichier immobilier (*cas de figure identique au cas précédent en insalubrité*).

Il est donc proposé une disposition législative spécifique à l'outre-mer, analogue à celles qui sont proposées en insalubrité, telles qu'explicitées au point 345 ci-dessus, pour les situations ponctuelles. Cette disposition pourrait être réservée aux bâtiments à usage d'habitation et donnés à bail<sup>83</sup>.

*Une rédaction législative de cette proposition est proposée dans l'annexe II.*

#### 347. Faciliter « l'abandon manifeste »

Comme cela a été analysé au point 224, dans les centres de ville et bourgs, nombre de parcelles ou d'immeubles bâtis sont à l'abandon. Or leur récupération permettrait d'utiliser un foncier urbain disponible, lorsque les propriétaires n'engagent ni travaux ni procédure pour régler la situation ayant conduit à cet état des lieux.

Le dispositif législatif actuel est codifié aux art L2243-1 et suivants du code général des collectivités territoriales; il prévoit une procédure de déclaration d'état manifeste d'abandon après recherche des propriétaires, puis la possibilité pour la commune d'exproprier selon le droit commun du code de l'expropriation, après formalisation d'un projet, déclaration d'utilité publique dudit projet par le préfet, après enquête publique.

Pour accélérer le processus d'appropriation publique dès lors que les propriétaires sont définitivement défaillants, il est proposé de simplifier la procédure d'expropriation et d'adopter une procédure analogue à celle qui a été adoptée par le Parlement en matière d'état de carence des immeubles collectifs d'habitation (art 23 de la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009).

*Voir en annexe II les propositions de modifications législatives.*

#### 348. Faciliter la démolition des constructions clandestines

Il est indispensable de pouvoir intervenir sur l'habitat informel lorsque les premiers éléments d'installation (socle en béton, dépôt de matériaux...) apparaissent, précédant la venue d'une famille.

Il est proposé d'étudier, pour l'outre-mer, un texte législatif, permettant, en cas de début de construction sans autorisation sur le domaine public ou privé de l'État ou d'une collectivité territoriale, de mettre fin à cette occupation illicite. Le gestionnaire du domaine se verrait reconnaître le droit, au vu d'un procès-verbal constatant l'état des lieux, de rétablir les lieux dans leur état antérieur, ce qui implique de confisquer, voire de détruire les matériaux et éléments de construction. Il pourrait être utile de s'inspirer à cet égard de dispositions analogues prévues au code forestier (article L.173-4, applicable dans les DOM) ou au code minier (article 140 applicable en Guyane). A titre d'exemple, ce dernier prévoit que le procureur de la République peut ordonner la destruction des matériels ayant servi à commettre l'infraction constatée par procès-verbal lorsqu'il n'existe pas de mesures techniques raisonnablement envisageables pour empêcher définitivement le renouvellement de cette ou de ces infractions.



<sup>82</sup> Sachant que dans de nombreux cas, c'est la commune ou l'Etat qui est le propriétaire ....

<sup>83</sup> Ce point est, cependant, à expertiser avec des maires de DOM, car il peut être intéressant de la prévoir pour tous les cas de péril.



Par ailleurs, dans les secteurs soumis à des risques naturels prévisibles, le maire peut saisir le tribunal de grande instance pour faire ordonner la démolition d'un ouvrage édifié sans autorisation, en application de l'article L.480-14 du code de l'urbanisme. De façon analogue, le préfet peut saisir le tribunal de grande instance en cas d'infraction aux plans de prévention aux risques naturels prévisibles, en application de l'art L.562-5 du code de l'environnement.

Ces dispositions semblent peu connues et peu utilisées dans les DOM, alors que nombre de constructions illégales sont effectivement dans des zones à risques.

En tout état de cause, il est indispensable de pouvoir faire stopper tous travaux de construction illégale et démolir très rapidement, ce qui nécessite une adaptation des textes pour que le maire et le préfet puissent l'obtenir.

### III - 5. Des améliorations opérationnelles

351. Distinguer le mode d'intervention publique dans les quartiers insalubres et dans les quartiers d'habitat spontanés. Instituer un mécanisme de « résorption de l'habitat spontané » : la RHS

Pour mieux répondre aux questions complexes soulevées par les différentes situations d'habitat indigne dans les DOM et travailler avec les bons outils, il est indispensable, en préalable, d'essayer d'analyser ces situations (cf : *typologie des situations / tableau joint au point II-5*)

Il a, en effet, été noté à plusieurs reprises<sup>84</sup> - et la mission l'a constaté sur place - que certaines opérations, urbaines ou périurbaines, ne relevaient pas véritablement d'une procédure RHI, dans la mesure où elles comportaient essentiellement des travaux d'aménagement de réseaux, de voirie, alors que seul un nombre minime d'habitations relevait d'interventions radicales sur le bâti.

A titre d'exemple on peut citer les quartiers urbains et/ou littoraux spontanés, quartiers péri-centraux des villes et bourgs situés en front de mer, construits sans règle d'urbanisme mais respectant un droit



*Guyane /Matoury / Cogneau-Lamirande*



d'usage et exposés aux risques naturels majeurs (houles cycloniques, crues des rivières, glissements de terrains, effondrements de falaises ...).

On peut citer également les quartiers résidentiels populaires, informels, quartiers récents, créés par des phénomènes d'auto-construction et d'organisation communautaire.

Ces quartiers exigent des projets d'intervention ciblés sur deux enjeux : la restructuration et la régularisation foncières des occupants sans titre, la viabilisation, l'assainissement et le raccordement aux réseaux; un troisième enjeu fréquent est la prévention des risques majeurs.

L'intervention sur l'habitat lui-même n'est pas la première urgence. Cependant, des démolitions peuvent être nécessaires pour mener à bien l'opération, ce qui nécessite de prévoir le financement du relogement temporaire des occupants concernés.

<sup>84</sup> Rapport de 2006 des inspecteurs généraux déjà cité.

Pour traiter ces quartiers, il est proposé un dispositif opérationnel de « résorption de l'habitat spontané », la RHS, mené sous forme d'opération d'aménagement (et ce sera le plus souvent sous forme de ZAC pour les zones importantes, ou de lotissement).

Ce dispositif serait financé par une combinaison du recours au FRAFU<sup>85</sup> et à la LBU<sup>86</sup>, le cas échéant, au Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Fonds Barnier », avec les composantes suivantes :

- subvention aux communes sur le FRAFU pour le financement des équipements primaires et secondaires;
- subvention éventuelle de travaux de prévention des risques et de diminution des aléas;
- aide sur la LBU au financement de l'ingénierie inhérente au montage de l'opération, ainsi qu'à la conduite du projet;
- intégration au bilan du coût des relogements temporaires éventuellement nécessaires ;
- aide sur la LBU à ce relogement temporaire au taux de 80 %<sup>87</sup>;
- subvention d'équilibre possible au bilan de l'opération à un taux modulable selon les considérations ci-après.



*La Réunion/ Le Port/ habitat temporaire dans l'opération de RHI*

inférieure à 20 % de logements aidés<sup>89</sup> (référence article 55 de la loi SRU). La subvention de l'Etat en matière d'aménagement secondaire est définie au prorata du nombre de logements sociaux et plafonnée à un montant pouvant aller de 15 000 € à 20 000 € par logement.

*Le FRAFU devient donc un outil plus souple : il le serait plus encore s'il était explicitement ouvert au financement des équipements de viabilisation primaire des quartiers d'habitat spontané et/ou insalubre et au financement des équipements de viabilisation secondaire de ces mêmes quartiers.*

En complément du FRAFU, il est proposé de pouvoir subventionner sur la LBU, d'une part, l'ingénierie inhérente au montage ainsi que la conduite du projet, d'autre part, si nécessaire, le déficit foncier de l'opération.

Cette subvention serait à un taux modulable de 20 à 50 % en fonction du projet, du bilan prévisionnel de l'opération, du produit des charges foncières à vendre aux occupants, aux accédants à la propriété, selon leurs ressources, aux bailleurs « régularisables », aux opérateurs sociaux, à des tiers, activités ou autres.

Autant que possible devra être pris en compte dans l'équilibre financier de ces opérations, l'offre supplémentaire de terrains urbanisables permise par les aménagements subventionnés.

<sup>85</sup> Techniquement, en termes budgétaires respectivement sur l'action 1 et sur l'action 2 /contrat de plan / du programme 123

<sup>86</sup> Techniquement, c'est l'action 1 du programme 123 en termes budgétaires

<sup>87</sup> L'absence de solution de relogement temporaire et de financement est un facteur très fréquent de blocage des opérations.

<sup>88</sup> Financé sur l'action 1 du programme 123

<sup>89</sup> Comprenant les LLTS, les LLS, les LES et les logements bénéficiant d'aides à l'amélioration de l'habitat

Enfin, nombre de quartiers d'habitat spontané, comme des quartiers insalubres, sont situés en tout ou partie dans des zones de risques naturels. Pour réduire les aléas auxquels sont exposés les habitants, le FPRNM<sup>90</sup> peut subventionner des travaux de prévention, permettant à un certain nombre d'habitants de pouvoir rester sur place, dans le cadre de l'opération; il devrait être fait appel plus systématiquement à ce fonds<sup>91</sup> dont les conditions d'intervention pourraient être améliorées pour ces quartiers.

Mais qui dit résorption de l'habitat spontané, dit mise en œuvre de mesures efficaces pour éviter que cet habitat continue à proliférer. L'habitat spontané se développe très rapidement dans les départements d'outre mer, notamment ceux qui sont soumis à une forte pression démographique du fait d'une importante immigration, clandestine ou non. *On se reportera aux propositions du point 348 ci-dessus.*

### 352. Améliorer les conditions de lancement et de réalisation des opérations de RHI et accélérer les processus opérationnels

On ne reprendra pas ici les propos déjà rappelés plus haut : travailler l'opération de RHI, lorsqu'elle concerne un secteur important, en particulier d'habitat informel, comme un projet urbain et social, avec sa dimension, culturelle et économique, relié aux autres quartiers de la ville ou du bourg, dont la réussite dans le temps tient aussi à la qualité de la gestion urbaine.

Mettre les habitants au centre du projet est aussi un gage de réussite. Les résistances des habitants sont un facteur fréquent de blocage ...

Un certain nombre d'améliorations peuvent être apportées dans l'étude préalable du projet et dans la conduite des opérations de façon à réduire le temps de leur réalisation même si, par nature, ces interventions demandent du temps : si une opération sur un quartier de taille « moyenne » peut difficilement être menée à bien en moins de 5 à 6 ans, il est anormal que certaines d'entre elles s'étirent sur 15 ou 25 ans, sans que les délais d'achèvement soient précisés...

#### *3521. Au stade de l'étude du projet*

##### *Simplifier les phases d'étude des opérations de RHI.*

A l'expérience, le découpage en deux phases des études paraît superflu et il est proposé de supprimer, comme élément de l'opération de RHI et financée à ce titre, « l'étude préalable », au profit d'un pré-diagnostic réalisé à l'initiative de la commune, soit au titre d'un plan communal de résorption de l'habitat insalubre et indigne (*PCRHI*), soit pour une opération isolée, afin de déterminer la procédure adaptée à retenir, RHI, RHS ... En effet, c'est en amont du démarrage de l'opération que doit être appréciée la pertinence de lancer une RHI et l'établissement d'un *PCRHI*, la connaissance du terrain, une évaluation globale par les services sanitaires de l'insalubrité, via le certificat ou le constat d'insalubrité, constituent des préalables suffisants.

L'opération de RHI démarre par une étude pré- opérationnelle qui peut inclure les premières mesures opérationnelles. Comme dans la circulaire actuellement applicable dans l'hexagone, cette étude pré- opérationnelle constitue une première phase de l'opération comportant des postes provisionnels, le tout étant réintégré dans le bilan global de l'opération présenté ultérieurement par la commune ou l'aménageur.

Des éléments actuellement inclus dans l'étude préalable seront réintégrés dans l'étude pré - opérationnelle. Il n'est pas ici le lieu de préciser le contenu de cette phase<sup>92</sup>, mais d'appeler l'attention sur quelques points (non exhaustifs) afin de fiabiliser les postes du bilan prévisionnel de l'opération elle-même, d'éviter les dérapages financiers ultérieurs, de devoir engager des procédures qui auraient pu l'être au préalable, de reprendre des négociations diverses qui auraient aussi pu être conclues auparavant.

---

<sup>90</sup> Voir point 366 ci-dessous

<sup>91</sup> Il est, en effet, anormal que les crédits de RHI soient appelés à financer ces travaux.

<sup>92</sup> Cela relève de la circulaire RHI qui doit, en tout état de cause, être complètement réécrite.

Il est, par exemple, recommandé de renforcer le contenu de cette phase qui devrait, notamment, comprendre :

- sondages, plan topographique, prise en compte des risques naturels;
- les enquêtes sociales, le plan de relogement individualisé<sup>93</sup>, temporaire et définitif. Tout l'intérêt d'avoir finalisé les aspects sociaux du projet à ce stade est d'éviter un certain nombre de blocages ultérieurs dans la phase opérationnelle;
- la préparation de solutions de relogement provisoire<sup>94</sup> (accord avec les organismes de logement social, CCAS, installations provisoires ...);
- l'engagement des négociations foncières et, si nécessaire, la préparation du dossier de déclaration d'utilité publique, lorsque l'appropriation publique est nécessaire (identification des parcelles, des propriétaires, dossier technique, estimations des Domaines ...);
- la préparation technique et administrative des dossiers prévus pour les opérations complexes (ZAC, loi sur l'eau, enquêtes diverses ...);
- l'évaluation du coût des différents travaux, y compris en allant jusqu'au stade « projet »; ceci permettrait de préparer des bilans plus proches de la réalité opérationnelle et d'éviter certains dérapages financiers sur les postes « construction et démolition ».

Cette première phase devrait faire apparaître un poste de « conduite de projet » (CDP).

*Clarifier les conditions de prise en compte des aspects sanitaires et choisir les outils en fonction des situations à traiter.*

Dans les secteurs d'habitat informel, qui restent une priorité de l'action compte tenu du nombre de logements et de personnes concernés, il est proposé un mode opératoire simplifié mais clarifié.

La qualification de quartier insalubre, au sens défini au point 321 ci-dessus, de secteurs d'habitat informel justifiant le lancement d'une opération publique de RHI, serait effectuée *par un certificat ou constat d'insalubrité* établi par les DSDS, le SCHS ou la DRASS, sur le fondement de quelques critères simples. Ces critères seraient définis par circulaire. Ce constat n'a pas de valeur juridique vis-à-vis des personnes concernées ou d'éventuels propriétaires; son utilité est de déclencher l'opération de RHI, laquelle sera menée avec les moyens de droit nécessaires. Dès lors que ces quartiers sont implantés sur des terrains publics, qu'ils sont majoritairement occupés par ceux (ou leur famille) qui ont construit leurs locaux d'habitation (« pseudo-propriétaires occupants ») le constat d'insalubrité est suffisant pour enclencher le processus de résorption de l'insalubrité.

En tant que de besoin, en particulier pour protéger les occupants, faire cesser le versement de loyers indus dans les situations locatives, des arrêtés d'insalubrité peuvent être pris, en cours d'opération, notamment en application des propositions législatives figurant au point 345 ci-dessus.

De même, si l'opération rend nécessaire l'appropriation publique de terrains, il est pertinent d'utiliser chaque fois que possible l'expropriation en « loi Vivien », ce qui implique que les arrêtés d'insalubrité aient été pris sur les secteurs considérés; les propositions du point 345 vont aussi en ce sens.

On rappelle, aussi, que dans le cas de bidonvilles à exproprier, le recours au périmètre insalubre tel que figurant aujourd'hui au code de la santé publique facilite l'opération par l'utilisation de la loi « Vivien ».

Enfin, on rappelle que pour traiter des immeubles ou îlots insalubres en centre urbain où la propriété foncière est régulière et où les logements indignes sont donnés à bail, le recours aux arrêtés d'insalubrité ou de péril s'impose pour protéger les occupants; ils sont aussi le fondement juridique adéquat d'expropriation d'immeubles en loi « Vivien ».

### 3522. Dans la conduite des opérations

*Identifier une « conduite de projet », CDP, indépendante de l'aménageur ou de l'opérateur, financée en tant que telle, apte à conserver « une démarche de projet » (en faisant prendre en compte les autres aspects relevant d'une intervention complexe sur le quartier et non réduite aux seuls travaux ou*

---

<sup>93</sup> Ces points figurent explicitement dans la circulaire RHI de 2004, mais ne sont pas toujours totalement pris en compte ...

<sup>94</sup> La loi du 25 mars 2009 a facilité la passation de conventions précaires d'occupation pour assurer ce relogement provisoire avec tous organismes, soumis à toutes réglementations ...

aspects techniques...) mais aussi à veiller au temps passé et au respect des délais par les uns et les autres. Ses missions seraient : le suivi de l'opération sur la base d'indicateurs précisés au moment de la phase opérationnelle, la tenue d'un tableau de bord des différents aspects du projet et des différentes actions prévues, de façon à en assurer la coordination et en vérifier la cohérence, l'identification des facteurs de blocage grâce à des indicateurs d'alerte, un rôle d'interface avec la commune, les élus et leurs services, avec les autres acteurs publics et institutions présentes dans le quartier ou acteurs du projet.

Enfin cette conduite de projet doit assurer l'interface permanente avec les habitants et intégrer une fonction de médiation sociale.

*Encadrer l'opération par une convention liant la commune, l'opérateur et l'Etat, CP, pour mieux responsabiliser les acteurs sur les délais de réalisation*<sup>95</sup>.

Des délais, non prévus initialement, surviennent inévitablement en cours de phase opérationnelle d'une RHI, qu'il s'agisse de réaliser des travaux supplémentaires, d'entreprendre des actions juridiques, de convaincre les habitants récalcitrants...

Toutefois les délais constatés pour des opérations, dont la plupart concernent entre 100 et 300 logements, excèdent très souvent une durée efficace de réalisation de 5 ans.

Au-delà de cette durée, les plans d'urbanisme, les coûts, les projets de relogement, la capacité à les mettre en œuvre comme prévu initialement, deviennent progressivement caduques.

Cette exigence milite pour un découpage en tranches fonctionnelles de taille moyenne (200 à 300 logements au plus) des opérations intéressant de vastes périmètres.

Les dossiers servant de base aux décisions de subvention des projets RHI doivent comporter un échéancier physique et financier de réalisation.

Il est proposé d'annexer aux décisions de subventions des conventions de programmation (CP) contractualisant les délais de réalisation entre l'Etat, les communes et l'opérateur, en fonction des caractéristiques de l'opération, avec un plafond de 5 ans. Cette convention comporterait les modalités de pilotage et des éléments de contenu, notamment sur le plan social. Elle préciserait les engagements formels souscrits pour réaliser les travaux d'aménagement, de construction de logements, de relogement, selon les objectifs et les calendriers validés par le comité technique départemental de RHI. La convention préciserait les modalités de l'accompagnement social. Pour résoudre les situations de blocage, elle formaliserait la fréquence et les modalités de réunion du comité de pilotage de l'opération, organe de concertation et de décision.

Afin d'inciter au respect des engagements fixés dans ces conventions, il est proposé que la durée de l'opération de RHI n'excède pas cinq ans, par tranche, avec une tolérance de deux fois un an, justifiée et permettant le bouclage effectif de l'opération.

Cette tolérance ne serait pas automatique mais relèverait d'une décision du préfet sur proposition du comité technique départemental - RHI, après examen des causes du retard qui peuvent avoir un caractère contingent.

Ce dispositif suppose le renforcement du suivi par l'administration locale de l'Etat et de la concertation entre les acteurs (comité de pilotage, instances techniques de suivi).

### *3523. Accélérer l'achèvement des opérations en cours*<sup>96</sup>

Le maintien des subventions accordées par l'Etat à des opérations de RHI est conditionné par le respect à différentes échéances d'obligations définies par la circulaire du 26 juillet 2004 :

*« Ainsi, l'octroi de la subvention de l'Etat pour études pré opérationnelles est subordonné à la prise d'une délibération d'une commune l'engageant à mettre en œuvre une opération de RHI dans un délai maximum de 4 ans après la prise de décision favorable du comité technique départemental – RHI.*

*Le maintien de la subvention de la phase opérationnelle est subordonné à l'engagement des travaux dans un délai maximum de 2 ans. Enfin, la décision de subvention devient caduque et peut être annulée par le préfet sur proposition du comité technique départemental – RHI, si l'opération n'est pas achevée (y compris relogement et réalisation de logements sociaux prévue au programme) dans un délai de 10 ans ou en cas de réalisation non conforme à l'objet de l'opération. »*

<sup>95</sup> A l'exemple de ce qu'a entrepris la Guadeloupe/ cf : point 314 ci-dessus

<sup>96</sup> A l'exemple, aussi du travail de la Guadeloupe



Pour accélérer l'achèvement des opérations en cours, il est proposé de procéder impérativement à un réexamen par le comité technique départemental – RHI, de toutes les opérations démarrées depuis plus de 10 ans. Après instruction des dossiers faisant état du bilan des opérations, des difficultés rencontrées et de la position de la maîtrise d'ouvrage, le comité technique départemental – RHI, après évaluation, se prononcerait sur l'opportunité de maintenir, ou non, ces opérations dans le dispositif RHI; il proposerait au préfet des annulations de subvention pour les opérations lui paraissant compromises. Ces annulations pourraient être suivies de nouvelles décisions de subvention sur la base de nouveaux projets garantissant l'achèvement, à des taux éventuellement

différents de l'opération d'origine, assortis d'engagements et de pénalités en cas de non respect des délais selon le régime proposé plus haut.

### 353. Faciliter l'instruction administrative des dossiers complexes et connexes à une opération de RHI

La mise en œuvre d'une opération de RHI sur une vaste zone implique souvent, pour des raisons opérationnelles, la superposition d'une ZAC sur le périmètre. Il en découle qu'un dossier de ZAC doit être constitué par la commune avec ses procédures (enquête publique du code de l'environnement, étude d'impact...). De même, l'application de la loi sur l'eau nécessite dossier et procédure.

