Insalubrité au XIXe, indignité au XXe siècle : De la statistique à la capacité d'agir

Yankel Fijalkow, Bruno Maresca

▶ **To cite this version:**

Yankel Fijalkow, Bruno Maresca. Insalubrité au XIXe, indignité au XXe siècle : De la statistique à la capacité d'agir. Droit et ville, 2020, 89, pp.133-146. hal-02879707

HAL Id: hal-02879707
https://hal.science/hal-02879707

Submitted on 24 Jun 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Insalubrité au XIX, Indignité au Xxème siècle
De la statistique à la capacité d'agir

Yankel Fijalkow (CRH LAVUE)
Bruno Maresca (Sciences Po)

La question des logements insalubres a été abordée dès le milieu du 19ème siècle. Aujourd'hui cette question resurgit tant dans les statistiques établies sur la base des recensements de l'INSEE que dans les rapports de la Fondation Abbé Pierre. Le chiffre approchant de 4 millions de mal logés est stable depuis le milieu des années 1990. Il a trouvé une nouvelle actualité en 2018 avec l'effondrement de deux immeubles à Marseille[1].

Peut-on comparer ou mettre en résonnance ces deux périodes historiques ? En rapprochant des citations d'hier et d'aujourd'hui on ne peut qu'être saisi des similitudes.

« ... Serait-il donc permis de louer des logements qui tuent, quand il est défendu de vendre des aliments insalubres ? » Auguste Blanqui, « Des classes ouvrières en France en 1848» , Mémoires de l'Académie des Sciences morales et politiques, 1850

« *La loi permettra de traiter les marchands de sommeil comme des trafiquants de drogue. Je m'en réjouis. Nous livrerons une bataille sans merci contre l'habitat indigne."* Discours de Julien De Normandie, Ministre chargé de la ville et du logement, Sénat 16 octobre 2018

Pourtant les mots ont changé et le terme « d'indigne » est désormais adopté. Est-ce à dire que le traitement des conditions d'habitat indignes sont vouées aux mêmes discours dramatiques ? Dans cet article nous souhaitons montrer que dans l'enchainement historique des catégories de pensée - taudis, habitat insalubre, logement décent, mal logement, habitat indigne -, se jouent les transformations des modes d'intervention publique face à des situations que l'on a cru, à plusieurs moments de l'Histoire, pouvoir éradiquer.

Mais alors, pourquoi requalifier « d'indigne » comme, ce fut le cas en France dans les années 2000, l'ensemble des désignations du logement non conforme aux normes implicites de l'habiter ? Quelle fonction sociale et politique, la connotation morale d'indigne remplit-elle (désigner les locataires ? le bâti ? les propriétaires sans les désigner précisément ?) Que dit ce mot dramatique du rôle que l'Etat se donne en renvoyant aux acteurs locaux la responsabilité d'en faire quelque chose ? Que produit concrètement la catégorie "indigne" en tant que processus de désignation des situations et de priorisation des actions ? Dans quelle mesure cette

[1] Ecroulement de trois immeubles dans le vieux quartier de Marseille en Novembre 2018

catégorie contribue à produire de la connaissance, sur les phénomènes conduisant au mal-logement ?

Reconstituer les filiations des catégories publiques ne va pas de soi (Motis, 2016). Cela implique d'emprunter le temps long, de mobiliser des documents hétérogènes (du roman à l'article scientifique en passant par le rapport d'expert), de mettre en relation des acteurs inscrits dans des contextes historiques, voire nationaux différents. Si cette filature exige de prendre en considération *« un temps historique qui se réalise au présent »* (Lepetit, 2014), elle oblige aussi à maintenir une vigilance épistémologique contre les raccourcis trop rapides. A ce titre, les statistiques, tenues de définir leurs critères, peuvent s'avérer heuristiques.

Nous nous attacherons donc à la manière dont la notion de l'habitat indigne émerge (I) alimente une formalisation statistique et cartographique (II)destinée aux cadres d'action des collectivités locales (III).

I. Des catégories juridiques renouvelées ?

La première loi sur les logements insalubres de 1850 est considérée comme la pierre fondatrice de la politique du logement en France. Voulant lutter contre les locaux nuisibles à la santé, elle est la première tentative de l'Etat pour s'immiscer dans les rapports locatifs, relevant plutôt de la sphère privée et du Code civil. On doit aux commissions locales crées par les municipalités pour appliquer la loi d'avoir édicté des normes au gré de leurs visites et de leurs préconisations contre les appartements mis en location « portant atteinte à la vie ou à la santé des occupants ou des voisins » (Kalf, 2008).