Une première simplification pour les opérateurs et aménageurs serait qu'un seul service de l'Etat soit désigné par le préfet pour instruire ces différents dossiers.

*Ces points de gestion administrative de dossiers à mener en parallèle doivent faire l'objet d'une expertise avec les différents services du ministère de l'écologie, de l'énergie du développement durable et de la mer.*

### 354. Adapter les critères d'évaluation de l'insalubrité dans les DOM et rédiger une instruction adaptée

Développer une politique de lutte contre l'habitat insalubre, notamment en secteur diffus, dans les DOM, nécessite un travail technique d'adaptation des critères d'évaluation de l'insalubrité aux réalités de l'habitat et de son environnement. En effet, les critères nationaux inscrits dans la circulaire interministérielle de juin 2003 sont inadaptés.

*Il est souhaité que la direction générale de la santé, qui a pleinement pris conscience de ce problème, réunisse au plus tôt ses experts et les services locaux concernés pour avancer sur ce point. Une circulaire spécifique applicable aux différentes situations évoquées dans le présent rapport, est fortement souhaitée.*

### 355. Réécrire totalement la circulaire RHI/DOM du 26 juillet 2004 en la transformant en une circulaire « Lutte contre l'habitat indigne et résorption de l'habitat informel » dans les départements d'outre-mer.»

Comme cela a été précisé, l'actuelle circulaire s'avère inadaptée au traitement efficace des situations rencontrées; elle doit être reprise complètement pour en faire un outil de politique locale de lutte contre toutes les formes d'habitat insalubre et informel.

Elle devra reprendre les thèmes présentés dans cette partie du rapport tant dans les objectifs que dans les modes opératoires et les dispositifs financiers.

*Il serait nécessaire qu'une première réécriture soit effectuée rapidement sur la base des recommandations du présent rapport qui seront retenues et sans attendre les modifications législatives proposées.*

*Cette circulaire à caractère administratif et technique ne se confond pas avec l'instruction à caractère politique qu'il est proposé d'envoyer aux préfets (point 313 ci-dessus).*

### **III - 6. Des améliorations financières**

D'un avis assez général, l'insuffisance de crédits d'aide à la RHI n'est pas cause des retards ou difficultés, pas plus que la disponibilité de crédits d'aide pour la construction puisque le relogement est prioritaire. Il faut rappeler l'effort fait ces dernières années pour maintenir la LBU à haut niveau. Il faut aussi rappeler que la demande de crédits supplémentaires ne peut être justifiée que par la consommation effective de tous les crédits disponibles.

La procédure RHI est caractérisée par des financements exceptionnels accordés, en particulier, par l'Etat. Cohérents avec la procédure, ils visent en priorité la suppression du bâti insalubre, l'organisation du relogement temporaire des habitants et la viabilisation des zones libérées aux fins d'offre de logements sociaux. Ce cadre de financement favorise donc les opérations de démolition-reconstruction avec relogement définitif des habitants, souvent sur des zones exogènes à l'opération, aménagées *ex nihilo*.

L'évolution vers des opérations de nouvelle génération, caractérisées par la réhabilitation du bâti, l'amélioration des VRD, le relogement endogène se satisfait mal, en revanche, du cadre de financement existant, tel que prévu par la circulaire de 2004.

De plus, la nécessité de prévoir dans les opérations de RHI des actions d'insertion ou de développement, plus larges que le simple aménagement-relogement, implique la recherche de nouvelles sources de financement à mobiliser, et par là même, de nouveaux acteurs.

On peut rappeler, par exemple, que les CAF ont dans leur mission l'aide aux familles et aux enfants, la décence du logement, l'aide à l'appropriation de leur logement par les familles; elles disposent de crédits au titre de leur action sociale, qui sont souvent mis à disposition d'actions liées au logement, sous des formules qui relèvent des décisions de leur conseil d'administration. Les CAF sont des partenaires à part entière à mobiliser.

Cette nécessité d'ouvrir davantage les opérations de RHI à différents aspects du champ de la politique de la ville demande de faire appel à de nouveaux financements. Or, si le financement de la RHI au sens strict ne pose guère de difficultés, il s'avère souvent difficile de financer les opérations à composantes diverses et, surtout, de les gérer.

Différents points d'amélioration des financements ou de gestion sont proposés.

#### **361. Optimiser l'utilisation de la LBU et du FRAFU**

S'agissant de la LBU, il faut rappeler que depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, les crédits de l'Etat sont totalement fongibles. La déconcentration mise en œuvre par la circulaire de 2004 et la fongibilité des lignes RHI et LBU ont pour objectif de permettre au représentant de l'Etat local d'assurer une véritable programmation pluriannuelle, tant des opérations que des financements, et de gérer les crédits au plus près des réalités locales, en tenant compte de toutes les sources de financement disponibles.

Or, localement, il a pu être constaté que cette fongibilité de la LBU n'est pas toujours intégrée dans les montages d'opérations, ce qui est regrettable dans la mesure où celle-ci lui donne une souplesse d'emploi particulièrement adaptée aux opérations de quartier, qui font nécessairement appel à des financements multiples.

S'agissant du FRAFU, principal instrument permettant l'attribution d'une aide de l'Etat à des opérations d'aménagement, il a fait l'objet d'une réforme attendue depuis longtemps par les professionnels et les opérateurs. Cette réforme entend répondre, en particulier, aux demandes d'assistance des communes pour l'aménagement des quartiers, notamment des quartiers d'habitat

informel, de pouvoir disposer d'aides financières à l'aménagement, alternatives aux subventions dites de RHI, pouvant être mises en œuvre dans des délais rapides.

Ces évolutions, permettant de mobiliser le FRAFU dans le financement des études et la réalisation de VRD dans des sites d'habitat spontané marqués par le déficit d'équipement, ont été apportées par le décret n° 2009-787 du 23 juin 2009.

*Dès lors, il faudra veiller à ce que ces outils financiers, alternatifs à la RHI, soient effectivement à la disposition des collectivités locales, notamment pour faciliter les opérations de restructuration et d'aménagement des quartiers d'habitat spontané (opérations de RHS) et, plus largement, d'aménagement de zones d'habitat, y compris dans les centres de bourgs, à l'appui d'OPAH de renouvellement urbain, (par exemple de type mise à niveau des réseaux et dessertes locales, et à l'utilisation des parcelles libres - dents creuses - pour générer une offre nouvelle d'habitat, insérée dans le tissu urbain existant).*

*Il est rappelé que les opérations d'aménagement de RHS intègrent, en tant que de besoin, un volet amélioration des habitations existantes.*

### 362. Améliorer les caractéristiques financières du logement évolutif social - LES

Le LES, produit d'accession dite très sociale à la propriété, est destiné aux ménages dont les revenus ne dépassent pas 50 % des plafonds du prêt à taux zéro (PTZ).

Ce produit, le plus souvent utilisé pour le logement individuel, convient bien aux départements d'outre-mer et constitue, en particulier, une solution adaptée à la sortie de l'insalubrité.

Lorsqu'ils le peuvent, et pour des raisons tenant à l'équilibre et à la rentabilité des opérations, les opérateurs préfèrent proposer des relogements en collectif, en LLTS ou LLS, qui suscitent des refus nombreux, souvent en raison de la solvabilité insuffisante des populations à reloger.

La mise au point de solutions adaptées de relogement en LES est complexe. Elle entraîne des délais importants, notamment lorsque les ménages candidats à l'origine ont évolué ou ont été remplacés.

Les personnes âgées, fortement présentes dans les périmètres RHI, posent des problèmes délicats à résoudre.

Des aides relativement fortes existent pour l'amélioration de l'habitat ou l'accession à la propriété d'un LES en habitat individuel, mais en l'absence d'apport personnel, des emprunts complémentaires sont nécessaires, qu'il leur est difficile de contracter, faute de garanties suffisantes pour les prêteurs.

Des solutions sont donc à rechercher soit par la production d'un habitat individuel locatif, soit par la mise en œuvre des systèmes complémentaires d'aide et /ou de garantie.

Dans l'attente d'une refonte du dispositif du LES annoncée par le Secrétariat d'Etat à l'outre-mer pour début 2010, il pourrait être proposé, pour optimiser le LES, de pouvoir cumuler la subvention LES avec le PTZ, chose qui n'est actuellement pas possible en raison de l'interdiction édictée par l'article 3 de l'arrêté interministériel du 29 avril 1997, qui pose le principe selon lequel l'aide accordée à un bénéficiaire d'un logement évolutif social est exclusive de toute autre aide de l'Etat.

S'agissant de la réforme elle-même, il pourrait être envisagé une bonification du LES lorsqu'il s'inscrit dans le cadre d'un relogement lié à une opération publique de RHI.



*La Réunion/ Le Port /locatif individuel*

Il pourrait aussi être étudié, comme en matière locative, de mettre en place un mécanisme de subvention pour surcharge foncière pour couvrir le dépassement de la charge foncière de référence, pour les opérations groupées de LES. Il faudrait insérer un article supplémentaire après l'article 9 de l'arrêté interministériel du 29 avril 1997 fixant une charge foncière de référence et instituant un mécanisme de surcharge foncière similaire à celui prévu pour le logement locatif.



### 363. Préciser les conditions financières de la régularisation foncière et de l'amélioration de l'habitat des occupants dans les opérations de RHI

On l'a vu, le maintien des habitants sur le site, la régularisation *in situ* des occupants sans titre foncier, l'amélioration de leur habitat selon des formules diverses, correspondant aux ressources et moyens que les personnes concernées peuvent y consacrer, est à privilégier dans tous les cas pour tous ceux qui le souhaitent, lorsqu'il n'y a pas d'obstacles techniques.

Des opérations répondant à ces objectifs ont été montées avec succès à la Martinique, il y a quelques temps et le sont, depuis plusieurs années, à La Réunion.

Il est nécessaire de préciser dans la future circulaire « lutte contre l'habitat indigne et informel » à mettre à jour, les conditions financières à inscrire au bilan des opérations, sous différentes hypothèses, y compris des améliorations très légères de l'habitat (point 323) faisant appel, le cas échéant, à l'auto-réhabilitation encadrée, afin de les favoriser.

### 364. Améliorer la trésorerie des opérations publiques de RHI

Comme la mission a pu le constater, il n'y a pas eu du côté de l'Etat, de restrictions budgétaires appliquées aux décisions d'octroi et à la gestion des crédits de paiements de la RHI qui aient pu jouer de manière significative comme facteur de retard dans le déroulement des opérations. Ces crédits ont conservé jusqu'à présent leur caractère prioritaire.

A l'exception de quelques communes dont les difficultés financières sont connues, la plupart d'entre elles s'acquittent de leurs contributions au bilan des opérations RHI lorsqu'elles sont menées par leurs concessionnaires.

Les opérations de RHI sont majoritairement conduites sous forme de concession d'aménagement; la subvention de l'Etat est alors versée au concessionnaire et la charge de trésorerie pèse donc sur lui.

Le principal problème posé est le retard de versement de ces participations à l'opérateur qui fait l'avance des financements liés à l'opération.

Dans le cas où l'opérateur est impliqué dans de nombreuses opérations, lorsque sa situation de trésorerie est précaire, le volume des engagements de fonds à engager pour préfinancer les travaux et renforcer les équipes, devient un frein à la réalisation.

La circulaire de juillet 2004 a réduit de 20 % à 5 % le taux des avances de subvention pour les phases opérationnelles, ce qui contraint les opérateurs à faire des avances de fonds fort importantes. Or, les aléas de ces opérations sont réels, indépendants de la responsabilité propre de l'opérateur.

*Aussi est-il proposé de revenir au taux de 20 % d'avance sur subvention, ce qui fluidifierait les circuits financiers et améliorerait le déroulement des opérations.*

### 365. Etendre le « groupement d'intérêt public » (GIP) comme support de fonds locaux pour financer les opérations complexes

Pour les opérations de quartier d'une certaine importance où le projet s'étend à de multiples aspects, économiques, sociaux, culturels – ce qui est fortement recommandé - l'ingénierie financière qui consiste à monter des opérations complexes et à fournir autant de dossiers qu'il y a de partenaires, de se plier aux spécificités et règles particulières de chacun, est preneur de temps et de complexité administrative inutile. La fongibilité des crédits d'origine diverse en des fonds locaux propres à financer différents aspects de la politique menée sur le quartier s'avère indispensable.

Les crédits de la LBU-RHI apparaissent, en effet, souvent comme une solution de facilité et n'incitent pas suffisamment à la mobilisation d'autres sources de financement; ils ne peuvent non plus, car ce n'est pas leur objet, contribuer au financement d'actions relevant du développement social urbain.

Aussi, la formule du GIP, qui permet un tour de table financier et un conseil d'administration apte à décider les programmes et actions à mettre en œuvre, semble une structure pertinente à adapter à ces opérations.

Aujourd'hui la forme du GIP est ouverte au coup par coup, par domaine, et cette ouverture relève de la loi. Depuis la loi du 23 juillet 1987 (art 22) il peut être monté des GIP dans le secteur sanitaire et

social et le décret relatif à la délégation interministérielle à la ville de 1988 avait prévu la constitution de GIP de développement social urbain. Le GIP est, par exemple, un support des Grands Projets de Ville (GPV) puis du programme de développement et de rénovation urbaine et c'est dans ce cadre que fonctionne celui de Fort-de-France (*voir cet exemple en annexe III*).

*Il serait nécessaire d'expliciter les conditions de recours au GIP pour les opérations complexes de résorption de l'habitat insalubre et de l'habitat spontané (qui relèvent bien de la démarche du « développement social urbain ») et si nécessaire prévoir par la loi l'extension du champ du GIP à ce sujet.*

*Il est demandé de poursuivre une expertise à ce sujet.*

366. Mieux mobiliser le Fonds de prévention contre les risques naturels majeurs (FNRNM), dit « Fonds Barnier »

Le Fonds de prévention contre les risques naturels majeurs est régi par les dispositions de l'article L.561-3 du code de l'environnement, qui en définit les emplois, et des articles R. 561-6 et suivants. Depuis 2006, le FPRNM est alimenté par un prélèvement sur le produit des primes et cotisations additionnelles relatives à la garantie « catastrophes naturelles » et sa gestion comptable et financière est assurée par la Caisse centrale de réassurance.

La circulaire du 23 avril 2007 précise les modalités d'intervention, notamment ce qui concerne les études et travaux de prévention effectués par les collectivités territoriales. A ce titre, ces dernières peuvent être aidées à assumer des programmes d'investissement sur des territoires exposés, permettant de réduire la vulnérabilité des biens et des personnes, s'inscrivant prioritairement dans une démarche globale de prévention des risques.

Le financement ouvert est conditionné à l'existence d'un plan de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) approuvé ou prescrit. Il permet ainsi de financer des études et travaux de prévention ou de protection contre un risque avéré mais ne justifiant pas un PPR.

Les taux maximum d'intervention sont fixés à 40 % du montant HT pour les travaux de prévention, et 25 % du montant HT pour les travaux de protection.

Les études et travaux de prévention visent à prévenir un risque:

- soit en supprimant ou en réduisant la probabilité d'occurrence du phénomène dangereux, en agissant donc sur l'aléa à la source;
- soit en agissant sur les enjeux directement (réduction de la vulnérabilité).

Les études et travaux de protection visent à limiter l'étendue ou la gravité des conséquences d'un phénomène dangereux sans en modifier la probabilité d'occurrence ni agir sur les enjeux, donc en isolant les enjeux de l'aléa. Les dépenses de maîtrise d'œuvre et de maîtrise d'ouvrage liées à l'exécution des travaux sont financées au même titre (dans le même dossier, et avec le même taux) que les travaux.

Dans les DOM, l'insalubrité peut être liée à l'exposition à un aléa fort, ce qui peut avoir pour conséquence soit de déplacer (décaser) les habitants, soit de prendre les dispositions de protection propres à diminuer l'importance de l'aléa, permettant le maintien des habitants dans les lieux.

Dans ce second cas, l'utilisation des crédits du « Fonds Barnier » doit être recherchée pour abonder une opération de RHI / de RHS ou dans une OPAH-RU, lorsque les travaux ont pour objet de protéger les lieux habités contre l'aléa.

*Dans ce contexte, il est proposé de déplaçonner les taux d'intervention /travaux, actuellement fixés à 40 % et 25 % dans les zones faisant l'objet d'une opération de RHI, de RHS ou d'OPAH-RU et d'aligner les taux à 40 %.*

On rappelle que lorsque les mesures financées concernent directement les biens exposés à des risques naturels, et sauf dans les cas de l'expropriation, ces biens doivent nécessairement être couverts par un contrat d'assurance « multirisques-habitations » incluant la garantie contre les effets des catastrophes naturelles. Il conviendra donc de bien informer les propriétaires et les occupants de leurs obligations de souscrire une assurance. (rôle des ADIL).

### 367. Financer les diagnostics techniques, l'acquisition de matériaux, les travaux d'office

Pour permettre la mise en œuvre des mesures préconisées, notamment l'acquisition de matériaux, le traitement de toutes les formes d'habitat insalubre, il est nécessaire de disposer d'une imputation budgétaire de « lutte contre l'habitat indigne outre-mer » sur la LBU.

*Il est proposé d'ouvrir la nomenclature budgétaire de la LBU à ces opérations<sup>97</sup>.*

La question des travaux d'office mérite un développement particulier.

Les travaux d'office mis en œuvre par l'autorité administrative ont pour objet d'obliger le propriétaire de locaux insalubres ou dangereux à mettre fin aux désordres touchant à la salubrité ou à la sécurité des bâtiments ou locaux et à exécuter les mesures prescrites par l'arrêté d'insalubrité du préfet ou l'arrêté de péril du maire. Dans ces cas, l'exécution d'office est prévue par la loi. Elle est effectuée aux frais avancés de la collectivité publique et est recouvrée sur le propriétaire débiteur comme en matière de contributions directes; elle bénéficie, de plus, de garanties particulières.

A défaut, la responsabilité administrative de la collectivité publique, voire la responsabilité pénale des agents fautifs dans les cas les plus graves, pourrait être engagée.

En matière d'insalubrité, la loi précise que le maire exécute les travaux d'office, au nom de l'Etat, et aux frais avancés de la commune; la créance publique est garantie par l'Etat. L'Anah subventionne au taux de 50 % les communes qui exécutent les travaux d'office en péril et en insalubrité.

Malgré cela, nombre de communes hésitent à procéder aux travaux d'office, notamment lorsque ses services sont peu équipés.

S'agissant, en tout état de cause, en insalubrité, d'une responsabilité de l'Etat, il appartient à celui-ci d'exécuter les travaux d'office en cas de défaillance du propriétaire et de carence de la commune : est en jeu la crédibilité de l'action publique.

Or, le financement de ces travaux n'est pas clair pour l'outre-mer.

A ce jour, du fait de l'absence de prise d'arrêtés d'insalubrité dans les DOM, la question du financement des travaux d'office n'a pas été posée. Mais les autorités locales de la Réunion, département qui traite de l'insalubrité diffuse par des arrêtés, ont posé la question, car elles souhaitent faire des exemples de travaux d'office. Il est donc indispensable de régler cette question. Parallèlement - car les problèmes sont liés - il faut aussi prévoir les modalités de l'hébergement provisoire des locataires du bailleur défaillant.

En l'absence de crédits spécifiques réservés à la lutte contre l'habitat indigne (LHI) à l'instar des départements de l'hexagone, seule la LBU peut être mobilisée pour financer les travaux liés à l'exécution d'office des mesures prescrites par les arrêtés, y compris pour les frais liés à l'hébergement temporaire des familles, sachant qu'il revient aux DDE, pour l'insalubrité, comme dans l'hexagone, de procéder à l'exécution des travaux.

### 368. Mieux mobiliser le Fonds d'aide au relogement d'urgence / FARU

Le FARU a été créé par la loi de Finances pour 2006; il figure à l'article L.2335-15 du code général des collectivités territoriales et la circulaire du ministre de l'Intérieur du 2 juin 2006 en précise les conditions d'utilisation. Il est destiné à subventionner les communes qui assurent le relogement d'urgence des occupants de locaux insalubres ou dangereux ou victimes de catastrophes naturelles ou d'incendies. La durée de l'hébergement pris en charge est de 6 mois au maximum, et le taux d'intervention du FARU varie de 50 à 100 % selon que la commune peut, ou non, recouvrer tout ou partie de ces sommes sur un débiteur.

Ce Fonds, créé pour 5 ans (2006 à 2010), et dont il est proposé que la durée soit prorogée, géré au niveau central par la DGCL est peu connu et très peu utilisé. Or, il pourrait rendre de grands services, notamment dans les DOM, où les besoins de relogement temporaire d'urgence, notamment dans le cadre des opérations de RHI, mais aussi en cas de catastrophe naturelle, sont immenses. Encore faudrait-il qu'il soit connu et, surtout, que sa gestion soit sensiblement assouplie. Les préfets devraient, sur simple rapport à la DGCL précisant le contexte, le justificatif et un estimatif de la demande pouvoir gérer les crédits ainsi accordés.

---

<sup>97</sup> Sachant que l'impact financier de cette mesure est minime et que c'est une créance publique recouvrable.

### **III - 7. Les questions foncières : quels opérateurs fonciers ?**

La question de la résorption l'habitat insalubre est étroitement liée à la problématique du foncier.

La faible disponibilité en foncier aménagé à prix abordable dans les DOM résulte, d'une part de la carence de l'action publique, tant dans la planification de l'usage du sol, de l'utilisation des outils de maîtrise foncière, que, d'autre part, de la disponibilité juridique de la propriété foncière (phénomène de l'indivision).

Ces insuffisances conduisent à une rareté et à un niveau de prix élevé des terrains ouverts à la construction.

Les infrastructures primaires (réseaux et surtout assainissement...) sont de la compétence des communes ou de leurs groupements qui, pour un grand nombre d'entre elles, n'ont pas, quand bien même elles le souhaiteraient, les ressources humaines et financières nécessaires à l'exercice de cette maîtrise d'ouvrage.

Aussi apparaît-il indispensable que chaque département dispose d'un établissement public foncier (EPF) face à la grande faiblesse financière des communes et à leur incapacité de porter du foncier sur du moyen à long terme.

Deux établissements publics d'Etat existent actuellement :

- l'un, établissement public foncier, à La Réunion (EPFR) qui traduit concrètement les engagements pris dans les conventions d'action foncières par les collectivités ;
- l'autre, établissement public d'aménagement en Guyane (EPAG), qui semble encore cantonné à de grandes opérations avec sa compétence d'aménagement, et qui intervient trop peu pour la constitution de réserves foncières, alors que le foncier réellement constructible est pour beaucoup dans le domaine privé (et non plus Etat); son rétablissement financier progressif devrait lui permettre de développer ces ambitions.

Pour la Martinique et la Guadeloupe, si la question d'un établissement public ne se pose plus (souvent évoquée par les élus et autres acteurs dans les Etats Généraux, étudiée par le conseil général de la Martinique) leur forme reste à préciser : local/EPFL ou d'Etat, établissement public d'aménagement/EPA<sup>98</sup> ou foncier.

Sur le premier point - établissement public d'Etat ou local - cela dépend de la sensibilité des collectivités locales et du niveau de leur accord, sachant que la différence essentielle porte sur la couverture géographique de sa compétence<sup>99</sup>.

Pour ce qui est de la forme à adopter, tout dépend de la présence ou non d'aménageurs dynamiques (SEM en particulier). Il est, en tout état de cause, indispensable que l'établissement public ait les disponibilités de financement qui lui permette de faire du portage foncier à long terme et ne se trouve pas dans l'obligation de financer du long terme par la réalisation d'opérations d'aménagement à court terme.

Compte tenu de l'ampleur des questions foncières, il est indispensable que tout le territoire de chaque département soit couvert, sans laisser de place aux égoïsmes locaux.

Il est ensuite nécessaire qu'il intervienne pour acquérir et récupérer du foncier et permettre la densification du tissu existant (par acquisition, exercice du droit de préemption, DUP).

La dotation initiale pourrait être assurée par la LBU, l'établissement disposant en outre de la taxe spéciale d'équipement (TSE).

---

<sup>98</sup> S'il existe des établissements publics fonciers locaux /EPFL, il n'y a pas d'établissements publics locaux d'aménagement.

<sup>99</sup> Un établissement public d'Etat peut couvrir un territoire homogène sans accord préalable de toutes les communes concernées. Il peut intervenir en acquisition foncière sur tout le territoire sans accord préalable et explicite de la commune concernée. Par ailleurs la loi précise que la moitié au moins des membres du conseil d'administration doit représenter les collectivités concernées.

On pourrait aussi penser que les deux agences des 50 pas géométriques (de Guadeloupe et de Martinique) ont vocation à constituer le noyau de ces EPF, d'autant qu'elles perçoivent elles-mêmes déjà une taxe spéciale (et qu'on n'en établira pas deux ...).

Une concertation avec les élus par une mission indépendante permettrait, par une large concertation avec tous les acteurs, de proposer l'établissement public le mieux adapté pour chacun des départements concernés.

### **III – 8. Evaluer ces politiques et monter des opérations expérimentales**

Les administrations des départements de la Guadeloupe et de la Réunion, en particulier, ont engagé des travaux d'évaluation des opérations de RHI, analysé les insuffisances constatées et formulé des propositions précises de « recadrage » des modes de traitement de l'habitat insalubre et il y a été largement fait mention dans ce rapport. Une réflexion a également été engagée en Guyane.

Mais, ni les travaux des assises du logement outre-mer de 2007 ni le rapport sur la contribution de l'Etat à la politique de résorption de l'habitat insalubre mise en œuvre outre-mer, ne comportent d'évaluation globale du traitement de l'insalubrité.

Or, dans un domaine aussi sensible et complexe, un véritable travail d'évaluation reste à entreprendre en analysant les différents types d'opérations lancées depuis 20 ans, leurs objectifs, les réalisations, la conception des opérations, la pérennité technique des travaux, la gestion urbaine, la gestion locative, l'évolution urbaine et sociale des quartiers, le « vécu » des habitants...

Cette évaluation devrait être complétée par un état des lieux des situations d'habitat insalubre non traitées et des questions soulevées.

Les aspects sociaux, le vécu des habitants, avant et après une opération, n'ont guère fait l'objet de travaux d'évaluation, à notre connaissance, et jamais de diffusion nationale, susceptible de faire évoluer les politiques.

Compte tenu de l'isolement relatif des 4 départements et de l'absence de relations et d'échanges de travail entre eux, plusieurs fois notées dans ce rapport, il est proposé qu'en 2010 un séminaire interrégional d'échanges sur les modes d'intervention dans les quartiers d'habitat insalubre et spontanés - questions et bonnes pratiques - soit organisé, comme premier jalon d'un réseau à mettre en place.

Le présent rapport présente un ensemble de propositions, dont certaines, notamment au plan opérationnel, pourraient faire l'objet d'opérations expérimentales afin d'en tirer les conséquences avant généralisation.

Trois exemples d'opérations expérimentales sont proposés :

#### *L'amélioration « légère » de l'habitat*

Expérimenter un montage répondant à l'objectif d'améliorer à moindre coût les cases et maisons d'occupants très modestes, sur une commune intéressée en associant une équipe technico-sociale de MOUS, la fourniture de matériaux et l'appel aux solidarités familiales ou locales, permettant l'auto-réhabilitation.

Cette démarche serait appliquée au traitement de cas d'insalubrité diffuse, en tissu urbain ou rural (informel) ; ce dispositif s'appliquerait au bâti et à l'équipement de base de la maison (toiture, sanitaires, voire un dispositif rustique d'assainissement individuel) sans traiter le foncier et sans équipements publics lourds.

Quelques opérations de ce type permettraient d'expertiser le mode d'intervention technico-social de la MOUS, les limites de l'auto-réhabilitation, les financements (fourniture de matériaux par exemple), l'intérêt de cette démarche pour les familles.

#### *Les personnes âgées et handicapées*

Une forte proportion de personnes âgées, voire handicapées, habite dans les quartiers d'habitat informels ou dans des cases insalubres. Dans nombre de cas, il serait souhaitable de laisser vivre ces personnes dans leur maison, et d'éviter le traumatisme d'un déplacement et d'un relogement avec les ruptures familiales et sociales que cela implique, dès lors que la case, (maison, logement) peut être

améliorée/adaptée. Cela implique que les conditions d'accessibilité soient acceptables ou puissent être créées à moindre coût. Cette démarche doit associer une réflexion sur l'offre de services de base (hygiène, santé, alimentation, sociabilité...).

Il est proposé d'expérimenter une opération répondant à ces objectifs avec une commune intéressée disposant d'un CCAS mobilisable. En même temps que le travail sur l'habitat et ses accès (chemins, escaliers ...) associer une offre de services adaptée en lien avec le CCAS, des services médicaux, les services du Département (compétent en la matière). Pourrait être mobilisée sur un projet de ce type l'ACSE ou la CNAV. Un appel à projets pourrait être lancé.

#### *Les personnes migrantes*

Tant en Guyane qu'à La Réunion, un peu en Guadeloupe, l'hébergement ou le logement des populations migrantes, notamment en situation irrégulière, (mais certains ont des titres de séjour ou sont installés de longue date) est problématique...

Ces populations se retrouvent massivement dans les bidonvilles et chez les « marchands de sommeil » dans des conditions totalement inacceptables.

Sans que cela soit une réponse au problème soulevé, il est proposé une démarche à monter en partenariat avec les pays limitrophes ou d'émigration importante, tels que le Brésil et le Surinam, mais aussi Haïti, les Comores ...soit sur des projets transfrontaliers, soit sur des projets de coopération sur le thème de l'habitat, appuyés sur des approches de co-développement, associant les migrants.

## **ANNEXES**

**Annexe I - Lettre de mission adressée à M. Serge LETCHIMY,  
Député de Martinique**

**Annexe II - Propositions législatives**

**Annexe III - Expériences et « bonnes pratiques »**

- le GIP de Fort de France
- l'aide à la sortie d'indivision en Martinique
- audit de la filière RHI en Guadeloupe
- le PIG lutte contre l'habitat indigne et résorption de la vacance en Guyane
- le plan communal de résorption de l'insalubrité à La Réunion
- approche méthodologique en habitat précaire à la Réunion
- le dispositif d'aide à l'amélioration de l'habitat de la Fondation Abbé Pierre à La Réunion

**Annexe IV- Illustrations du tableau des diverses situations et des quartiers  
d'habitat insalubres ou indignes dans les DOM**

**Annexe V - Personnalités et institutions rencontrées**

**Annexe VI - Table des sigles utilisés**

## Annexe I : Lettre de mission adressée à M.Serge LETCHIMY, Député de Martinique



MINISTRE DE L'INTERIEUR,  
DE L'OUTRE-MER ET DES  
COLLECTIVITES TERRITORIALES

MINISTRE DE LA SANTE  
ET DES SPORTS

MINISTRE DU LOGEMENT

SECRETARIAT D'ETAT A L'OUTRE-MER

Paris, le 5 AVR 2009

Cah 6

Monsieur le Député,

Lors de la conférence nationale du logement social Outre-Mer en février 2007, la mise en œuvre des procédures de résorption de l'habitat insalubre outre-mer, ainsi que plus généralement le traitement de l'habitat privé insalubre, ont été évoqués. un groupe de travail avait conclu à la nécessité de « mettre à plat » ces procédures.

Le diagnostic est en effet partagé : longueur excessive des procédures qui conduit les habitants des quartiers concernés à rester sur des terrains insalubres ou dangereux, enchaînement complexe des différentes étapes, multiplicité des acteurs, difficultés à mobiliser des financements sur d'aussi longues durées, mais aussi absence d'intervention pertinente sur l'habitat insalubre privé, hors zones d'habitat précaire ou spontané.

Compte tenu des responsabilités que vous exercez comme maire d'une commune fortement exposée aux situations d'habitat insalubre, ainsi que de votre expérience professionnelle d'urbaniste et d'aménageur, nous souhaitons conduire avec vous une réflexion destinée à relancer la lutte contre toutes les formes d'habitat insalubre ou indigne sur des bases adaptées au contexte institutionnel et social des Outre-Mer. Cette réflexion, que vous animerez, pourra compter sur le concours de Mme Nancy BOUCHE, inspectrice générale de l'équipement à la retraite, qui fut responsable du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne.

Monsieur Serge LETCHIMY  
Député, maire de Fort-de-France

27, rue Drouot - 75009 PARIS 09 SP - Tél. 01 53 49 20 00  
Internet : <http://www.outremer.gouv.fr>

MINISTRE DE L'INTERIEUR, DE L'OUTRE-MER ET DES COLLECTIVITES TERRITORIALES  
SECRETARIAT D'ETAT A L'OUTRE-MER



Le diagnostic devra établir si le cadre juridique et opérationnel actuel qui régit notre approche collective de la lutte contre l'insalubrité est pertinent, sachant que chaque département d'Outre-Mer a développé des pratiques opérationnelles hétérogènes. Les recommandations pourront porter sur des modifications de nature législative ou réglementaire, éventuellement spécifiques à l'Outre-Mer.

Au-delà des évolutions du cadre juridique, elles pourront contenir des propositions concrètes pour que les modes d'action publique en ce domaine soient plus fluides et plus efficaces, qu'il s'agisse des procédures elles-mêmes ou d'outils, voire de structures intégrant les différents niveaux de responsabilité.

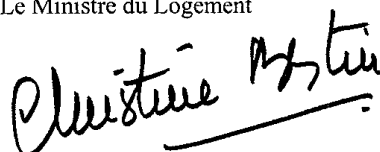
Nous vous remercions de votre contribution à cette action prioritaire pour l'Outre-Mer et nous vous prions d'agréer, Monsieur le Député, l'expression de notre sincère considération.

Le Ministre de l'Intérieur,  
de l'Outre-Mer  
et des Collectivités Territoriales.




Michèle ALLIOT-MARIE

Le Ministre du Logement



Christine BOUTIN

Le Ministre de la Santé  
et des Sports



Roselyne BACHELOT-NARQUIN

Le Secrétaire d'Etat  
chargé de l'Outre-Mer



Yves MEGO

## Annexe II : Propositions législatives

### Dispositions particulières aux départements d'outre-mer

#### Définition de l'habitat indigne applicable à l'outre-mer

**Art 1.-** I.- Pour les départements d'outre-mer, le 3<sup>ème</sup> alinéa de l'article 4 de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990, modifiée, loi visant à la mise en œuvre du droit au logement, est rédigé comme suit :

« Constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé, *ainsi que les secteurs d'habitat informel, constitués d'habitations édifiées par des personnes, sans droits ni titres sur le terrain d'assiette, et dénués des réseaux, voiries ou équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité.* »

II.- Pour les départements d'outre-mer le g) de l'article 4 visé au I est rédigé comme suit :

« Le repérage *des secteurs d'habitat informel*, des logements indignes et des locaux impropres à l'habitation, et les actions de résorption correspondantes, ainsi que des logements considérés comme non décents à la suite d'un contrôle des organismes payeurs des aides personnelles au logement.

« Aux fins de traitement des logements indignes, le comité responsable du plan met en place un observatoire *des secteurs d'habitat informel* et, nominativement, des logements et locaux visés au g. Les autorités publiques compétentes et les organismes payeurs des aides personnelles au logement transmettent au comité les mesures de police arrêtées et les constats de non-décence effectués, installations et locaux repérés comme indignes et non décents ainsi que l'identification des secteurs d'habitat informel. Aux fins de mise en œuvre de la politique de lutte contre l'habitat indigne, les comités transmettent au ministre chargé du logement les données statistiques agrégées relatives au stock de locaux, installations ou logements figurant dans l'observatoire ainsi que le nombre de situations traitées au cours de l'année ».

#### Situations des « occupants fonciers » sans droit ni titre

**Art 2.-** Lorsque la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipements publics rend nécessaire la libération des locaux des occupants à l'origine de leur édification sur la propriété d'une collectivité publique ou de son concessionnaire, sans disposer de droit ni titre, ces personnes peuvent être indemnisées comme en matière d'expropriation, lorsque ceux-ci constituent leur résidence principale, dès lors :

- qu'elles justifient d'une occupation paisible de locaux affectés à leur résidence principale, ou à celle de leurs ascendants ou descendants, depuis plus de 10 ans, à compter de la délibération de la collectivité publique compétente ayant engagé l'opération ou de la date d'ouverture de l'enquête publique prévue à l'article 11-1 du code de l'expropriation ;
- qu'elles n'ont pas fait l'objet d'une procédure d'expulsion à l'initiative de la collectivité publique dans la même période;

L'évaluation de la valeur des locaux à usage d'habitation est effectuée comme en matière d'expropriation.

Les litiges relatifs aux conditions d'occupation sont de la compétence du tribunal d'instance.

Les litiges relatifs au montant de l'indemnité sont de la compétence du juge de l'expropriation.

Le relogement des personnes concernées est effectué par la collectivité publique ou par son concessionnaire.

En cas de recours à une procédure d'expulsion, selon le cas devant le juge administratif ou judiciaire, les occupants à l'origine de l'édification des locaux perdent tout droit à indemnisation.

**Art 3.-** Lorsque la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipements déclarés d'utilité publique rend nécessaire l'expropriation du terrain d'assiette et l'expulsion des occupants à l'origine de l'édification des locaux constituant leur résidence principale, le juge de l'expropriation peut octroyer une indemnité à ces derniers lorsqu'ils remplissent les conditions précisées à l'article 2.

Le relogement des personnes concernées est effectué par la collectivité publique ou par son concessionnaire.

L'indemnisation du propriétaire foncier est effectuée à la valeur du terrain nu.

**Art 4<sup>100</sup>.**- Lorsque la réalisation d'une opération visée à l'article 2 rend nécessaire la démolition de locaux à usage d'habitation donnés à bail par une personne les ayant édifiés ou fait édifier sur un terrain appartenant à une collectivité publique, sans droit ni titre sur celui-ci, cette personne peut bénéficier d'une indemnité dont est déduite une participation au coût du relogement des occupants, évaluée à trois mois de loyer de chaque ménage à reloger.

Aucune indemnité n'est due lorsque les locaux à usage d'habitation sont visés par un arrêté du préfet pris en application du I de l'article 6 ou s'ils ont fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité pris en application du I de l'article 7 ou d'un arrêté de péril pris en application du I de l'article 9.

**Art 5.-** Lorsque dans une zone exposée à des risques naturels majeurs et disposant d'un plan de prévention aux risques majeurs approuvé, la démolition des locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre foncier et l'expulsion des occupants est nécessaire pour assurer la sécurité publique, les personnes à l'origine de l'édification de ces locaux peuvent être indemnisées dans les conditions précisées respectivement aux articles 2, 3 et 4.

### **Dispositions particulières aux départements d'outre-mer, relatives à l'insalubrité des locaux utilisés aux fins d'habitation dans les secteurs d'habitat informel**

**Article 6.-** I.- Dans les secteurs d'habitat informel, constitués d'habitations édifiées par des personnes, sans droits ni titres sur le terrain d'assiette, et dénués des réseaux, voiries et équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité, à l'intérieur d'un périmètre qu'il définit, le préfet peut déclarer l'insalubrité des locaux et installations, ou ensembles de locaux, utilisés aux fins d'habitation qu'il désigne comme impropres à cet objet pour des raisons d'hygiène, de salubrité ou de sécurité et dont il peut ordonner la démolition. A l'intérieur du même périmètre, il peut également désigner les locaux, ou les ensembles de locaux, pouvant être conservés ou améliorés, au vu d'une appréciation sommaire de leur état.

L'arrêté du préfet peut interdire à l'habitation, à titre temporaire ou définitif, les locaux ou installations qu'il désigne dans le périmètre défini. Pour ces locaux, à compter de l'affichage de l'arrêté à la mairie du lieu, les loyers ou toute autre somme versée en contrepartie de l'occupation ne sont plus dus par les occupants des locaux donnés à bail.

Le relogement des occupants des locaux ou installations faisant l'objet d'une interdiction, temporaire ou définitive, d'habiter est assuré par le préfet, ou par le maire dans le cadre d'une convention passée avec l'Etat. Le coût du relogement des locataires des locaux visés est calculé conformément aux dispositions de l'article L.521-3-2 du code de la construction et de l'habitation et mis à la charge de la personne les ayant donné à bail. Le recouvrement de cette créance est effectué comme en matière de contributions directes.

Lorsque les locaux ou installations concernés sont situés dans une opération d'aménagement au sens de l'article L. 300-1 du code de l'urbanisme, la personne publique qui a pris l'initiative de l'opération prend les dispositions nécessaires au relogement, temporaire ou définitif, des occupants.

Le préfet peut prescrire la démolition des locaux ou installations qu'il désigne ou toutes mesures nécessaires pour en empêcher l'accès et l'usage, au fur et à mesure de leur évacuation. Les mêmes mesures peuvent être décidées à tout moment par le maire au nom de l'Etat et exécutées d'office.

L'arrêté du préfet est pris après avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires ou technologiques à laquelle le maire ou, le cas échéant, le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière d'habitat, est invité à présenter ses observations, et après délibération du conseil municipal ou, le cas échéant, de l'organe délibérant de l'établissement public.

---

<sup>100</sup> Dans l'hypothèse politique où l'on souhaite pouvoir indemniser le bailleur

L'arrêté du préfet est affiché à la mairie de la commune et fait l'objet d'une publicité dans au moins un journal diffusé localement. Il est publié au recueil des actes administratifs du département.

II.- Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'application de l'article L1331-25 du code de la santé publique.

III.- Lorsque l'assainissement du périmètre délimité par l'arrêté du préfet nécessite l'expropriation des terrains d'assiette des locaux utilisés aux fins d'habitation, celle-ci peut être effectuée en application des articles 14, 15 et 17 de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970, modifiée, tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre<sup>101</sup>.

L'indemnité d'expropriation du propriétaire est calculée sur la valeur du terrain nu.

Aucune indemnité n'est due aux personnes ayant donné à bail des locaux à usage d'habitation, lesquelles sont redevables du coût de la démolition et du relogement des locataires dans les conditions précisées au I ci-dessus.

Si l'expulsion des occupants à l'origine de l'édification des locaux constituant leur résidence principale est nécessaire à l'assainissement ou à l'aménagement, le juge de l'expropriation peut octroyer une indemnité à ces derniers lorsqu'ils remplissent les conditions précisées à l'article 2.

**Article 7.-** I.- Dans les secteurs d'habitat informel, définis comme il est précisé à l'article 6, lorsque l'état de locaux destinés à l'habitation constitue un danger pour la santé ou la sécurité des occupants ou des voisins, le préfet, sur rapport motivé des services compétents en matière sanitaire ou à la demande du maire, peut mettre en demeure la personne qui a mis ces locaux à disposition, à titre gratuit ou onéreux, de prendre les mesures propres à faire cesser ce danger dans un délai qu'il fixe. Il peut ordonner la démolition du bâtiment si des travaux de réparation apparaissent insuffisants pour assurer la sécurité ou la salubrité pérennes des occupants ou des voisins et l'interdire à l'habitation dans des délais qu'il fixe.

L'arrêté du préfet est pris après avis de la commission départementale compétente en matière d'environnement, de risques sanitaires ou technologiques.

L'arrêté du préfet est notifié à la personne qui a mis ces locaux à disposition.

Il est également notifié aux propriétaires et titulaires de droits réels tels qu'ils figurent au fichier immobilier

Il est affiché à la mairie de la commune ainsi que sur la façade du bâtiment concerné.