Par manque de volontarisme, l'échec de la loi de 1850 conduisit à une loi de 1902 relative à la Santé Publique. Selon son article 11 des règlements sanitaires, définirent l'habitabilité par des critères comme l'installation intérieure d'alimentation en eau potable provenant de la distribution publique ; le nombre de cabinets d'aisances communs en lien avec le nombre d'habitants ; l'existence d'ouvertures à l'air libre ; l'éclairement naturel ; la surface minimale des pièces d'habitation ; la hauteur sous plafond.

Mais l'on doit vraiment la formalisation des normes à l'Etat constructeur qui de 1950 à 1975 s'est attaché à intervenir directement dans l'habitat. La loi de 1948, voulant maîtriser les tensions sur le marché locatif et relancer la construction neuve a classé les locaux en cinq catégories selon la qualité de la construction, le confort et l'équipement sanitaire. La surface réelle du logement a été *« corrigée »* par les éléments de confort, l'état d'entretien de l'immeuble, son exposition et son ensoleillement. Le

logement social, depuis son apparition dans la sphère publique en 1912 (loi Bonnevay), a aussi développé une réflexion soutenue en matière de normes (Flamand, 1989)[2]. Il faudra attendre une loi de 1977, pour que l'Etat réévalue les normes minimales d'habitabilité en insistant sur l'équipement sanitaire, le chauffage et l'isolation thermique du bâtiment. L'habitabilité est alors définie par la sécurité, la salubrité et l'équipement de l'immeuble et du logement. Ce processus de rationalisation permet de lire l'évolution du regard sur l'habitat hors normes.

Or, entre temps, trois textes ont voulu s'attaquer aux secteurs insalubres. Les lois de 1958 sur la rénovation urbaine des centres anciens, de 1964 sur la résorption des bidonvilles et de 1970 sur l'habitat insalubre illustrent les tentatives d'intervention radicales et curatives des pouvoirs publics. Luttant contre les *« marchands de sommeil »*, la loi instaure des procédures spéciales permettant au préfet la possibilité de mener une procédure rapide d'expropriation et de n'engager qu'une indemnité réduite. Néanmoins, elle distingue *« l'insalubrité irrémédiable »* entrainant *« l'interdiction définitive d'habiter »,* et l'expropriation, et *« l'insalubrité remédiable »*, obligeant seulement à des travaux de réparation.

En 1998, le rapport de Nancy Bouché sur les enjeux de l'habitat dégradé, montre la faible connaissance et la complexité des outils de lutte contre l'insalubrité qui laissent passer dans leurs mailles un sous marché du mauvais logement. Pour cette inspectrice générale de l'Equipement, il faut *«intégrer explicitement la notion de logement décent respectant la dignité humaine dans le droit au logement, conserver un parc privé à vocation sociale, décourager les propriétaires indélicats et les marchands de sommeil, décourager les nouvelles formes de mauvais logement et prévenir certains processus d'insalubrité, améliorer le traitement urbain des îlots de pauvreté et de précarité »*[3]. A législation constante, elle propose une nouvelle organisation de la lutte contre l'insalubrité.

En 2000, la qualification d'Indigne n'existe ni dans la loi Solidarité et au renouvellement urbains, ni dans le rapport général n°92 de Jacques PELLETIER déposé au nom de la commission des finances pour préparer le débat. En revanche, une occurrence significative dans une circulaire de 2002 met sur la piste des sources de la notion[4].

[2] Dans l'arrêté de 1953 mettant en œuvre le Plan Courant, les surfaces des logements varient de 30 m2 pour un studio à 90m2 pour un cinq pièces, avec d'importantes variations selon les niveaux de revenu (HBMA, HLM A et B, Logecos, PSR, PLR, cité de transit ou d'urgence) (Pétonnet, 1981).