A défaut de connaître l'adresse actuelle des personnes visées aux 3<sup>ème</sup> et 4<sup>ème</sup> alinéas ou de pouvoir les identifier, la notification les concernant est valablement effectuée par l'affichage prévu ci-dessus.

A compter du premier jour du mois suivant les mesures de publicité ci-dessus, le loyer, ou toute autre somme versée en contrepartie de l'occupation, cesse d'être dû jusqu'à réalisation des mesures prescrites, attestée par les services sanitaires ou par le maire.

Les locaux vacants ne peuvent être donnés à bail, ni utilisés à quelque usage que ce soit, avant la délivrance de l'attestation visée à l'alinéa précédent.

La personne qui a mis à disposition des locaux dont la démolition a été ordonnée par arrêté du préfet est tenue d'assurer le relogement des occupants ou de contribuer à leur coût dans les conditions prévues au IV de l'article L.521-3-2 du code de la construction et de l'habitation.

II.- Lorsque la personne tenue d'effectuer les travaux de démolition prescrits par le préfet en application du I n'y a pas pourvu, le préfet ou le maire au nom de l'Etat y procède d'office, après mise en demeure. Le coût de la démolition et celui du relogement, calculé conformément aux dispositions du IV de l'article L.521-3-2 du code de la construction et de l'habitation, sont à la charge de la personne ayant donné les locaux à bail. Le recouvrement de cette créance est effectué comme en matière de contributions directes.

III.- Lorsque la personne tenue d'effectuer les travaux de réparation prescrits par le préfet en application du I n'y a pas pourvu, le préfet, ou le maire au nom de l'Etat, saisit en référé le président du tribunal de grande instance aux fins d'ordonner la réalisation des travaux sous astreinte. Si, suite à l'ordonnance du juge, la personne concernée n'est pas en mesure d'effectuer les travaux, le préfet, ou le maire au nom de l'Etat, peut saisir à nouveau, en référé, le président du tribunal de grande instance pour être autorisé à démolir le bâtiment concerné et peut demander que le coût de la démolition et du relogement soient également mis à sa charge.

---

<sup>101</sup> Dite « loi Vivien »

IV.- Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'application des articles L1331-22 et suivants du code de la santé publique.

V.- Lorsque le traitement de l'habitat insalubre ayant fait l'objet d'un arrêté du préfet pris en application du I nécessite l'expropriation de son terrain d'assiette, celle-ci peut être effectuée en application des articles 14, 15 et 17 de la loi n° 70-612 du 10 juillet 1970, modifiée, tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre<sup>102</sup>.

L'indemnisation du propriétaire foncier est effectuée à la valeur du terrain nu.

Aucune indemnité n'est due à la personne ayant donné à bail les locaux visés par l'arrêté du préfet.

**Art 8.-** Le fait pour la personne qui a mis à disposition des locaux faisant l'objet d'un arrêté du préfet pris en application de l'article 7, ou de locaux frappés d'une interdiction d'habiter et désignés par le préfet en application de l'art 6, de menacer les occupants, de commettre à leur égard tout acte d'intimidation ou de rendre impropres à l'habitation les lieux qu'ils occupent, de les expulser, de ne pas respecter une interdiction d'habiter, de percevoir un loyer ou toute autre somme en contrepartie de l'occupation du logement, d'avoir refusé d'exécuter les travaux prescrits, est puni d'un emprisonnement de trois ans et d'une amende de 100 000 €.

### **Dispositions particulières aux départements d'outre-mer, relatives aux bâtiments menaçant ruine dans les secteurs d'habitat informel**

**Art 9.- I** Dans les secteurs d'habitat informel, définis comme il est précisé à l'article 7, lorsque des bâtiments ou édifices quelconques menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité ou lorsque, d'une façon générale, ils n'offrent pas les garanties de solidité nécessaires au maintien de la sécurité publique, le maire, sur rapport motivé, peut mettre en demeure la personne qui a édifié, ou fait édifier la construction, de prendre les mesures propres à faire cesser ce danger, dans un délai qu'il fixe. Il peut ordonner la démolition du bâtiment si des travaux de réparation apparaissent insuffisants pour assurer la sécurité publique.

Si tout ou partie de ces bâtiments est utilisé aux fins d'habitation, il peut les interdire à l'habitation dans un délai qu'il fixe.

Toutefois, si l'état du bâtiment fait courir un péril imminent, le maire ordonne préalablement les mesures provisoires indispensables pour écarter ce péril, et peut, notamment, faire évacuer les lieux.

L'arrêté du maire est notifié à la personne visée au premier alinéa; il est affiché à la mairie de la commune ainsi que sur la façade du bâtiment concerné.

L'arrêté du maire est également notifié aux propriétaires et titulaires de droits réels tels qu'ils figurent au fichier immobilier, sauf dans le cas où le terrain appartient à la commune.

A défaut de connaître l'adresse actuelle de ces personnes ou de pouvoir les identifier, la notification les concernant est valablement effectuée par l'affichage prévu ci-dessus.

A compter du premier jour du mois qui suit les mesures de publicité ci-dessus, le loyer ou toute autre somme versée en contrepartie de l'occupation cesse d'être dû jusqu'à réalisation des mesures prescrites, attestée par le maire.

La personne qui a mis à disposition des locaux à usage d'habitation dont la démolition a été ordonnée par arrêté du maire est tenue d'assurer le relogement des occupants ou de contribuer à leur coût dans les conditions prévues au IV de l'article L.521-3-2 du code de la construction et de l'habitation.

II.- Lorsque la personne tenue d'effectuer les travaux de démolition prescrits par le maire en application du I n'y a pas pourvu, le maire y procède d'office, après mise en demeure. Le coût de la démolition et celui du relogement calculé conformément aux dispositions du IV de l'article L.521-3-2 du code de la construction et de l'habitation sont à la charge de la personne ayant donné les locaux à bail. Le recouvrement de cette créance est effectué comme en matière de contributions directes.

III.- Lorsque la personne tenue d'effectuer les travaux de réparation prescrits par le maire en application du I n'y a pas pourvu, le maire saisit en référé le président du tribunal de grande instance aux fins d'ordonner la réalisation des travaux sous astreinte. Si, suite à l'ordonnance du juge, la personne con-

---

<sup>102</sup> Dite « loi Vivien »

cernée n'est pas en mesure d'effectuer les travaux, le maire peut saisir à nouveau, en référé, le président du tribunal de grande instance pour être autorisé à démolir le bâtiment concerné et peut demander que le coût de la démolition et du relogement soient également mis à sa charge.

IV.- Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'application des articles L511-1 et suivants du code de la construction et de l'habitation.

**Art 10.-** Le fait pour la personne qui a mis à disposition aux fins d'habitation des locaux faisant l'objet d'un arrêté du maire en application de l'article 9, de menacer les occupants, de commettre à leur égard tout acte d'intimidation ou de rendre impropres à l'habitation les lieux qu'ils occupent, de les expulser, de ne pas respecter une interdiction d'habiter, de percevoir un loyer ou toute autre somme en contrepartie de l'occupation du logement, d'avoir refusé d'exécuter les travaux prescrits, est puni d'un emprisonnement de trois ans et d'une amende de 100 000 €.

## **Biens en état manifeste d'abandon**

### **L'article L2243-4 du CGCT est remplacé par les dispositions suivantes :**

Article L2243-4.- Le maire saisit le conseil municipal qui l'autorise à poursuivre l'expropriation de l'immeuble ayant fait l'objet de l'arrêté d'abandon manifeste au profit de la commune, d'un organisme y ayant vocation ou d'un concessionnaire d'une opération d'aménagement visé à l'article L.300-4 du code de l'urbanisme en vue soit de la construction ou de la réhabilitation aux fins d'habitat, soit tout objet d'intérêt collectif relevant d'une opération de restauration, de rénovation ou d'aménagement. L'expropriation est poursuivie dans les conditions prévues par le présent article.

Le maire constitue un dossier présentant le projet simplifié d'acquisition publique ainsi que l'évaluation sommaire de son coût qui est mis à la disposition du public appelé à formuler ses observations dans des conditions précisées par la délibération du conseil municipal.

Par dérogation aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique le représentant de l'Etat dans le département, au vu du dossier et des observations du public, par arrêté :

- déclare d'utilité publique le projet visé à l'article L. 2243-3 et détermine la liste des immeubles ou parties d'immeubles, des parcelles ou des droits réels immobiliers à exproprier.

- déclare cessibles lesdits immeubles, parties d'immeubles, parcelles ou droits réels immobiliers concernés.

- fixe le montant de l'indemnité provisionnelle allouée aux propriétaires ou titulaires de droits réels immobiliers, cette indemnité ne pouvant être inférieure à l'évaluation effectuée par le service chargé des domaines;

- fixe la date à laquelle il pourra être pris possession après paiement ou, en cas d'obstacle au paiement, après consignation de l'indemnité provisionnelle. Cette date doit être postérieure d'au moins deux mois à la publication de l'arrêté déclaratif d'utilité publique.

Cet arrêté est publié au recueil des actes administratifs du département et affiché à la mairie du lieu de situation des biens. Il est notifié aux propriétaires et aux titulaires de droits réels immobiliers.

L'ordonnance d'expropriation ou la cession amiable consentie après l'intervention de l'arrêté prévu au présent article produit les effets visés à l'article L. 12-2 du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Les modalités de transfert de propriété des immeubles ou de droits réels immobilier et d'indemnisation des propriétaires sont soumises aux dispositions du code de l'expropriation pour cause d'utilité publique.

## **Annexe III : Expériences et « bonnes pratiques »**

### **Le Groupement d'Intérêt Public du Grand Projet de Ville de Fort-de-France Un exemple de structure partenariale, dynamique et adaptable, dédiée au management de projet urbain**

Le GIP-GPV de Fort-de-France, s'il n'intervient pas directement dans le champ du logement insalubre et indigne, n'en constitue pas moins un bon exemple de structure partenariale de pilotage, de programmation et de mise en œuvre de projets territorialisés de politique de la Ville, visant à coordonner la dimension « urbaine » (Grand Projet de Ville, PDRU, OPAH-RU...) et la dimension « humaine » (Contrat Urbain de Cohésion sociale, Réussite Educative ...).

#### **1. Missions et évolution du GIP-GPV : une adaptation aux enjeux et aux politiques prioritaires**

**Constitué en 2001 par une convention constitutive, le GIP regroupe:**

- **la Ville de Fort-de-France,**
- **l'Etat,**
- **le Conseil Général de la Martinique,**
- **la CACEM, Communauté d'Agglomération du Centre de la Martinique**
- **la CCIM, Chambre de Commerce et d'Industrie de la Martinique**
- **et la Caisse de Dépôts,**

Initialement, le GIP-GPV était défini comme un outil partenarial de programmation, de coordination et d'impulsion des programmes de rénovation urbaine, économique et sociale de la ville basse, missionné pour mener :

- les études de définition des politiques urbaines, immobilières, sociales et économiques pour assurer la redynamisation du territoire du GPV ;
- le pilotage de la stratégie de mise en œuvre de ces programmes d'actions ;
- l'harmonisation et la coordination des actions ;
- la programmation et la mutualisation des financements des actions ;
- la prospection et à la mobilisation des crédits au bénéfice des maîtres d'ouvrage ou les opérateurs.

**De même, le GIP a vocation à « assurer un pilotage stratégique du projet, c'est-à-dire qu'il constitue le lieu commun de réflexion, de décision et de suivi de ce projet pour les principaux partenaires concernés ».**

**Dès 2005, après deux années de structuration et de mise en œuvre, le positionnement et le rôle du GIP ont été reconsidérés, tant au regard de l'expérience antérieure et de l'évaluation qui en a été faite qu'au regard des nouveaux enjeux de rénovation incarnés par le passage du GPV au Programme de Développement et de Rénovation Urbaine, présenté, négocié et contracté en Novembre 2005 avec l'ANRU, l'Etat, la Caisse des Dépôts et les opérateurs sociaux.**

Enjeu crucial pour la ville de Fort-de-France, le PDRU engagé pour la période 2005-2010 introduit une révolution en formalisant :

- un nouveau périmètre d'intervention
- l'identification, la programmation des opérations et leur phasage sur 5 ans
- l'engagement financier pluriannuel et contractuel des partenaires
- l'adoption d'un dispositif opérationnel financé, reposant sur une équipe dédiée, en renforcement des maîtrises d'ouvrage, des financements d'AMO

Dès lors, les missions du GIP sont redéfinies avec l'intégration d'une équipe de conduite de projets visant à :

- Animer le PDRU et être garant de la bonne mise en œuvre de la programmation urbaine et de son phasage ;
- Assurer la coordination des maîtrises d'ouvrage des projets d'investissement programmés dans les domaines de la construction et de l'aménagement ;

- S'assurer de la mise en place et de la qualité de l'information des outils de suivi opérationnel et financier afin de permettre à l'ensemble des partenaires, d'avoir une connaissance fiable et partagée de l'état d'avancement des opérations du PDRU et d'avoir une vision prospective sur les engagements ;
- Exercer un rôle d'alerte en cas de non respect des engagements consignés en matière de délais de réalisation et d'obtention de financements.

**En 2007, le GIP boucle l'intégration des actions de politique de la Ville et la prise en charge du Contrat Urbain de Cohésion Sociale, faisant suite au Contrat de Ville arrivé à terme, et en complément, le Programme de Réussite Educative.**

De fait, la restructuration statutaire du GIP a été mise en œuvre sur le principe d'organiser le GIP en trois missions complémentaires :

1. Une mission de poursuite du Grand Projet de Ville, « GPV – Initiatives urbaines »
2. Une mission de conduite de projet du PDRU
3. Une mission de conduite de projet du CUCS et du PRE

Le nouvel organigramme du GIP prend en compte cette logique d'organisation, qui vise à créer avec le GIP-GPV de Fort-de-France un « Pool de rénovation urbaine et de politique de la ville ».

## **2. Rôle et composition du Conseil d'administration du GIP**

Les contributions des membres aux activités et aux charges du groupement sont déterminées dans un protocole annexé à la convention constitutive. Ces contributions peuvent être fournies :

- sous forme de participation financière
- sous forme de mise à disposition de locaux
- sous forme de mise à disposition de matériel
- sous tout autre forme de contribution au fonctionnement du groupement, notamment la mise à disposition de personnels.

Dans leurs rapports entre eux, les droits statutaires des membres du groupement sont répartis en fonction de l'apport respectif de chacun, selon les modalités suivantes :

- la commune de Fort-de-France : 31/100
- l'Etat : 25/100
- le Conseil Général : 14 :100
- la C.A.C.E.M. : 14/100
- la Caisse des Dépôts et Consignations : 10/100
- la C.C.I.M. : 6/100

Le Conseil d'Administration est composé de 13 membres, élus par l'assemblée générale sur proposition de chacun des membres du groupement, pour la même durée que le groupement. Ses missions sont les suivantes :

- arrêter le programme annuel prévisionnel d'activité et le budget correspondant, y compris, les cas échéant, les prévisions de recrutement ou de licenciement de personnel ;
- de préparer, mettre en œuvre les décisions de l'assemblée générale et lui rendre compte de sa gestion au moins une fois par an, et autant de fois qu'il est nécessaire ;
- agréer comme membres les personnes morales souhaitant adhérer au groupement dans les conditions définies par l'assemblée générale ;
- examiner toute question relative au fonctionnement courant du groupement et déterminer ses pouvoirs.

Dans le cadre de la réactualisation des statuts approuvant par l'A.G. de 2008 une convention modificative, seul le Conseil Général n'a pas renouvelé son adhésion au GIP, pour des raisons « budgétaires » et des choix propres à la collectivité départementale.

## **3. L'équipe du GIP-GPV**

L'équipe du GIP-GPV de Fort-de-France a connu plusieurs configurations depuis sa création réelle en 2002.



A la date du 15 septembre 2008, l'effectif du GIP-GPV correspond à l'organisation suivante :

**A - La direction générale du GIP (6 agents) et la Mission « GPV et Initiative Urbaines »**

- Directeur : Bruno CARRER (mis à disposition par la Ville de FDF)
- Assistante de Direction : Maryse FELIM (mise à disposition par la Ville de FDF)
- Chargée de mission affaires financières et administratives: Jean-Paul ZONZON (détaché du Smitom)
- Adjointe Comptabilité et Moyens : Nathalie LEONARD
- Chargée de mission rénovation économique : Danielle DABON
- Chargé de Mission Architecture et Patrimoine : Olivier REGIS

Plus agents mis à disposition par la Ville de FDF pour l'accueil et la logistique

- Christiane BILON : Accueil et informations « Espace d'exposition »
- Antoinise HERY : Accueil, transmissions
- Mme ALCINDOR: Entretien et transmissions

**B - Mission de « Conduite de projet du PDRU - Programme de Développement et de Rénovation Urbaine » (5 agents)**

- Directeur de projet : Jean-Marc SALPETRIER
- Chargée de mission Ingénierie Financière: Jean-Paul ZONZON
- Assistante de Direction : Viviane HENRIETTE
- Chargé de mission programmation urbaine : Yannis BAFLAST
- Chargé de mission coordination-reporting : Jean-Yves PETER

**C - Mission de « Conduite de projet du CUCS - Contrat Urbain de Cohésion Sociale et du PRE, Programme de Réussite Educative» (5 agents)**

- Directeur de projet : Jean-François LAFONTAINE, (détaché par le rectorat d'Académie)
- Secrétaire-assistante : Vanessa FOUILLON
- Chargée de mission : Murielle VAUTOR
- Chargé de mission : Thierry REGAL
- Chargée de mission : Gisèle ERICHER

Soit, un effectif actuel de **18** agents au 15 juin 2009

#### 4. Le Budget du GIP : la mutualisation des moyens au service du projet

Le budget du GIP est composé de postes principaux permettant le financement :

- des salaires et des charges de personnel
- des frais de missions et d'études auxquelles s'ajoutent des dépenses courantes de fonctionnement (locations, matériel.)

#### L'évolution du budget

	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Honoraires, études & dépenses courantes	158 949,94	689 142,39	266 975,35	492 278,88	1 057 879,00	
Charges de personnel	168 660,59	190 620,81	142 531,12	332 011,72	424 054,00	
Amortissements		14 506,38	14 506,38	24 281,76	34 000,00	
Charges exceptionnelles	0,00	4 000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTAL	327 610,53	898 269,58	424 012,85	848 572,36	1 515 933,00	

Depuis 2007, l'intégration dans le budget du GIP des programmations annuelles de l'Etat et de l'ACSé au titre du CUCS modifie substantiellement ce budget annuel . Un montant d'1.016.000,00 euros a été engagé au titre du premier appel à projet 2007 dont les subventions ont été attribuées par le comité de pilotage de juin 2007.

Les trois missions GIP, PDRU et CUCS bénéficient de financeurs différents ainsi que de règles de financement différentes. Il s'agit dès lors de concilier le principe de l'unité de caisse avec un suivi le plus précis possible des crédits alloués à chaque mission :

- La partie statutaire « GPV » renvoie aux règles de financement initiales de la convention statutaire, sur les bases du capital initial (541 K€)
- La partie PDRU est contractualisée dans la convention 112 au titre de l'ingénierie de projet.
- La partie CUCS émergera au financement paritaire de la Ville et de l'Etat au titre de la programmation 2008 du CUCS. Cette stratégie renvoie aux modes de financements antérieurs de la MOUS du Contrat de Ville, financée sur les programmations annuelles paritaires de la Ville et de l'Etat.

	Europe	Ville	Etat	ANRU	C Gal	CACEM	CDC	CCIM
GIP « stat »	x	x	x		x	x	x	x
M°RU		x		x		x	x	
M° CUCS		x	x					

Précisions enfin qu'au titre du PO 2007-2013, le GIP a fait programmer une dotation au titre de l'ingénierie et l'évaluation de la ligne 3.2. aménagement urbain – programme « Vivre Foyal » en tant qu'outil de gouvernance de projet. Ce montant serait, sous réserve de validation, de 2% du montant de la ligne (16 M€), soit 320 K€ sur 5 ans, l'équivalent de 65 K€ par an.

Pour mettre en cohérence et identifier ces différentes sources de financement, le GIP-GPV a mis en place depuis 2006, une comptabilité fonctionnelle complétée par une comptabilité par poste qui permet de retracer le plus fidèlement possible l'utilisation des crédits non seulement au niveau de chaque mission (GIP, GIP PDRU, GIP CUCS) mais également au niveau de chaque sous- mission (poste).

L'ordonnateur du budget du GIP est son Directeur, l'exécuteur en est l'Agent comptable, nommé par le TPG.

Bruno CARRER

Directeur du GIP

## L'aide à la sortie d'indivision en Martinique



**ADIL / AGENCE DÉPARTEMENTALE  
D'INFORMATION SUR LE LOGEMENT**

# *Kamo Logement*

*L'actualité du logement et de l'habitat de l'Agence départementale pour l'information sur le logement de la Martinique*

## *Etude*

### *Les demandeurs d'aide à la sortie de l'indivision de la Caisse d'allocations familiales et de l'Agence départementale d'insertion au 31 décembre 2008*



*Crédit photo : Adil Martinique – Adil'info 2003*

<b>Sommaire</b>		<b>Page</b>
<b>Résumé</b>		<b>02-03</b>
<b>Première partie :</b>	<b>Typologie des demandeurs d'une aide à la sortie de l'indivision</b>	<b>04</b>
	<i>Chap. 1 - Caractéristiques principales des demandeurs</i>	
	<i>Chap. 2 - Nature et niveau des ressources des demandeurs</i>	
	<i>Chap. 3 - Logement actuel des demandeurs</i>	
<b>Deuxième partie :</b>	<b>Caractéristiques de l'aide à la sortie de l'indivision</b>	<b>11</b>
	<i>Chap. 1 - Situation juridique du bien indivis</i>	
	<i>Chap. 2 - Nature des projets logements justifiant la demande d'aide</i>	
	<i>Chap. 3 - Evaluation du coût des projets logements présentés</i>	
	<i>Chap. 4 - Evaluation du coût de la procédure de sortie de l'indivision</i>	
	<i>Chap. 5 - Evaluation du montant de l'aide à la sortie de l'indivision</i>	
<b>Troisième partie :</b>	<b>Caractéristiques de l'aide dans les dossiers réglés</b>	<b>18</b>
	<i>Chap. 1 - Coût de la procédure de sortie de l'indivision</i>	
	<i>Chap. 2 - Montant de l'aide versée par la caf et l'adi</i>	
	<i>Chap. 3 - Nature du projet logement ayant conditionné l'aide versée</i>	

 **Adil Martinique – janvier 2009**  
**Alex Foucade, Directeur**

## Synthèse

L'aide à la sortie de l'indivision a été initiée par la Caf/Caisse d'allocations familiales dans le cadre de son schéma directeur d'actions sociales, du plan départemental d'actions pour le logement des personnes défavorisées et de la charte de l'habitat.

**Objet** : L'aide vise à permettre aux familles martiniquaises, allocataires de la Caf, de sortir de leurs situations d'indivision foncière ou immobilière, d'origine successorale.

Il s'agit d'offrir, à l'allocataire Caf, la possibilité d'acquérir la pleine propriété d'un terrain indivis (ou d'une parcelle de terrain indivis) ou d'un immeuble indivis, en vue de réaliser son projet logement à titre d'habitation principale : soit une opération de construction d'une maison individuelle ; soit une opération d'amélioration d'un logement existant pour l'habiter lui-même ou le donner en location.

**Bénéficiaire** : L'aide bénéficie à l'allocataire de la Caisse d'allocations familiales, héritier direct, ayant à sa charge des enfants au sens des prestations familiales, en sa qualité :

- d'accédant à la propriété du logement de sa famille sur le terrain indivis (ou la parcelle de terrain indivis) dont il aura acquis la pleine propriété après règlement de la succession. Il doit être éligible aux aides publiques pour la construction.
- de propriétaire-occupant (situation du ménage qui construit sur le terrain indivis, le logement de la famille dont la preuve juridique de la propriété est rapportée), éligible aux aides publiques pour l'amélioration de l'habitat.
- de propriétaire-bailleur, éligible aux aides de l'Anah/Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat, et s'engageant par convention avec la caisse d'allocations familiales, à donner en location après réhabilitation, le logement indivis dont il aura

acquis la pleine propriété, à des personnes défavorisées pendant au moins 10 ans.

**Nature** : L'aide couvre l'ensemble des frais directs inhérents à la procédure de sortie, amiable ou judiciaire, de l'indivision à la charge du seul allocataire : frais de géomètre, frais notariés, frais d'avocat, frais de recherche et identification de cohéritiers, frais de procédure judiciaire...

En revanche, sont exclus les frais de rachat de parts d'indivision ou de soultes après partage successoral dus par l'allocataire.

**Montant** : L'aide de droit commun est égale à 80 % des frais de sortie de l'indivision à la charge de l'allocataire dans une limite plafond de 3049 euros.

Lorsque la sortie de l'indivision rend nécessaire la recherche des autres coindivisaires, le montant plafond est porté à la somme de 4574 euros.

L'instruction des demandes d'aide et l'accompagnement juridique des ménages sont confiés à l'Adil/Agence départementale d'information sur le logement de la Martinique, qui assure également l'analyse du dispositif en vue de son amélioration, s'agissant d'un dispositif expérimental.

Il s'agit de faire en sorte que le dispositif Caf soit abondé par d'autres partenaires financiers, tels l'Etat, le Conseil général, le Conseil régional, les intercommunalités, l'Agence départementale d'insertion ..., dans le cadre de la lutte contre les exclusions et de leur politique globale de règlement des problèmes d'indivision sur le territoire de la Martinique.

Dans cet objectif, l'Adi/Agence départementale d'insertion de la Martinique a rejoint le dispositif en 2008 en allouant aux allocataires du revenu minimum d'insertion, une aide couvrant les dépenses liées à la sortie de l'indivision, dans une limite plafond de 4500 euros.

L'analyse porte sur les demandes d'aide déposées à l'ADIL Martinique. Au 31 décembre de l'année 2008, *85 ménages martiniquais*, ont sollicité l'Adil Martinique aux fins d'obtenir une aide à la sortie de l'indivision pour mener à bien la réalisation de leurs

projets logement en accession à la propriété ou en amélioration de l'habitat, projets logement bloqués pour cause d'indivision foncière ou immobilière.

Les grandes tendances enregistrées sont les suivantes :

• **Une aide sociale à caractère familial bénéficiant prioritairement à des ménages occupants le logement indivis ou propriétaires-occupants**

Les ménages intéressés sont, au premier chef, des familles monoparentales avec enfants (55%)<sup>1</sup>, principalement [Infra tableaux 1, 2 et 15, pages 5 et 11] :

- des demandeurs «occupants le logement indivis», avec ou sans l'autorisation de l'indivision (21%). Chez ces derniers, les biens en indivision foncière et immobilière sont en proportion équivalente (11%), les plus nombreux.

- et des demandeurs «propriétaires-occupants» (11%), pour avoir construit le logement de la famille sur un terrain indivis. Chez ces derniers, les biens en indivision foncière sont plus nombreux (11%), contre 1% en indivision foncière et immobilière.

• **Une démarche de sortie de l'indivision entreprise par des ménages relativement «jeunes»**

Ils sont, en effet, issus majoritairement (24%) de la tranche d'âge des 40 à 49 ans [infra, tableau 4, page 5].

• **Des demandeurs qui exercent une activité professionnelle**

Majoritairement, ils exercent une activité professionnelle (58%) : ils sont principalement employés (45%) [Infra, tableau 5, page 6].

• **Des ménages «très modestes à modestes » qui pourtant consentent des efforts financiers non négligeables pour réaliser leur projets logement**

Ces ménages, disposent d'un revenu mensuel moyen net qui varie de 573 à 817 euros [Infra tableau 6, page 6].

Pour ces ménages l'aide financière des pouvoirs publics est donc déterminante pour la réalisation de leurs projets logement.

- 25% de ces ménages demandeurs, justifient de ressources mensuelles nettes inférieures au smic net (1037,53 euros au 1<sup>er</sup> juillet 2008).

- 21% justifient de ressources mensuelles nettes inférieures au seuil de pauvreté Martinique (584 euros, seuil bas en 2006) [Infra tableau 7, page 7].

Prioritairement intéressés par l'amélioration de leurs logements (34%), ces ménages doivent consentir un effort financier non négligeable pour la réalisation de leur projet logement :

- le coût moyen pour une opération d'amélioration varie de 3508 à 13262 euros [Infra, tableau 20, page 14].

• **De surcroît, ils doivent faire face à des frais de sortie d'indivision conséquents.**

Ils doivent en effet supporter des dépenses de sortie d'indivision conséquentes pour leur capacité financière [Infra tableaux 21, 22, 23 page 15] :

- le coût moyen de la procédure de sortie de l'indivision varie de 7414 à 9864 euros ;

- le montant moyen des frais notariés varie de 5315 à 6536 euros ;

- le montant moyen des frais de géomètre varie de 2099 à 3328 euros.

**Eligibilité aux dispositifs d'aide à la sortie de l'indivision**

72 dossiers déposés (85%) relèvent des dispositifs d'aide à la sortie de l'indivision de la Caf et de l'Adi [Infra tableau 26, page 17]. Dans le détail :

- 48 relèvent exclusivement du dispositif d'aide de la Caisse d'allocations familiales.

- 4 relèvent exclusivement du dispositif d'aide de l'Agence départementale d'insertion.

- 20 relèvent à la fois des dispositifs d'aide de la Caf et de l'Adi.

- 13 relèvent d'un dispositif d'aide de droit commun à mettre œuvre.

**Pour information : article 19, projet de Lodeom/loi pour le développement économique des outre-mer :**

Après l'article 815-7 du code civil, il est inséré un article 815-7-1 ainsi rédigé :

«Art. 815-7-1. En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à la Réunion et à Saint Martin, lorsqu'un immeuble indivis à usage d'habitation ou à usage mixte d'habitation et professionnel est vacant ou n'a pas fait l'objet d'une occupation effective depuis plus de deux années civiles, un indivisaire peut être autorisé en justice, dans les conditions prévues aux articles 813-1 à 813-9 à exécuter les travaux d'amélioration, de réhabilitation et de restauration de l'immeuble ainsi qu'à accomplir les actes d'administration et formalités de publicité, ayant pour seul objet de le donner à bail à titre d'habitation principale».

<sup>1</sup> Les couples avec enfants représentent 36% des demandeurs d'une aide à la sortie de l'indivision.

## Audit de la filière RHI en Guadeloupe

### SYNTHESE DU RAPPORT FINAL

L'Audit de la filière de résorption de l'habitat insalubre (RHI) en GUADELOUPE (Maîtrise d'ouvrage DDE), a été réalisée dans le cadre d'une démarche soutenue par les ministères de l'Outre-Mer (Direction des Affaires Economiques Sociales et Culturelles) et de l'Équipement (Direction Générale de l'Urbanisme de l'Habitat et de la Construction).

L'audit s'appuie principalement sur les observations et le recueil d'informations réalisés en novembre 2006 en Guadeloupe. Cette mission a permis notamment de réaliser une trentaine d'entretiens avec les acteurs impliqués dans les opérations R.H.I en cours en Guadeloupe, en particulier (élus, opérateurs, bureaux d'étude, AG50, services de l'Etat).

**Les objectifs** particuliers de l'audit de la filière RHI, sont d'analyser le déroulement des opérations en cours, d'identifier les freins ou blocages s'opposant à leur avancement et de proposer des améliorations de procédures ou de pratiques permettant de donner au dispositif la dynamique souhaitable pour réduire les situations d'insalubrité dans les meilleurs délais.

**Un état des lieux** fait apparaître un nombre de logements pouvant être potentiellement considérés comme insalubres estimé à 18 000, et 60 000 habitants seraient concernés (source DDE). Cela représente un proportion d'environ 10% du parc de logement, sensiblement identique à celle observée en Martinique, et en Guyane.

31 opérations localisées dans 19 communes étaient en phase opérationnelle de travaux à fin 2006. Les périmètres concernés incluant près de 9200 logements et environ 30 000 habitants.

Deux opérations, Boissard aux Abymes (1700 logements) et Pointe à Pitre Sud Est (1050 logements) incluent à elles seules 30 % des logements des périmètres RHI en Guadeloupe.

La taille la plus fréquente des opérations RHI se situe entre 100 et 250 logements.

**Les opérateurs** intervenant en RHI sont la SEMAG (2/3 des opérations), la SEMSAMAR qui intervient dans 8 communes, avec un portefeuille d'opérations représentant 20% des travaux à réaliser et des logements inclus dans des périmètres RHI du département et la SIG qui intervient ponctuellement (3 opérations en cours, 4% des travaux et des logements à traiter).

L'Agence des 50 Pas Géométriques (AG 50) dont la vocation première est la régularisation foncière, souhaite intervenir comme opérateur d'aménagement, mais ne dispose pas des ressources humaines et financières propres suffisantes.

**Les enjeux financiers** de la RHI sont importants. Le déficit subventionné par l'Etat représente près de la moitié du coût des opérations. Le cumul des autorisations d'engagement de subvention LBU prévues pour l'ensemble des opérations de RHI en phase travaux jusqu'à leur achèvement ressortait à fin 2006 à 210,4 millions d'euros.

Sur ce total 97,1 millions d'euros ont fait l'objet d'autorisations d'engagement (46%) et 54,5 millions (26%) ont été mandatés pour financer les travaux et les interventions des opérateurs.

Un examen détaillé montre que les taux d'engagement et de réalisation constatés, sont dans l'ensemble relativement faibles. Cela est loin d'être l'apanage des opérations récentes, et montre bien qu'il existe bien un problème « systémique ».

**En phase opérationnelle**, aucune opération de RHI en cours en Guadeloupe, dont la plus ancienne a démarré il y a plus de 15 ans, n'est clôturée comptablement.

A 3 exceptions près, le stock d'opérations, y compris les plus anciennes, est très éloigné de l'achèvement.

Dix opérations, un tiers du total, ont démarré il y a plus de 10 ans au nombre desquelles figure la plus importante : Boissard aux Abymes (1700 logements). Elles doivent encore recevoir 46% du total des subventions à engager sur l'ensemble des opérations en cours, soit 97 millions d'euros. Un tiers seulement des travaux prévus dans les projets approuvés ont été réalisés, ce qui témoigne d'un rythme d'avancement très faible.

**Les opérations les plus récentes**, démarrées après 2000, font apparaître les taux de réalisation des prestations prévues le plus faible, ce qui est normal. En revanche, leur avancement apparaît meilleur que celui des opérations plus anciennes, car le taux d'engagement des subventions prévues ressort au-dessus de 50% en moyenne.

Il est possible d'y voir les effets de changements des pratiques administratives liés d'une part à la circulaire du 26 juillet 2004 qui a renforcé les aides aux études préalables, et permis d'améliorer la programmation des subventions, et d'autre part à l'amélioration de la gestion des subventions et du suivi des opérations par les services de l'Etat et en particulier de la cellule RHI.

**Les besoins en crédits de paiement jusqu'en 2010** sont estimés à 6 millions d'euros par an. Si ce les paiements de subventions demandés par les opérateurs devaient se maintenir à cette hauteur il faudrait près de 25 ans pour l'ensemble des opérations en cours ce qui n'a pas de sens.

**Le taux de réalisation des programmes de construction** est en moyenne de 33% (3000 logements livrés), auxquels on peut ajouter 9% de logements prévus en cours de construction (800 logements). Le total des logements livrés et en cours de construction équivalent aux deux tiers seulement des logements à démolir, alors même qu'il est souhaitable, de densifier et rentabiliser les aménagements, notamment dans les opérations urbaines ou péri urbaines.

*A noter donc une diminution globale très lente du stock de logements insalubres, un rythme insuffisant d'intervention sur l'habitat en insalubrité remédiable, et une carence de la production de relogement permettant la démolition.*

**Une absence totale de dynamique** (de la part des du Maître d'ouvrage et de son opérateur) est relevée pour des deux tiers des opérations (19). A l'opposé 4 opérations seulement ont une dynamique forte. Un quart des opérations ont un avancement régulier mais néanmoins insuffisant.

### **Les sources de blocage et de durée excessive des opérations en cours**

#### **Difficultés financières des communes et de l'opérateur**

La SEMAG, impliquée dans beaucoup d'opérations, et dont la situation de trésorerie est précaire, voit le volume de ses engagements de fonds à réaliser pour pré-financer les travaux et renforcer les équipes projets devenir un frein à la réalisation.

#### **Carences des politiques foncières des communes**

Il est important de noter une carence importante au niveau de l'anticipation foncière dans les documents de planification (PLU) et une réticence à utiliser les outils d'intervention foncière que sont la DUP et l'expropriation.

#### **Insuffisante différenciation des opérations selon le degré et la nature de l'insalubrité**

Une typologie d'opérations pourrait être ainsi établie selon l'importance respective des actions à mener sur l'aménagement et l'habitat et donc l'action sociale, selon la localisation en centre ou en périphérie d'agglomération, selon la cohérence de politique d'aménagement urbain et de moyens avec d'autres projets de restructuration de la commune.

#### **Opposition des habitants**

Dix des opérations les plus anciennes (antérieures à 1996), soit près de la moitié d'entre-elles, sont bloquées par l'opposition des habitants relayée par les élus en place, et n'ont pas de perspective d'achèvement en vue à court terme.

#### **Manque de cohésion de la commune et de l'opérateur**

Bon nombre de blocages, en particulier ceux dus à des oppositions d'habitants auraient pu être sinon évités temporairement, du moins résolus plus rapidement par une mise au point au sein des comités de pilotage d'une cohésion d'orientation et d'action entre l'opérateur et la commune.

#### **Manque d'implication de l'opérateur**

Certaines communes ont tendance à se reposer excessivement sur les opérateurs auxquels elles confient la maîtrise d'ouvrage et à ne pas exercer leur rôle de pilote.

### **Défaut de concertation avec les habitants**

L'absence de réunions régulières avec les habitants sur le projet et son avancement, ce dont ne dispense pas la production d'un « journal », entraîne un manque d'information dommageable à l'adhésion au projet qui apparaît comme imposé, ou cause de spoliation.

### **Inadéquation des solutions de relogement à la demande**

Des solutions sont donc à rechercher soit par la production d'un habitat individuel locatif, soit par la mise en œuvre des systèmes complémentaires d'aide et /ou de garantie.

### **Manque d'intégration des actions sociales, et des actions sur le logement**

Une opération de RHI provoque des changements importants pour les habitants. On peut constater dans de nombreuses opérations une insuffisance de ressources humaines et de temps consacrées à ces tâches essentielles. Cette carence contribue notablement à l'allongement des délais de réalisation.

## **Les voies d'amélioration du processus RHI**

Le rythme de réalisation de la plupart des opérations de RHI en cours est très insuffisant pour espérer dans un avenir proche sortir de l'insalubrité la totalité des habitants des périmètres concernés. Il est donc indispensable d'agir rapidement pour remédier aux dysfonctionnements à l'origine de délais trop importants et tenter d'en améliorer la dynamique.

### **S'assurer de la qualité urbanistique des projets et des aménagements proposés en amont de leur présentation au CTD**

#### **Conforter le pilotage des opérations par les collectivités locales**

Ainsi il est anormal que l'absence d'exercice du pouvoir de décision en cas de difficultés aboutisse à mobiliser inutilement des ressources de subvention.

#### **Améliorer le processus de décision et le suivi opérationnel des opérations RHI par les services de l'État**

L'Etat est le principal financeur de la RHI. L'administration a donc un droit d'information, et un devoir de contrôle des dépenses des fonds publics et de garantie de l'équité de financement entre toutes les opérations.

#### **Accélérer l'achèvement des opérations en cours**

Le maintien des subventions accordées par l'Etat à des opérations de RHI est conditionné par le respect à différentes échéances d'obligations définies par la circulaire du 2 juillet 2004. Ainsi le maintien de la subvention de la phase opérationnelle est subordonné à l'engagement des travaux dans un délai maximum de 2 ans.

#### **Mieux responsabiliser les communes sur les délais de réalisation**

#### **Sensibiliser financièrement les opérateurs à la durée des opérations**

Une responsabilisation financière accrue des communes nécessite qu'elles obtiennent symétriquement des garanties d'efficacité et d'appui régulier et soutenu de la part des opérateurs.

#### **Mieux structurer les projets**

#### **Diversifier les modalités de financement des opérations à venir**

#### **Renforcer les capacités de maîtrise d'ouvrage**

La SEMAG, opérateur historique, a des difficultés financières et techniques pour assurer la maîtrise d'ouvrage de toutes les opérations qui lui ont été confié. Un audit complet et la révision de la stratégie et des modes d'intervention de la SEMAG semblent nécessaires.

La SEMSAMAR témoigne d'un dynamisme certain et se déclare prête à augmenter le volume de ses interventions en RHI. Elle n'a pas toutefois les capacités financières pour intervenir auprès de toutes



les communes de Guadeloupe et comme tout opérateur, elle a besoin de concurrents pour maintenir la qualité de ses interventions.

La SIG manque d'expérience et de ressources techniques pour mener de front des opérations de rénovation urbaine dans lesquelles elle est engagée et augmenter ses interventions dans des opérations complexes de RHI.

**Améliorer la concertation avec les populations, l'accompagnement social, et les solutions de relogement**

**G.Horenfeld pour la DDE de Guadeloupe**

**Mai 2007**

## **Programme d'Intérêt Général (P.I.G.) pour la lutte contre l'habitat indigne et la résorption de vacance en Guyane**

### **PROTOCOLE D'ACCORD**

Entre :

L'Etat, représenté par Monsieur le Préfet de la Région Guyane,

Et

L'Agence Nationale de l'Habitat, Etablissement Public à caractère administratif – 8 avenue de l'Opéra – 75001 PARIS, représentée par le Délégué Local de l'Agence, et dénommée ci-après l'ANAH,

Et

le Conseil Général de la Guyane, représenté par son Président, Monsieur Alain TIEN-LIONG

Vu le Code de la Construction et de l'Habitat et notamment son article L 303-1,

Vu la loi d'orientation pour la ville n° 91.682 du 13 juillet 1991 et notamment ses titres I et III,

Vu la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbains (SRU),

Vu la loi n° 2005-32 du 18 janvier 2005 de programmation pour la cohésion sociale,

Vu la loi n°2006-872 du 13 juillet 2006 portant Engagement National pour le Logement,

Vu la loi n°2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale,

Vu la Circulaire n° 2002-68/UHC/IUH4/26 du 8 novembre 2002 relative aux Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat et aux Programmes d'Intérêt Général,

Vu la circulaire n° 2005-43 UC/IUH et C-2005-02 ANAH du 5 juillet 2005 relative aux logements privés – Plan de cohésion sociale – Programme d'intérêt Général,

Vu l'avis favorable de la Commission d'Amélioration de l'Habitat du 11 mars 2008

Vu la délibération du Conseil Général de la Guyane en date du 4 juillet 2008

### **Il est exposé ce qui suit :**

#### **Préambule**

En Guyane, l'écart entre l'offre et la demande de logements ne cesse d'augmenter (1 500 logements produits pour un besoin estimé à 3000 logements par an).

Cette situation engendre le développement d'un habitat insalubre et spontané à un rythme de 10 % par an. Ce mode d'habitat concerne aujourd'hui 10 000 logements et 30 000 personnes.

Un certain nombre d'entre elles vivent dans des logements insalubres qui ne se situent pas dans le périmètre d'une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat (OPAH).

Il apparaît important de mener une politique dynamique de lutte contre l'habitat indigne en réhabilitant les logements locatifs qui peuvent l'être.

Par ailleurs, notre département compte près de 5 400 logements vacants (source : RGP 1999) susceptibles d'être remis sur le marché locatif.

Afin de lutter contre l'habitat indigne diffus et de développer une offre de logement dans le parc privé et en particulier une offre à loyer maîtrisé, le Conseil Général de la Guyane a décidé de mettre en œuvre un Programme d'Intérêt Général (PIG) lutte contre l'habitat indigne et résorption de la vacance sur les centres et périphéries des principales villes (Ile de Cayenne, Kourou, Saint-Laurent).

A cet effet il est décidé ce qui suit :

## ART 1 : DENOMINATION DE L'OPERATION

L'ANAH, l'Etat et le Conseil général de la Guyane décident de mettre en place un Programme d'Intérêt Général (P.I.G.) pour la lutte contre l'habitat indigne et la résorption de vacance en Guyane. Le PIG couvre l'ensemble du territoire départemental de la Guyane, à l'exclusion des territoires couverts par une OPAH.

## ART 2 : OBJECTIFS QUANTITATIFS

Le programme d'intérêt général s'applique aux logements locatifs des propriétaires bailleurs du parc privé conventionnés au titre de l'article L.321-8. du code de la Construction et de l'Habitation. Des logements en loyer libre pourront être subventionnés dans le cadre d'opérations mixtes.

Le programme concerne, pour la période allant de la date de signature du présent protocole au 31 décembre 2012, la production de 500 logements dont :

- 450 conventionnés (150 LI, 100 LCS, 200 LCTS),
- 400 logements en sortie d'insalubrité (conventionnés ou non),
- 100 logements en sortie de vacance depuis plus d'un an (conventionnés ou non).

Les demandes seront agréées par ordre décroissant de priorité comme suit :

- 1 - Dossiers de sortie d'insalubrité et de péril, travaux au profit de la santé des occupants
- 2 - Dossiers à loyer conventionné très social
- 3 - Dossiers à loyer social
- 4 - Dossiers de sortie de vacance
- 5 - Dossiers à loyer intermédiaire
- 6 - Dossiers à loyer libre dans le cadre d'opérations mixtes.

## ART 3 : FINANCEMENT DES ACTIONS

### A- Aide à l'habitat ancien

#### 1. L'ANAH

A l'intérieur du périmètre du présent PIG, les propriétaires qui réhabilitent les logements visés à l'article 2 pourront bénéficier des aides de l'ANAH selon la réglementation en vigueur à la date du dépôt du dossier.

Le taux de subvention de l'ANAH sera majoré à parité et au maximum de 5 % en cas de participation du Conseil Général ou d'une autre collectivité locale, au financement des opérations de réhabilitation de logements locatifs visés à l'article 2.

L'ANAH s'engage, dans la limite des dotations budgétaires annuelles notifiées, à réserver les crédits nécessaires à la mise en œuvre du PIG, pour un montant total prévisionnel de 6 375 000 €, répartis de la façon suivante :

Années	2008	2009	2010	2011	2012
PB standard	50 000	200 000	200 000	200 000	200 000
PB insalubrité	300 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000
Prime vacance	25 000	100 000	100 000	100 000	100 000
<b>TOTAL</b>	<b>375 000</b>	<b>1 500 000</b>	<b>1 500 000</b>	<b>1 500 000</b>	<b>1 500 000</b>

Les montants non consommés de l'année N ne sont pas reportés sur les années suivantes.

#### 2. Le Conseil Général

Le Conseil Général s'engage à subventionner les propriétaires bailleurs à hauteur de 5 % au maximum, plafonné par une enveloppe annuelle de 70 000 €.

Le règlement d'attribution des subventions du Conseil Général est annexé au présent protocole.

#### 3. Autres collectivités locales

Pour les collectivités locales souhaitant abonder les aides de l'ANAH, un avenant au présent protocole sera passé incluant en annexe la délibération de la collectivité.

### B- Aide au suivi-animation

Le Conseil Général de la Guyane s'engage à financer l'équipe opérationnelle pour un montant maximal de 100 000 € par an pendant la durée de l'opération.

L'ANAH s'engage, dans la limite des autorisations d'engagements annuelles notifiées, à accorder chaque année sa contribution par voie de subvention au titre du suivi-animation par l'équipe opérationnelle, dès lors qu'un bilan annuel établira que les moyens pour atteindre les objectifs assignés à l'opération sont bien mis en œuvre.

La subvention sera attribuée sur la base d'un taux de 50 % et dans la limite d'une dépense subventionnable maximale hors taxes de 100 000 € par an, soit une dépense subventionnable maximale de 50 000 € par an pendant la durée de l'opération.

#### **ART 4 : SUIVI ANIMATION DU PIG**

La maîtrise d'ouvrage de la mission de suivi-animation est assurée par le Conseil Général de la Guyane.

La mission de suivi animation comporte :

- l'information du public, des propriétaires et la communication ;
- la mobilisation des acteurs locaux et la prospection ;
- l'animation et l'optimisation du partenariat ;
- Repérage pré-opérationnelle : repérer et analyser les foyers d'insalubrité et de vacance sur le périmètre du PIG ;
- Repérage en continu : mise en place d'un système de signalement des situations d'insalubrité et de vacance tout au long du programme ;
- Traitement des situations d'insalubrité et de vacance ;
- l'assistance administrative, financière (fiscalité, loyers...) et technique à l'élaboration des dossiers qui comprend à minima : le calcul de la subvention et le montage complet du dossier ANAH, la recherche de financements complémentaires et l'information de l'ANAH des financements complémentaires demandés et obtenus, le dépôt et le suivi du dossier auprès de l'ANAH et des autres financeurs ;
- l'assistance juridique pour le volet insalubre ;
- le suivi évaluation du dispositif.

#### **ART 5 : PILOTAGE ET EVALUATION**

Un comité de pilotage est constitué. Il sera présidé par le Président du Conseil Général de la Guyane ou son représentant. Au sein du comité de pilotage les instances suivantes seront représentées :

- le Conseil Général
- l'ANAH
- la DDE (DALO et contingent des prioritaires)
- la DSDS (pôle Social et pôle Santé Environnement)
- la CAF
- l'ADI
- l'UDAF
- une association agréée pour le logement des personnes défavorisées
- une association pour la défense des droits des locataires.

Le comité de pilotage est chargé, au vu des informations fournies par l'équipe opérationnelle, d'apporter une solution aux difficultés qui pourraient apparaître en cours d'opération.

Le secrétariat du comité de pilotage sera assuré par l'équipe d'animation.

Des rapports intermédiaires d'avancement et un rapport faisant le bilan final de l'opération sont établis par l'équipe opérationnelle et présentés au maître d'ouvrage, au Préfet de Guyane et au délégué local de l'ANAH, qui le portera à la connaissance de la commission d'amélioration de l'habitat et du délégué régional.

#### **ART 6 : DUREE**

Les dispositions du présent protocole sont applicables à la date de signature du présent protocole et jusqu'au 31 décembre 2012.

Fait à Cayenne, le 8 septembre 2008

## **Le Plan Communal de Résorption de l'Insalubrité (PCRI) à La Réunion**

### **Problème posé :**

Le phénomène de l'insalubrité ne régresse pas sur le plan quantitatif malgré les efforts soutenus des collectivités et de l'État. Il tend à se diversifier tant au plan quantitatif qu'au plan qualitatif, les problèmes de raccordement à l'eau et l'électricité sont remplacés par des problèmes d'assainissement et de risques

naturels. Il se caractérise par une plus grande diversité et la complexité des situations rencontrées, dans un contexte de rareté du foncier, d'augmentation des coûts de construction et de logique d'intervention complexe.

### **Objectifs du plan communal :**

- 1 - Supprimer l'insalubrité sous toutes ces formes
- 2 - Mettre en place les moyens financiers et réglementaires
- 3 - Un programme pluri-annuel d'intervention sur six ans (reconductible sur 6 ans en fonction des besoins).

### **Une intervention multicritères :**

Prise en compte de l'ensemble des situations d'insalubrité recensées sur la commune à partir de l'inventaire sur les zones d'habitat précaire (ZHPI) réalisé par l'AGORAH et validé par la commune et l'État.

### **Les types d'interventions :**

- opération RHI « classique » : intervention sur un périmètre large qui nécessite une opération de restructuration urbaine avec des travaux de création ou de remise à niveaux des voiries et réseaux, des acquisitions foncières et un accompagnement des familles recensées.

- opération RHI « allégée » : intervention sur un périmètre restreint à la parcelle, qui traite de situation individuelle axée sur le bâti avec peu ou pas de travaux (démolition, confortement), un accompagnement des familles au relogement (MOUS, déménagement, branchement, transit) et à la régularisation foncière (indivision, acquisition-amélioration)

- opération sur les « marchands de sommeil » sur les sites repérés comme appartenant à des « marchands de sommeil », mise en place d'un accompagnement des familles recensées pour un relogement et d'une médiation avec le propriétaire en vue d'une réhabilitation.

### **Un suivi opérationnel du plan :**

Mise en place au niveau communal d'une conduite d'opération chargé de préparer et suivre les actions inscrites dans le plan. Son financement serait pris en charge par la commune et l'État avec un taux à définir en fonction de l'ambition communale (nombre d'études et d'opérations figurant au plan).

### **Les partenaires du plan :**

l'État DRASS et DDE, la commune, le Conseil Général, EPCI (CINOR, CIREST, CIVIS, CCSUD, TCO) l'ANAH, les opérateurs de l'amélioration

### **Les engagements des partenaires :**

#### ***l'État /DRASS et DDE :***

- soutien pour le financement des actions inscrites dans le plan en lien avec les partenaires (communes, ANAH, CG)
- mise en oeuvre des adaptations réglementaires nécessaires pour atteindre les objectifs du plan
- prise des arrêtés d'insalubrité ou des constats en fonction des situations repérées et suivant la mise en oeuvre opérationnelle des actions

#### ***La commune :***

- présenter et valider par le CM les actions programmées dans le plan
- PCRI – SHC/PCARU/TP – juin 2009 page 1/2

- mettre en place un suivi opérationnel du plan par une conduite d'opération : assistance intégrée

**Le Conseil Général :**

- soutien pour le financement des actions entrant dans son champ de compétences (améliorations légères, aides aux personnes âgées)

**L'ANAH :**

- soutien pour le financement de projet d'amélioration concernant les propriétaires bailleurs les opérateurs de l'amélioration de l'habitat :

- mise en œuvre d'un programme pluriannuel d'intervention avec un volume d'amélioration à réaliser annuellement et précisant un délai de réalisation

**Les actions à financer :**

A partir de l'inventaire ZHPI, lancement d'une étude permettant de proposer une programmation pluriannuelle des actions à mener pour supprimer l'habitat précaire et insalubre sous toutes ses formes sur les quartiers de la commune. L'objet de l'étude est d'élaborer un diagnostic territorial puis de proposer des solutions adaptées

à l'ensemble des situations d'habitat insalubre sur la commune. Il déterminera les types d'intervention, leur priorité, l'année de financement, le coût prévisionnel et le plan de financement. Pour la mise en œuvre du plan, l'étude précisera l'organisation de l'assistance et son coût.

**Un comité de pilotage et de suivi du plan :**

Mise en place d'un comité qui se réunit 2 fois par an destiné à :

- valider le financement des actions inscrites dans le plan

- faire un point sur l'état d'avancement du plan

- ajuster le planning d'engagement des actions si justifié

- ajuster la programmation pluriannuelle des opérateurs d'amélioration en fonction des résultats obtenus

**Source : DDE de La Réunion /2009**

## Approche méthodologique en habitat précaire à La Réunion

### Contexte général de l'habitat précaire

Au cours des trois dernières décennies une « économie-famille » populaire a pris place pour gérer dans le temps et dans l'espace le développement économique, social, culturel de nombreux foyers réunionnais qui ne pouvaient s'inscrire dans l'économie normée.

« **L'habitat spontané** », qui est une des manifestations visibles de cette « économie-famille » s'est particulièrement développé dans les délaissés fonciers et s'est adapté tant bien que mal aux nouvelles contraintes et aux nouvelles ressources de la société moderne auxquelles elle n'avait que peu accès. « L'économie famille » a conjugué un peu d'activités rurales, un peu de ressources urbaines, beaucoup de transferts sociaux et des ressources d'auto-production, alimentaires, constructives, pay-sagères, éducatives, plus ou moins fortes, plus ou moins capables et efficaces.

Les quartiers d'habitat spontané ont été le plus souvent considérés comme des « bidonvilles » à éradiquer. Pour beaucoup il n'y avait pas d'autre solution que leur démolition et la mise en œuvre de logements sociaux dans des quartiers bien équipés.

### **L'habitat social et ses limites**

Les politiques sociales en matière d'habitat ont élaboré des solutions « généreuses » pour lutter contre l'insalubrité, la précarité, la suroccupation des logements, en combinant aides à la personne et aides à la pierre. Ces dispositifs coûteux ne sont cependant pas venus à bout de la précarité, comme ils n'ont guère contribué à limiter les ségrégations induites par le filtre des dispositifs et les résistances sociétales.

Ces politiques se sont montrées peu efficaces, ou même absentes, lorsqu'elles ont été confrontées aux problèmes des conditions de logement des populations « indésirables » [1].

Les avantages liés aux qualités théoriques du logement social (confort sanitaire, surface habitable, solidité) ont été remis en question, ces dernières années, par de nombreux décideurs. Sont évoquées les contraintes que le logement social a entraînées au niveau des modes de vie [2], l'absence de « mixité » des formes urbaines produites, l'image négative renvoyée par l'occupation éventuelle des logements sociaux par des catégories de populations « indésirables ».

Le deuxième problème qui est apparu à l'analyse, c'est que les opérations de logement social n'ont pu, dans leur ensemble, que résoudre les situations qui pouvaient être aisément financées par les aides au logement dans des programmes banalisés.

Ont ainsi été exclus des programmes de logements neufs une proportion importante de ménages âgés, les ménages ayant à charge des personnes à mobilité réduite, ainsi qu'une bonne partie des familles nombreuses (nécessitant des logements trop grands) [3] et des célibataires ne disposant que de ressources sociales.

### **Cette situation a eu pour conséquence de concentrer par défaut, dans une bonne part de l'habitat le plus précaire, les situations sociales difficiles ou indésirables.**

Les écarts, les bords ou les fonds de ravine, sont ainsi le refuge de personnes âgées, de célibataires sans activité, de familles en marge, dans des conditions d'isolement et de relégation sociale manifestes, sur des terrains où l'urbanisation est le plus souvent prohibée (situations de risques et zones non constructibles).

On assiste, de même, dans les tissus urbains, à l'apparition d'un habitat de fortune composé de cabanons d'une précarité extrême qui se localise de façon diffuse sur des parcelles abandonnées ou à l'état de friche.

### **Les très mauvaises conditions d'habitat des personnes âgées et handicapées**

Les enquêtes à domicile dans le cadre des études de quartiers à restructurer vont apparaître que les personnes âgées et handicapées disposent, pour plus de 70% d'entre-elles, de mauvaises conditions d'habitat : vétusté globale des ouvrages, dysfonctionnement des équipements sanitaires et de l'électricité, possibilités de déplacement limitées, absence quasi totale d'équipement à adapter à la mobilité réduite et aux contraintes de fin de vie.

Ces conditions d'habitat s'accompagnent de difficultés cumulées : perte de mobilité, fragilisation psychologique, nécessité de soins fréquents. Rien dans l'état et l'équipement des logements ne facilite les soins à domicile, les soins du corps, les soins médicaux et l'accueil d'accompagnants.

### **Dernier problème en pleine progression : l'accueil dans l'habitat précaire des familles migrantes.**

De nombreuses familles de Madagascar, des Comores, et surtout de Mayotte habitent désormais dans l'habitat précaire, au sein de « bidonvilles », dans les îlots délaissés, sur des parcelles occupées par des bâtis délabrés que leurs propriétaires rentabilisent en louant à la chambre. En quelques années se sont développées des pratiques qui s'apparentent à celles des « marchands de sommeil », réservant pour cette clientèle particulière un « habitat » particulièrement rudimentaire, précaire et insalubre.

Si dans l'ensemble du tissu urbain réunionnais, un toit correspond à peu près à une famille, il en va tout autrement dans les lieux d'accueil des migrants. Sous le même toit peuvent résider, grâce à un découpage de la maison en pièces indépendantes, trois, voire quatre familles et quelquefois sur une seule parcelle bien plus.

### **Le cas particulier de la Commune de Saint Paul**

Toutes ces situations, observées par notre équipe dans de nombreuses communes de l'île, sont évidemment présentes au sein de l'habitat précaire de la Commune de Saint-Paul. Le repérage effectué par l'Agorah, montre que la principale caractéristique de l'habitat précaire réside dans sa localisation sur plus d'une trentaine de sites répartis sur toute la commune. L'habitat précaire y est présent sous des formes multiples, et souvent de façon diffuse dans les tissus structurés. Sur de très nombreux sites, l'habitat précaire de **bord de ravine** fait partie des constantes récurrentes. Cette localisation, souvent dangereuse, est héritée de l'histoire des occupations humaines, les « bons » terrains ayant été réservés pour la culture et les constructions importantes, le bord de ravine présentant, de son côté, l'avantage d'un lieu d'épuration et de rejet pratique. Quelques poches rassemblent dans un même cadre des constructions d'habitat précaire. Si elles ne présentent pas les caractéristiques des grands « bidonvilles », elles sont le fruit de multiples problèmes, fonciers (statut de propriété, indivision), urbains, réglementaires, et bien entendu familiaux et sociaux, qu'il est impératif d'identifier dans le détail.

La diversité des situations matérielles et juridiques (foncier, état des réseaux, état du bâti, zones à risques, constructibilité) se complique à chaque fois d'une grande diversité des situations sociales et des légitimités au sens où les habitants les perçoivent.

En plein cœur de la ville des enclaves insalubres abritent en partie des familles migrantes et en partie des familles fortement marginalisées... La présence de « marchands de sommeil » est manifeste. La difficulté de ces situations réside dans une forme de clandestinité des rapports de famille de la nature des occupations réelles, des accords de « location », de la volatilité des populations et des stratégies plus ou moins avouées pour ignorer le problème.

### ***Un problème quantitatif ou qualitatif ?***

Avec près de 2500 foyers marqués par l'insalubrité sur le territoire communal, le problème pourrait sembler essentiellement quantitatif.

La situation de l'insalubrité est à la fois diverse en nature et répartie sur de nombreux lieux. Par comparaison avec un problème de santé, l'insalubrité sur la commune n'est pas semblable à une épidémie qui se traiterait par une vaccination collective. Elle se rapproche des problèmes de santé que l'on rencontre en médecine de ville et pour lesquels le dispositif de la médecine de ville est particulièrement pertinent.

Cette pertinence repose sur la précision du diagnostic et sur l'ajustement du traitement aux problèmes révélés par le diagnostic, ce qui est possible avec un dispositif « situé » à deux niveaux : au niveau de l'observation, au niveau du traitement.

La médecine de ville effectue un diagnostic sur place et propose un traitement sur place. Le dispositif de la médecine de ville est constitué d'un nombre suffisant de cabinets de médecins répartis sur le territoire, chaque cabinet est ainsi en mesure d'apporter des solutions pertinentes personnalisées dans une réelle proximité avec les patients. De plus, le médecin de ville ne s'arroge pas le droit de ne pas apporter de solutions aux situations difficiles.



Le problème de l'insalubrité est donc certes bien quantitatif, mais il nécessite un dispositif assurant un diagnostic et un traitement situé et approprié.

### ***L'établissement du diagnostic territorial***

Dans le cas particulier de la Commune de Saint Paul, le diagnostic territorial porte sur un territoire très vaste, sur lequel sont dispersés plus de trente lieux de vie familiale ou collective (nous disons ici lieux de vie, plutôt que hameau ou village, parce que ces appellations habituelles en d'autres lieux ne sont pas pertinentes pour rendre compte des organisations sociales qui se sont constituées sur le territoire communal).

Cette situation est en soi très complexe pour une gestion communale. Elle pose le problème de la connaissance des situations physiques et sociales liées à l'insalubrité.

Les services et dispositifs sociaux, ainsi que les services urbains mis en place par la commune au plus près du terrain sont cependant les meilleurs atouts pour appréhender ces situations, et apprécier les liens entre le repérage de l'insalubrité apparente et la gravité des situations sociales. Le diagnostic se fera donc site par site, en s'appuyant d'une part sur la connaissance des services de la commune, éventuellement sur celles de partenaires impliqués dans les opérations de résorption en cours (SEM, bureaux d'études) et sera complété par des enquêtes de terrain qui seront réalisées par notre équipe.

#### Ces enquêtes de terrain seront de deux types :

1- Des tests, site par site, permettant d'avoir une connaissance plus précise du contexte du lieu.

2- Des enquêtes ciblées sur des situations présentant un caractère de gravité, par exemple :

- Habitat de personnes âgées
- Familles migrantes, marchands de sommeil
- Cumul manifeste de problèmes
- Jeunes en difficulté, en rupture
- Urgences signalées

Il semble nécessaire de prévoir entre 200 à 300 enquêtes de terrain. Ces enquêtes s'effectuent en même temps que notre équipe prend connaissance de chaque site et fait partie de cette prise de connaissance.

### **Définition des différentes modalités de traitement de l'insalubrité et proposition d'un plan d'action détaillé par secteur**

Notre expérience de différents types de RHI, monosites, multisites, diffuses, nous a conduit à élaborer des stratégies d'intervention adaptées aux situations physiques et aux situations sociales. Nous avons pris conscience des points de blocage récurrents qui retardent les opérations ou les interdisent.

Nous savons que certaines situations ne trouvent dans les faits aucune réponse satisfaisante. Nous avons pu prendre la mesure des possibilités contributives des familles pour l'amélioration de leurs conditions de vie, en fonction de leurs attentes, de leurs moyens, de leur dynamisme, de leurs savoir-faire. Nous croyons que cet axe est plus que jamais le plus prometteur pour apporter des solutions concrètes et pertinentes au problème de la résorption de l'insalubrité, en premier parce qu'il s'inscrit désormais dans les principes de mobilisation et de responsabilisation du développement durable.

Lors de nos études précédentes, et à partir de nos protocoles d'enquête, nous avons développé une méthode d'identification des atouts et des handicaps qui caractérisent la situation des ménages. Cette méthode nous a permis de proposer sur les sites concernés de proposer des solutions négociées diversifiées et réalistes.

Nous avons établi un tableau des situations par famille rencontrée, faisant apparaître des facteurs physiques d'observation (état de la maison, équipements, état du jardin, la situation de propriété et des éléments purement sociaux ; le tout fait apparaître des « atouts » et des « handicaps ».

Nous l'expliquons ici, parce qu'elle permet de comprendre que le meilleur moyen de résoudre le problème du nombre consiste à le subdiviser typologiquement puis à s'appuyer sur des forces existantes et mobilisables plutôt que d'envisager « *un plan Marshall de démolition et reconstruction* » à *l'aveugle*, dont on peut se douter qu'il serait à beaucoup de points de vue inopérant.

### **Atouts et handicaps familiaux**

Chaque colonne du tableau "atouts et handicap" est alimentée par le tableau général des enquêtes qui résume les informations recueillies.

Les facteurs perçus comme positifs ou négatifs dans le détail des enquêtes sont sommés au moyen d'une formule établie pour chaque critère.

Par exemple "total propriété" est lié au statut constaté dans la typologie d'enquête, qui distingue pour le terrain, la propriété personnelle avec titre, la propriété familiale avec titre, la propriété personnelle sans titre, la propriété familiale sans titre, la location, l'occupation gratuite, l'occupation sans autorisation même orale.

A cela s'ajoute la typologie concernant la maison, propriétaire, occupant à titre gratuit, locataire avec bail, locataire sans bail, occupation temporaire, occupation sans droit.

Ces typologies ne résultent pas d'une lecture juridique stricte, mais d'une lecture sociologique du droit compris par les habitants et admis par eux, et entre eux. Cette analyse du statut "sociologique" permet de situer les légitimités telles que les habitants les perçoivent au travers de l'histoire des familles, des rapports avec les grands propriétaires, etc.

A partir de cette typologie, il y a soit une force, par exemple le statut de propriété personnelle avec titre, soit un handicap manifeste, l'occupation sans titre.

Il en va de même pour les problèmes de la maison. Sont identifiés et ajoutés les facteurs qui sont déficients, par exemple fuite de toiture, vétusté des matériaux, électricité défectueuse. Pour l'équipement de la maison rentrent en ligne de compte les mobiliers, qui est détaillé.

On peut avoir ainsi des contradictions entre problèmes de maisons et atouts. La maison est bien équipée en mobilier, mais sa toiture fuit. La maison est très correctement construite mais les sanitaires sont dans une cabane au fond...

En fait ces contradictions apparentes sont permanentes sur le terrain

Les formules contiennent des pondérations pour équilibrer les atouts et handicaps les uns par rapport aux autres, ainsi que pour graduer les difficultés pour chaque critère.

### Qu'identifie-t-on comme atouts ?

Tout ce qui témoigne d'une mobilisation positive du ménage et d'une bonne inscription dans la vie sociale du quartier.

Le soin, les travaux sur la maison, le jardin, le mobilier, la présence d'animaux, les capacités d'échange, les savoir-faire, les moyens financiers sont autant d'éléments qui peuvent constituer ou non des atouts familiaux qui peuvent éventuellement être mobilisés ou pris en compte dans le projet du ménage.

Le tableau n'a cependant qu'une valeur relative : il montre qu'au sein du même quartier perçu comme insalubre, des situations très différentes en gravité, en besoins et en potentiel, se côtoient et ne peuvent être traitées de façon semblable.

Il montre qu'il y a des forces mobilisables et des occupations légitimes, et qu'à l'inverse, certaines situations ne peuvent pas trouver de solutions en ne s'appuyant que sur les dispositifs communs, parce qu'elles cumulent des difficultés techniques, sociales et humaines.

Cette approche effectuée sur de nombreux sites pourtant dissemblables présente une constante :

- un tiers des ménages, dispose de nombreux atouts, manifeste des signes d'appropriation positive, est en mesure de mobiliser ses forces pour contribuer à améliorer sa situation. Le soutien et l'encadrement peuvent être minimum ;

- une bonne moitié des ménages dispose de forces et d'atouts mobilisables, mais ont des problèmes localisés. Le plus souvent des solutions pratiques, identifiables par l'écoute des besoins des familles et étudiées avec les familles suffisent à apporter une amélioration véri-

table, ces solutions ne sont cependant pas toujours centrées sur le bâti. Elles peuvent être juridiques, liées à la santé, aux études, à la décohabitation, etc. ;

- entre un tiers et un quart des ménages présente, sur chaque site, une situation où les problèmes se cumulent et où les forces et atouts se raréfient.

Ce sont ces situations qui sont les plus difficiles : d'une part parce que l'intervention sur le bâti est le plus souvent difficile à financer, que ce soit en amélioration ou en locatif social, que les dispositifs sont le plus souvent inadaptés, ou encore que ces interventions ne sont pas souhaitées par les décideurs.

### ***Les points de blocage majeurs***

#### La situation foncière

Des points de blocage constants à toute intervention sont évidemment liés au foncier, son statut juridique, sa constructibilité.

Dans de très nombreuses communes, il y a fréquemment un décalage entre la réalité des occupations et la constructibilité au PLU.

Il est nécessaire d'aborder ce problème avec réalisme, l'habitat précaire répond à des exigences de nécessité. En l'absence d'alternatives véritables sur les lieux où se manifestent les besoins, l'habitat précaire continue de se reproduire.

#### Le deuxième point concerne l'aménagement et le mal-aménagement

Ce blocage très réel (comment construire des logements si la maîtrise foncière et l'aménagement des terrains ne sont pas réalisés ?) doit cependant être analysé avec un autre regard que celui de l'aménageur constructeur.

En premier, l'apport des diagnostics territoriaux permettra de dégonfler les besoins affichés par les opérateurs, en se recentrant sur les besoins réels et leur localisation.

Mais il fera apparaître une réalité constante sur toutes les communes de l'île : le retard en aménagement, le mal-aménagement de nombreux sites habités.

La résorption de l'habitat insalubre doit s'inscrire dans le cadre d'opérations de restructuration de quartier qui associent dans le même projet riches et pauvres, habitat aidé et logements privés.

*La restructuration des quartiers existants permet, la plupart du temps, de mettre en évidence du foncier inutilisé, qui pourrait être mobilisé pour des petites opérations sociales.*

Le financement des opérations de RHI qui se calcule à l'aune des logements sociaux est inadapté pour traiter ce problème. De nombreux sites sont globalement mal aménagés, mal structurés, mal équipés, mal reliés, et présentent des déficits considérables en équipements publics, en commerces, en services, et bien sûr, en logements. Les conséquences sur les déplacements et les organisations sociétales sont vertigineuses. L'habitat insalubre n'en est qu'un des symptômes les plus criants.

#### Le troisième point de blocage concerne l'éventail des solutions proposées

Le blocage est triple, il vient, pour une part, des décideurs communaux, d'une seconde part des opérateurs sociaux et, pour la dernière part, des ménages à reloger.

La panoplie des solutions est à la fois trop limitée dans ses produits, limitée dans ses localisations, limitée dans ses réponses aux situations spécifiques et, de plus, totalement inadaptée aux véritables urgences.

#### Le quatrième concerne les habitudes des opérateurs

Les habitudes de production des opérateurs sociaux, taille minimale des opérations, uniformité des types de logements limités au T2, T3, T4, inaptitude à traiter les situations difficiles, ne permettent, dans la plupart des cas, ni une véritable intégration des logements sociaux dans le tissu urbain existant, ni un traitement ajusté aux situations.

Des solutions de petits locatifs diffus, de logements adaptés aux handicaps avec des adaptations simples, des programmes de relogements provisoires, font partie des possibilités de nombreux opérateurs travaillant en France auprès des communes rurales.

#### Le cinquième est lié aux procédures des améliorations légères et lourdes d'une part et du LES diffus

Ces procédures sont fondamentalement trop lourdes, trop longues, trop chères. Les modes opératoires sont inadaptés à des interventions légères efficaces et rapides. Les opérateurs spécialisés qui

ont leurs propres problèmes d'équilibre financier préfèrent se concentrer sur les opérations les plus rémunératrices.  
Les objectifs sociaux de l'amélioration sont de ce fait médiocrement atteints.

#### Le sixième qui est devenu fréquent est lié à la résistance des populations aux projets et aux réalisations qui leurs sont proposés

Ces blocages peuvent prendre des formes violentes.

Dans la plupart des cas, la première des erreurs est de l'ordre de la communication. La deuxième est de l'ordre de l'élaboration des projets, qui n'ont guère de respect pour l'existant, et pratiquent la « tabula rasa ». La troisième est de l'ordre de l'éthique et de la méthode, le temps nécessaire aux explications, aux échanges, à la compréhension, aux négociations, à la co-production n'est accordé par l'ingénierie de projet que s'il est perçu comme indispensable. Il est regrettable qu'il faille des crises pour qu'il y ait cette prise de conscience.

*Tous ces facteurs de blocage sont surmontables : ils ont été surmontés dans plusieurs opérations, dès lors qu'ils avaient été correctement identifiés et que la maîtrise d'ouvrage communale avait fait preuve de détermination, pour lever les réticences opératoires, et mis en place des méthodes et des moyens appropriés.*

#### **La réflexion sur les procédures et les méthodes**

La relation diagnostic – traitement – méthode – moyen est au cœur du plan à mettre en place. Il serait vain de croire que la panoplie actuelle suffit.

Cette étude à l'échelle d'une grande commune constitue l'occasion d'une remise à plat des objectifs prioritaires, des procédures, des méthodes, des moyens.

Cette réflexion devra être menée tout au long de l'étude avec les services communaux et les services de l'Etat, au sein du comité de pilotage, à partir d'une réalité concrète complexe et diversifiée. Elle permettra de mieux comprendre les difficultés, les défaillances des dispositifs, les erreurs méthodologiques, les rigidités et d'apporter des solutions ou des assouplissements pertinents.

#### Stratégie générale et plan d'action par secteur

L'identification de ces blocages, sur l'ensemble des sites, ainsi que l'identification des besoins réels et de leurs localisations, permettront :

- la mise en place d'une stratégie générale, avec des objectifs prioritaires;
- des programmes par secteur avec des temps opérationnels à identifier site par site, (acquisitions foncières, procédures réglementaires, négociation des financements, études et réalisation), des actions à hiérarchiser (un bon nombre peuvent être immédiates) ;
- la définition d'une structuration opérationnelle motivée (bureaux d'études, opérateurs, interventions sociales, animation, coordination, pilotage, formation, agrément) appropriée aux enjeux.

#### **Les objectifs du développement durable**

Nos différentes études ont souligné l'apport de l'habitat populaire dans la végétalisation des sites, dans la mise en œuvre paysagère de « l'île jardin », dans l'adaptation avec des moyens simples aux conditions climatiques.

La résorption de l'habitat insalubre s'est trop souvent traduite par une minéralisation excessive des quartiers neufs et une inadéquation des logements aux conditions climatiques.

Le maintien et le développement des savoir-faire populaires, savoir jardiner, construire, décorer, adapter, constituent un objectif majeur qui demande un véritable espace de liberté : espace physique, espace statutaire, espace légal.

*Le plan communal de résorption de l'insalubrité de la Commune de Saint-Paul sera l'occasion d'une prise de conscience collective des atouts culturels et sociétaux de l'habitat populaire et d'une sensibilisation aux objectifs du développement durable, citons parmi ceux-ci : l'amélioration des déplacements, la maîtrise de l'énergie, l'isolation thermique dans les hauts, l'eau chaude solaire, la gestion des déchets et les rapports à la ravine, le maintien de la biodiversité.*

Les objectifs du développement durable conduisent à une certitude, le PCRI n'a de sens que s'il est associé à une politique de restructuration d'ensemble des sites habités.

### **Nous croyons que les phases opérationnelles devront développer des approches nouvelles :**

Ces approches permettent d'aborder le problème de la résorption de l'habitat insalubre. Elles conjuguent les bienfaits de la mise aux normes des équipements sanitaires privés et des réseaux collectifs, de l'amélioration des processus de construction aux atouts de « l'économie-famille » sur lesquels les projets s'appuient lorsque ces atouts sont mobilisables.

Cette approche « sociale et environnementale » est entièrement fondée sur un diagnostic territorial orienté sur l'objectif d'un développement social et urbain durable.

Cette approche ne se limite pas à l'observation des dysfonctionnements des réseaux, et au recensement de la précarité du bâti.

Elle privilégie l'écoute, l'observation, le dialogue, la négociation et la co-production des espaces bâtis et des quartiers avec les habitants. De cette nouvelle approche ressortent la notion d'appropriation de l'espace et de patrimoine social comme composantes des espaces à restructurer.

#### Les objectifs urbains et sociaux du plan

Les objectifs urbains et sociaux du PCRl sur les volets de l'aménagement de la restructuration urbaine et du paysage, de la construction (neuf et amélioration), du développement social et culturel, du développement durable seront définis en ambition et en objectifs opérationnels.

Ces objectifs donneront le cadrage nécessaire à la mise en place d'une assistance ingénierie pour la mise en œuvre du plan et son suivi.

L'organisation de cette assistance aux services de la commune, ses méthodes de travail, sa capacité de vérification et d'orientation des objectifs et des avancements mais aussi de l'efficacité et de pertinence des dispositifs administratifs, financiers, humains, sera déterminante pour la réussite de ce plan ambitieux.

#### Particularité méthodologique et processus de communication

Une des particularités des méthodes qu'il est nécessaire d'employer, c'est la prise de connaissance des situations sur le terrain par tous les participants à l'étude. Il ne s'agit pas de visites rapides : les sites sont parcourus à pied, analysés, les enquêtes effectuées par tous les membres de l'équipe.

Plusieurs erreurs sont ainsi évitées :

- les erreurs topologiques, échelle, pentes, proximités, gravité...
- les erreurs diagnostiques et par conséquent programmatiques
- les solutions et les méthodes inadéquates pouvant provoquer des crises

La prise de connaissance en réel des sites et des situations humaines conduit à des axes de solutions qui s'esquissent sur les sites eux mêmes et qui peuvent être testés au cours des entretiens par des acteurs responsables.

Le travail sur le terrain s'inscrit, dès la moindre présence, dans un processus de communication qui doit être géré avec précaution.

*Le cycle, « alerte – information – communication – échanges - participation – négociation – co-élaboration – restitution - suivi » fait l'objet d'un protocole rigoureux nécessaire au respect des familles, de leurs difficultés et de leurs compétences.*

Attila CHEYSSIAL  
Urbaniste - sociologue  
St Denis – août 2009

---

[1] Les populations indésirables, à la Réunion, dépendent des contextes, pour les uns ce sont les demandeurs de logements sociaux venant de la commune d'à côté, pour presque tous, les migrants de l'Océan Indien, pour d'autres plus généralement les attributaires d'aides sociales, les jeunes désœuvrés...

[2] Rupture du cadre de vie familial, rupture du mode d'habiter, et les avantages qui seront supprimés: souplesse et évolutivité des formes et des volumes, mobilité générale des fonctions, possibilités d'activités multiples, jardinage, élevage, lieux de culte, proximité familiale, économie solidaire, espaces de liberté...

[3] Les familles issues de la migration sont très souvent dans ce cas.

## Un protocole de travail avec les habitants d'un quartier informel dans le cadre de l'étude pré-opérationnelle de RHI à La Réunion

En préalable au lancement de l'opération, il est souhaitable que le maire organise une première réunion avec les habitants du quartier concerné; à ce jour, seul le maire du Port le fait systématiquement.

Première phase : rencontre avec tous les habitants du quartier

L'urbaniste prend rendez-vous, à une heure fixée, avec tous les ménages du quartier et leur rend visite chez eux pour un premier entretien.

Cette démarche permet à la fois :

- d'évaluer la composition de la case par rapport à la composition de la famille, d'apprécier son état technique, ses équipements, le niveau d'entretien ...
- de connaître l'environnement de la case : jardin, plantations, animaux, niveau d'entretien
- de prendre connaissance des besoins et des souhaits de la famille en matière de logement : rester sur place, changer mais rester dans le quartier, décohabiter, partir et changer de quartier ; prendre connaissance des ressources et possibilités de la famille (financières mais aussi sociales et familiales) et des difficultés sociales particulières ...
- d'identifier les « cas difficiles », les résistances ...

L'urbaniste expose l'essentiel du projet de la mairie ; expose les possibilités et impossibilités, son propre rôle de mandataire ...

A partir de ces entretiens, l'urbaniste élabore une cartographie nominative de toutes les situations des familles, avec les données de base et les souhaits des familles ; il construit une maquette de la situation existante, nominative, à laquelle ont accès les habitants, et esquisse un premier projet.

Durée moyenne de cette phase pour un quartier de 300 habitants : 3 mois.

Deuxième phase : présentation de l'esquisse du projet

Dans un local public /mairie, présentation de l'esquisse du projet. Chaque famille est invitée à réagir faire part de ses souhaits, possibilités, impossibilités par des rendez-vous pris sur place. Ces entretiens sont faits sans engagement de l'urbaniste tant que la commune n'a pas acté les grandes lignes du projet. Chaque entretien individuel donne lieu à un court compte rendu écrit relevant la position de la famille et signé par elle. Cela n'empêche pas la famille de faire évoluer sa position avec le même protocole, écrit.

Cette phase permet à l'urbaniste de présenter une maquette du projet nominatif, sur la base des positions des familles actées par elles.

Les conflits et cas difficiles se gèrent dans ce protocole de travail. Il y a des cas « insolubles, type problèmes de santé mentale, que l'on contourne, sans bloquer le reste du projet.

Source : entretien avec Attila Cheyssial

La Réunion



## Les actions de la Fondation Abbé Pierre en matière de résorption de l'habitat insalubre à l'Île de La Réunion

### 1. LE RAPPEL DU CONTEXTE INITIAL

#### a) Les orientations stratégiques de la Fondation Abbé Pierre et le contexte à La Réunion

Le plan stratégique 2004-2007 de la Fondation Abbé Pierre a introduit, pour les agences régionales de la Fondation, la notion « d'axes majeurs d'intervention » dans le domaine des actions d'insertion par le logement. Le plan stratégique 2008-2011 poursuit cette démarche.

S'appuyant sur l'analyse des données du mal-logement à la Réunion, l'agence régionale de l'île de la Réunion a fait valider par le Conseil d'Administration le choix des deux axes majeurs d'intervention suivants :

- **Le logement des populations migrantes**
- **La résorption de l'habitat insalubre**

S'agissant de l'habitat insalubre, différentes sources (INSEE, recensement de 1999, AGORAH, inventaire des zones d'habitat précaire et insalubre, 1999) ont mis en évidence les données suivantes en 1999 :

- plus d'un logement habité sur dix ne disposait pas du confort sanitaire de base,
- 24 000 ménages sur 215 000, soit 11,13 % de l'ensemble des ménages, étaient concernés,
- sur ces 24 000 ménages, 4 500 habitaient dans des bidonvilles et 19 500 dans des logements dépourvus d'au moins un équipement sanitaire élémentaire tel que l'eau, l'électricité, un WC intérieur, une baignoire ou une douche.

L'actualisation en 2009 des zones d'habitat précaire et insalubre par l'AGORAH, en cours de finalisation, confirme l'existence de près de 16 000 logements insalubres, malgré les améliorations constatées. De plus, les opérations « RHI » ne recouvriraient les territoires des zones d'habitat précaire et insalubre qu'à hauteur de 10%...

**En ce qui concerne plus particulièrement la résorption de l'habitat insalubre, l'agence régionale a mis en œuvre ses actions selon les deux modes opératoires suivants :**

- **Une action en gestion directe**, par la Fondation, avec la création d'un atelier d'appui technique composé d'une équipe de 7 personnes (un coordonnateur, un chef d'équipe, 5 agents techniques en contrats aidés). Cette action s'est déroulée à la Montagne (Quartier Saint-Bernard) a fait l'objet d'un partenariat avec le CCAS de Saint-Denis et le Conseil Général de la Réunion.  
Cette action avait vocation à être expérimentale et reproductible : elle devait être en quelque sorte une préfiguration opérationnelle des actions de résorption de l'habitat insalubre à mettre en place sur l'île. La Fondation a arrêté cette action expérimentale en 2007, passant le relais à l'association nationale des Compagnons Bâisseurs qui s'est implantée dans l'île avec le soutien de la Fondation.
- **Des actions en partenariat** avec des opérateurs de terrain (associations, CCAS ...) et avec des collectivités territoriales (Conseil Général et Communes), sur l'ensemble du territoire de la Réunion.

#### b) La démarche de projet et les objectifs visés

Afin de répondre aux besoins des familles aux ressources modestes confrontées à des conditions d'habitat dégradé, **et qui ne peuvent accéder aux dispositifs de droit commun en matière d'amélioration de l'habitat**, la Fondation Abbé Pierre a construit, avec le concours de ses partenaires, une démarche de projet qui s'articule autour des deux axes de travail suivants :

- L'habitat
- L'insertion

Le volet « **Habitat** » a pour objectifs :

- d'améliorer les conditions de logement des familles en réalisant les travaux nécessaires afin de leur permettre de vivre dignement ;
- d'accompagner les familles bénéficiaires qui doivent être, dans toute la mesure du possible, actrices de ce projet, en participant, soit financièrement, soit techniquement au chantier ;
- de créer les conditions de développement d'un projet de vie pour les familles, grâce à la relation d'échange et de confiance qui s'instaure avec les intervenants et au travail d'accompagnement social qui se met en place.

Le volet « **Insertion** », quant à lui, a pour objectifs de contribuer à professionnaliser les membres de l'équipe technique, notamment par un accompagnement individuel des personnes et au travers d'actions de formation.

**La mise en œuvre de cette démarche de projet a nécessité :**

- Une méthodologie d'intervention construite à partir des étapes suivantes :
  - o repérage des situations ;
  - o réalisation d'un diagnostic technique et social ;
  - o contractualisation avec les familles ;
  - o mise en œuvre du chantier (accompagnement social des familles et réalisation des travaux) ;
  - o bilan.
- Des outils adaptés à la fois pour l'accompagnement des familles et le suivi technique du projet, tels que :
  - o fiche sociale sur la situation de chaque famille ;
  - o contrat d'engagement permettant la contractualisation du projet ;
  - o délégation permettant à la Fondation de recevoir la subvention du Conseil Général pour le compte de la famille ;
  - o dossier d'accompagnement social et technique par famille ;
  - o fiche technique de prévision des travaux avec coût prévisionnel ;
  - o fiche de suivi des travaux ;
  - o fiche d'évaluation ;

### ***c) La convention de partenariat entre la Fondation Abbé Pierre et le Conseil Général de la Réunion***

En 2004, la Commission permanente de l'assemblée départementale a agréé la Fondation Abbé Pierre en qualité de maître d'œuvre des projets d'auto finition et d'auto réhabilitation des logements présentés par les ménages en difficulté, après un avis favorable de la Commission santé-solidarité-insertion-famille-habitat.

Cette décision se concrétisa ensuite par la signature d'une convention entre la Fondation et le Conseil Général en date du 30 mars 2005, modifiée par un premier avenant signé le 2 décembre 2005, puis par un second avenant le 18 mai 2006.

Aux termes de cette convention, le département a agréé la Fondation pour « **assister les ménages à l'aide départementale à l'amélioration de l'habitat, pour un nombre de dossiers limité à 700... L'intervention du département prendra la forme d'une subvention plafonnée à 700 € accordée aux bénéficiaires qui sera versée à la Fondation Abbé Pierre sur présentation d'un certain nombre de pièces...** »



Une nouvelle convention de partenariat a été signée avec le Conseil Général de La Réunion pour 3 ans (période 2007-2010), sur la base de 300 logements / an, soit 900 logements sur toute la période.

## 2. LES ACTIONS MENEES AU COURS LA PERIODE 2004-2009

### **a) Un partenariat entre la Fondation Abbé Pierre et le Conseil Général qui produit « un effet levier »**

À partir de la convention signée avec le Conseil Général, l'agence régionale de la Fondation a progressivement mobilisé d'autres acteurs institutionnels ainsi que des opérateurs qui ont apporté leur participation financière et leur savoir-faire technique pour mettre en œuvre des actions de réhabilitation de logements insalubres.

Les opérateurs chargés de réaliser ces actions ont été soit des CCAS, soit des associations, et se sont appuyés sur leurs équipes, techniciens et travailleurs sociaux, avec la mise en place d'un atelier d'appui technique pour réaliser les travaux.

La Fondation a ainsi impulsé, avec l'appui du Conseil Général, des programmes d'amélioration de l'habitat dans différentes communes du département, en apportant aux opérateurs une ingénierie de projet ainsi qu'une participation financière significative. Chacun de ces programmes a donné lieu à la signature d'une convention entre la Fondation Abbé Pierre et les partenaires concernés.

### **b) Une démultiplication progressive des programmes d'amélioration de l'habitat sur l'ensemble du département de la Réunion**

- **En 2004**, 4 programmes ont été engagés sur les communes de Saint Benoît (27 logements en partenariat avec le CCAS), Saint Paul (15 logements en partenariat avec le CCAS), Cilaos (20 logements en partenariat avec l'A.R.E.P et D.V.H) et enfin à Saint Denis, en gestion directe par la Fondation (Saint Bernard). Ces programmes se sont achevés en 2005, à l'exception de Saint Denis dont l'action s'est poursuivie.

- **En 2005**, 3 nouveaux programmes ont démarré, dont 2 sur des communes déjà concernées, l'année précédente, Saint Benoît (62 logements) et Saint Paul (15 logements), le 3ème se déroulant à Saint Louis (12 logements). Ces programmes ont été réalisés avec les mêmes partenaires qu'en 2004. Un 4ème programme s'est poursuivi à la Montagne (Saint Bernard) avec l'amélioration de 34 logements.

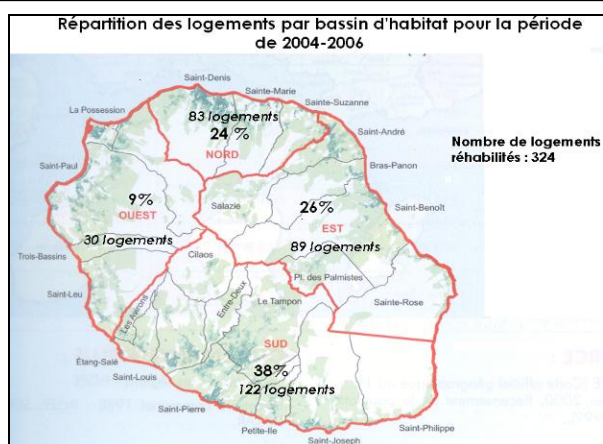
- **En 2006**, à nouveau, 3 nouveaux programmes ont été mis en place, respectivement à Petite-Île (20 logements avec le CCAS et l'AREP), Saint Joseph (20 logements avec le CCAS) et à Saint Pierre (50 logements avec le CCAS). L'action en gestion directe par la Fondation à la Montagne s'est poursuivie avec l'intervention de l'AAT sur 49 logements.

- **Au total, sur la période 2004-2007, 10 programmes ont été réalisés, permettant l'amélioration de 324 logements, répartis dans 8 communes différentes situées dans les 4 bassins d'habitat de l'île.**

-**Sur la période 2008 –2009, une douzaine de nouveaux programmes ont été engagés portant sur 280 logements répartis sur une dizaine de communes.**

**À travers ces programmes, ce sont donc 600 ménages regroupant près de 2 000 personnes qui ont ainsi bénéficié d'une amélioration de leur habitat, avec tous les effets positifs sur la vie sociale de ces familles, en quête de dignité.**

**Répartition des logements améliorés par bassin  
d'habitat  
période 2004-2006**



Bassin d'habitat	Communes	Logements améliorés
<b>EST</b>	Saint Benoît	89
<b>NORD</b>	Saint Denis	83
<b>OUEST</b>	Saint Paul	30
<b>SUD</b>	Saint Pierre	50
	Saint Joseph	20
	Cilaos	20
	Saint Louis	12
<b>TOTAL</b>		<b>324</b>

**c) Une collaboration dynamique, sur les plans humain, technique et financier, qui mobilise les collectivités territoriales, la Fondation Abbé Pierre, les opérateurs et les familles**

**La mise en œuvre de ces programmes** a nécessité de mobiliser des ressources humaines, techniques et financières importantes pour :

- la mise en place de l'ingénierie d'accompagnement des porteurs de projet en amont et en aval des programmes ;
- la mise en place et le financement des ateliers d'appui technique chargés de réaliser les travaux ;
- le financement des matériaux nécessaires à l'amélioration des logements ;
- la gestion administrative et financière des projets.

**Le financement des matériaux** nécessaires à l'amélioration des 600 logements a représenté un budget d'environ 1 500 000€, ce qui correspond à un coût moyen par logement de 2 500 €. Ce financement croisé a impliqué la participation financière des familles, des CCAS, du CG et de la Fondation.

**La gestion et le financement des ateliers d'appui technique** ont été déclinés différemment selon les programmes et les sites :

- sur le territoire de Cilaos, Saint Louis et Petite Île, ils ont été portés par des associations, avec un financement partiel de la Fondation Abbé Pierre ;

- sur les territoires de Saint Benoît, Saint Paul, Saint Joseph, Saint Pierre, les ateliers d'appui technique ont été assurés par les équipes du CCAS de chaque commune, avec parfois un concours financier de la mairie ;
- à Saint Bernard, c'est la Fondation Abbé Pierre qui a porté intégralement l'animation et le financement de l'action, pour un montant total de plus de 300 000 € pour 2005 et 2006.

### **3. LE BILAN ET LES PERSPECTIVES D'AVENIR**

#### **a) Un bilan positif et encourageant**

La démarche engagée par la Fondation Abbé Pierre sur le secteur de la Montagne avec la mise en place d'un atelier d'appui technique, à l'origine de la convention entre le Conseil Général et la Fondation, avait un triple objectif :

- apporter une réponse technique et sociale aux familles mal-logées, vivant dans un contexte d'habitat précaire et insalubre, **exclues des aides de droit commun en matière d'amélioration de leur logement (problèmes d'indivision, incapacité des personnes à participer au financement ...)**
- mobiliser le plus largement possible un ensemble de partenaires concernés : l'Etat, les collectivités territoriales, les associations, les familles ...à travers un engagement et par un apport technique et financier
- expérimenter ce type d'action en vue de sa reproduction sur d'autres territoires de l'île confrontés aux mêmes problématiques.

**La Fondation Abbé Pierre a joué un rôle prépondérant pour :**

- lancer la dynamique des programmes ;
- accompagner les opérateurs porteurs de projets ;
- apporter un soutien financier, tant pour l'achat des matériaux que pour la mise en place des ateliers d'appui technique ;
- gérer, en interface avec les opérateurs, la production de documents administratifs et financiers pour le compte du Conseil Général ;
- contribuer à implanter l'association nationale des compagnons bâtisseurs à La Réunion, qui intervient dès 2009 sur 2 communes.

**L'ingénierie d'accompagnement** des opérateurs assurée par la Fondation, ainsi que la gestion administrative et financière des dossiers liés à ces programmes, ont nécessité la mobilisation du personnel de l'agence régionale de la Fondation (Directeur et secrétaire).

**La contribution financière de la Fondation** à cette action d'envergure a été significative puisqu'elle s'est élevée à près d' 1,25 Million d'euros sur 5 ans.

#### **b) Les perspectives d'avenir**

La Fondation va poursuivre le partenariat avec le Conseil Général jusqu'en 2011 sur la base de 300 logements par an. A terme, la plupart des 24 communes de l'île –sinon la totalité- auront été concernées par ces actions d'amélioration de l'habitat insalubre.

En outre, la CAF s'est récemment intéressée à ce programme et a décidé de débloquer un budget de 200 000 € pour contribuer à l'achat des matériaux, permettant ainsi d'accroître l'enveloppe budgétaire affectée à chaque logement, celle-ci avoisinant les 3 500-4 000 euros par logement.

Enfin, la Fondation va mettre en place des outils pour exploiter les données qualitatives et quantitatives de ces programmes et organiser des rencontres de travail collectives en 2009 et 2010 avec les opérateurs concernés afin de capitaliser les enseignements de cette expérience et consolider une dynamique de réseau entre les CCAS et les associations avec lesquels elle travaille sur ce programme. Ce travail permettra d'avoir une meilleure connaissance de l'habitat insalubre à La Réunion, en particulier pour les personnes exclues des dispositifs de droit commun ; ses conclusions et ensei-

gnements serviront à la Fondation pour son rapport sur le mal-logement (éclairage régional) et seront communiqués aux pouvoirs publics de l'île.

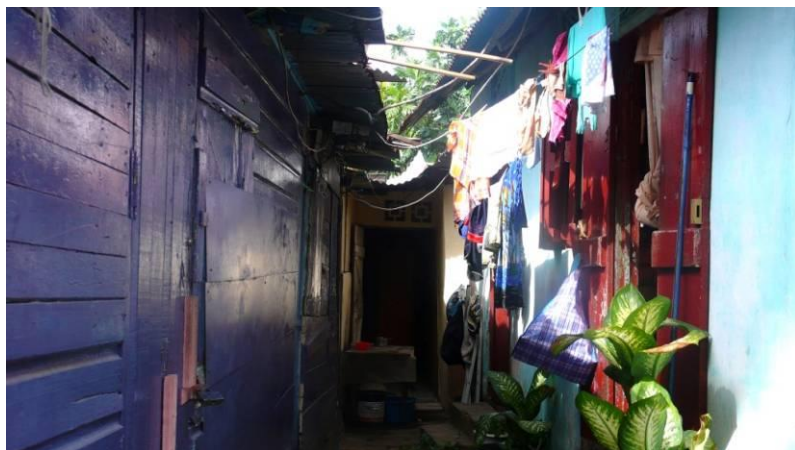
**Christian BALLET**  
*Délégué Général Adjoint*  
*Responsable de l'Agence Régionale de La Réunion*

**Le 27 Août 2009**

## Annexe IV : Illustrations du tableau des diverses situations et des quartiers d'habitat insalubres ou indignes dans les DOM<sup>103</sup>

### Exemples de bidonvilles

Guyane : à Cayenne



*une ruelle de N'Zilla*

*Bidonville dit « N'Zilla »*



*Une femme et deux enfants dans moins de 5m<sup>2</sup> pour 500€/mois*



*Leblond Palétuviers »*



<sup>103</sup> Les clichés de cette annexe sont de Nancy Bouché, Corinne Drougard et d'Hélène Schutzenberger

## La Réunion

*Le Port : bidonville de l'Oasis*



*Le Port /Rivière des galets*



**Quartiers urbains insalubres (25/30% de maisons récupérables) (informels)**

**Guadeloupe**

*Point à Pitre/ RHI sud-est*



**La Réunion**

*Zone de la RHI de Say-Cressonnière à St André*



**Quartiers urbains partiellement insalubres (70 à 75 % de maisons récupérables) (informels)**

**Martinique**

*Fort-de-France / Trenelle*





**Guyane**

*Cayenne  
/Mont Baduel*



**Quartiers d'habitat spontané (urbain) (informels)**

**Guyane**

*Matoury /Cogneau Lamirande*



**Quartiers urbains dégradés** (situations foncières majoritairement « régulières »)

**Martinique**

*François/ quartier Eucalyptus ;*



**La Réunion/ St Pierre/ quartier des Pêcheurs /ex RHI**



## **Annexe V : Personnalités et institutions rencontrées**

### **Guadeloupe /25 et 26 mai 2009**

M. Desforges, préfet de région

M. Bangou, maire de Pointe-à-Pitre et président de la communauté d'agglomération pointoise ; ses adjoints

Les services de la ville de Point-à-Pitre

M. Jalton, député maire des Abymes, ses adjoints

Les services de la ville des Abymes

Les représentants de la direction de la santé et du développement social (DSDS)

M. Nicolas, directeur départemental de l'équipement, (DDE) ses collaborateurs,

Les représentants de la direction départementale des services fiscaux/ France-Domaine

Les représentants de la caisse d'allocations familiales (CAF)

M. Arnoux, directeur de l'agence des 50 pas géométriques

M. Boussin, directeur de la SEMAG et ses collaborateurs

M. Fischer, directeur de la SEMSAMAR, et ses collaborateurs

### **Martinique/ 27 mai 2009**

M. Manccini - préfet de région

M. Ursulet, directeur de la santé et du développement social (DSDS), et ses collaborateurs

M. Legrigeois, directeur départemental de l'équipement (DDE) par intérim, et ses collaborateurs

Les représentants de la CAF

M. Daunar, directeur de l'agence des 50 pas géométriques

Les services de la ville de Fort-de-France/ M. Lombard, directeur du SCHS:

M. Bruno Carrer, directeur du GIP-GPV de Fort-de-France

Les représentants de l'ADUAM

M. Alex Foucade, directeur de l'agence départementale d'information pour le logement (ADIL)

M. Deseverac, directeur général délégué de la SEMAFF

Des représentants, de la SEMAVIL, de la SODEM, de la SEMA

Les représentants des Sociétés de HLM : OZANAM, SIMAR, SMHLM

M. Antiste, maire du François, ses adjoints

Les services de la ville du François; l'atelier d'urbanisme C2R

M. Montplaisir, maire de Case-Pilote et ses adjoints

Les services de la ville de Case-Pilote

### **Guyane/28 et 29 mai 2009**

M. Ferey, Préfet de région

M. Castells, DDE-adjoint et les services de la direction départementale de l'équipement, (DDE)

M. Prat, directeur adjoint de la direction de la santé et du développement social (DSDS) et ses collaborateurs

Lieutenant-Colonel Strub, Gendarmerie

Capitaine Arnaud, représentant le directeur départemental de la sécurité publique (DDSP)

Mme Huguette TIBODO, présidente de la commission DALO

M. Alexandre, maire de Cayenne, les services de la ville de Cayenne; l'atelier d'urbanisme C2R

Mme Chou-Tiam, adjointe au maire de Matoury, les services de la ville de Matoury, la SEMSAMAR

Ville de Rémire-Montjoly : M. Dufail, et Mme Mazia, adjoints au maire

Ville de Macouria : M. Hyasine, M. Thierry, M. Aimable, M. Weimart,

Ville de Kourou : Mme Antoinette Nicolle

Association des maires : M. Bernard Perdrix

### **La Réunion**

M. Theuil, Secrétaire général de la préfecture

M. Masson, directeur départemental de l'équipement (DDE) et ses collaborateurs (SHC et agences territoriales Est et Ouest)

M. Daniel et M. Denys de la direction régionale des affaires sanitaires et sociales (DRASS)

M. Muguet, procureur de St Denis et M. Auter, vice-procureur

Mme André présidente de la commission de médiation « DALO »

M. PARIS, contrôleur financier en région  
M. SESTACQ, France-Domaine  
M. Turblin, directeur adjoint de la caisse d'allocations familiales CAF)  
M. Fouque, ADIL  
M. Jean-Pierre, directeur de l'AGORAH et ses collaborateurs, Mme Riviere et M. Beaudemoulin  
M. Jouanen, directeur de la SIDR, M. Dauber, directeur de l'aménagement  
M. Noël, directeur de l'aménagement de la SEMAC  
M. Langenier, maire du Port, ses adjoints, les services de la ville du Port, l'équipe de MOUS  
M.Lam-Yam, mairie de St André, services de la Ville, mairie-annexe de la Cressonnière et équipe de MOUS  
M. Ballet, délégué régional de la Fondation Abbé Pierre  
M. Oberlé délégué de l'ARMOS  
M. Cheyssial, urbaniste, sociologue  
M. Lombardie, directeur du CCAS de St Pierre

### **Auditions à Paris, les 5 mai et 16 et 23 juin 2009**

**USH** : M Hedli, directeur à l'outre-mer  
**SCET** : M Claude Gehin, directeur à l'outre-mer  
**Anah** : Mme Baïetto-Beysson, directrice générale  
M Girometti, directeur technique et juridique  
M Alain de Quero, directeur de l'action territoriale  
**CGEDD** : Mme Catherine Bersani, Inspectrice générale de l'équipement  
M Patrick Albrecht /MIGT /PACA  
**DGALN/DHUP** : M Thierry Lemoine Sous-directeur de l'Aménagement Durable  
**Fédération nationale des PACT-ARIM** : M Xavier Benoist, directeur adjoint  
**Pact de Guyane** : M. Guy Fleurival, Président/ M Jacques Julien, directeur  
**Pact de Martinique** : M. Jean-Michel Baudry, directeur  
**Pact de La Réunion** : M. Deva Radakicheni, directeur

## Annexe VI : Table des sigles utilisés

Acsé	Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
ADIL	Agence départementale d'information sur le logement
Agorah	Agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat
Anah	Agence nationale de l'habitat
ANRU	Agence nationale pour la rénovation urbaine
CAF	Caisse d'allocations familiales
CCAS	Centre communal d'action sociale
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CEDH	Cour européenne des droits de l'homme
CNAF	Caisse nationale d'allocations familiales
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNIL	Commission nationale informatique et liberté
CTD	Comité technique départemental RHI
DALO	Droit au logement opposable /loi du 5 mars 2007
DDE	Direction départementale de l'équipement
DGCL	Direction générale des collectivités locales
DOM	Départements d'outre-mer
DPM	Domaine public maritime
DRASS	Direction régionale des affaires sanitaires et sociales
DSDS	Direction de la santé et du développement social
DSU	Développement social urbain
DUP	Déclaration d'utilité publique
ENL	Engagement national pour le logement/ loi du 13 juillet 2006
EPA	Etablissement public d'aménagement
EPAG	Etablissement public d'aménagement de Guyane
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
EPF	Etablissement public foncier
EPFL	Etablissement public foncier local
EPFR	Etablissement public foncier de La Réunion
FAP	Fondation Abbé Pierre
FARU	Fonds d'aide au relogement d'urgence
Filocom	Fichier des logements par commune
FRAFU	Fonds régional d'aménagement foncier urbain
FPRNM	Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Fonds Barnier »
GIP	Groupement d'intérêt public
GPV	Grand projet de ville
LBU	Ligne budgétaire unique
LES	Logement évolutif social
LLS	Logement locatif social
LLTS	Logement locatif très social
LOLF	Loi organique relative aux lois de finances
MOUS	Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
OPAH	Opération programmée d'amélioration de l'habitat
OPAH-RU	Opération programmée d'amélioration de l'habitat de renouvellement urbain
PCRI	Plan communal de résorption de l'insalubrité (La Réunion)
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PIG	Programme d'intérêt général
PLH	Programme local de l'habitat
PNAI	Plan national d'action pour l'inclusion
PNRQAD	Plan national de rénovation des quartiers anciens dégradés
PPR	Plan de prévention des risques naturels prévisibles
PTZ	Prêt à taux zéro
RHI	Résorption de l'habitat insalubre
RSD	Règlement sanitaire départemental
SCHS	Service communal d'hygiène et de santé

SEM	Société d'économie mixte
SRU	Solidarité et renouvellement urbains /loi du 13 décembre 2000
TFPB	Taxe foncière sur la propriété bâtie
TGI	Tribunal de grande instance
TSE	Taxe spéciale d'équipement
VRD	Voirie, réseaux divers
ZAC	Zone d'aménagement concerté





J'AI GRANDI DAN 7 6T  
OU J'SUIS AIMÉ É DÉTESTÉ  
POUR CEUX KI VE ME BUTÉ  
J'TE CONSEILLE DE PAS ME COUPE  
CARC SUR TA TOMBE KE J'VAIS PISSER.  
LE CRIME PAIX!