[3] Nancy Bouché, Rapport d'expertise concernant les édifices menaçant ruine et les immeubles et îlots insalubres, La Documentation Française 6 octobre 1998

[4] Circulaire n° 2002-30/uhc/iuh4/ du 18 avril 2002 des ministères de l'intérieur, de la santé et du logement (signée de Daniel VAILLANT, Bernard KOUCHNER et Marie-Noëlle LIENEMANN Circulaire DGS/SD 7 n° 2002-270 du 30 avril 2002 relative à la lutte contre l'habitat indigne https://solidarites-sante.gouv.fr/fichiers/bo/2002/02-23/a0232161.htm

« De trop nombreuses personnes et familles, souvent parmi les plus défavorisées, vivent dans des logements, ou locaux d'hébergement, insalubres, exposant à un risque d'intoxication par le plomb ou en situation de péril, voire précaires. L'ampleur du phénomène, bien qu'encore inégalement connue est manifestement plus importante que ce qu'une appréhension rapide de l'amélioration du parc existant peut laisser penser ; plus gravement, ce phénomène lié au manque d'entretien du bâti, à l'extrême pauvreté ou à la vulnérabilité de certaines personnes, parfois soumises à une véritable exploitation humaine, risque de s'aggraver, si l'on n'exerce pas de vigilance. A l'aube du XXIème siècle, dans une société qui s'est enrichie, ces conditions d'habitat, contraires à la dignité humaine, sont inacceptables. L'éradication de cet habitat indigne constitue donc une priorité absolue de l'action du Gouvernement ».

Cette circulaire livre les clés de la notion d'indignité appliquée au logement. On vise moins différentes catégories de bâti ou de situations à risque, qu'un « *phénomène d'ampleur* », contraire à la « *dignité humaine* » et jugé inadmissible dans un pays au niveau de vie élevé. Or, la focalisation sur les conditions de logements jugées inadmissibles par l'Etat, opère une réduction très significative du champ du mal logement embrassé par la loi Besson. Ainsi, en
2009, l'habitat indigne est défini pour la première fois par le législateur dans l'article 84 de la loi de mobilisation pour le logement et de lutte contre l'exclusion dite MOLLE. Cet article qui modifie l'article 4 de la loi Besson propose une définition relativement large qui intègre l''habitat insalubre et de péril, dont le traitement est déjà clairement défini par le législateur.

En apparence, la définition de l'habitat indigne *(« locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que de logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, les « expose » « à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé*») semble proposer un large éventail qui parcourt le spectre de l'indécence.

Or, cette définition réduit de fait le champ couvert par la loi Besson de 1990 qui avait avait disposé dans son article 4 d'une *« priorité aux personnes et familles sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans relogement ou logées dans des taudis, des habitations insalubres, précaires ou de fortune »*. Alors que la loi Besson établissait des catégories pratiques clairement distinctes, la loi Molle remplace cette série par : *« locaux ou installations impropres par nature à l'usage d'habitation »* et *« logements dont l'état expose les occupants à des risques manifestes pour leur sécurité physique ou leur santé ».*

On peut s'étonner de cette mutation sémantique, dont les débats suscités par le projet de loi Molle ne disent rien. L' *« insalubrité »* et le *« péril »*

ciblaient clairement la victime (l'occupant en danger pour sa santé ou sa sécurité). Mais l'indignité ? En réalité, elle n'ouvre aucun droit nouveau au-delà de ce qui existe déjà (insalubrité, péril). Et surtout, elle ne fait guère exister la victime (à la différence de la notion de mal logé). En effet, si la définition de l'habitat indigne est considérée comme opposable en droit, elle élimine les formes d'habitation qui ne sont pas des locaux (*« habitations précaires ou de fortune »*) et a fortiori les sans abri (*« personnes sans aucun logement ou menacées d'expulsion sans relogement »*). Elle n'intègre pas non plus, l'autre catégorie opposable en droit privé (pour les contrats de location) que constitue la notion d'habitat décent (selon loi n°89-462 du 6 juillet 1989).

En fait, cette notion de décence n'est pas inconnue du Code civil qui fixe les obligations minimales du bailleur. En se fondant sur cette règle, la loi *Solidarité et Renouvellement Urbain* (2000) considère qu'un logement décent doit être doté des éléments le rendant conforme à l'usage d'habitation (respecter les normes minimales d'habitabilité ; disposer au moins d'une pièce principale d'une certaine surface ; assurer le clos et le couvert). Sur la base de ces éléments, le locataire peut, en droit, demander au bailleur, et au juge, la mise en conformité du local. Cependant, la question sociologique de sa capacité à se porter en justice reste entière. Sans prise en charge par l'Etat, la procédure nécessite l'intervention de divers organismes et associations spécialisées.

Ainsi la notion d'indignité, fonctionne comme un halo qui ne cible pas précisément l'objectif de l'action et est mobilisée par tous les acteurs comme une évidence partagée, sans avoir besoin d'être définie, si ce n'est d'une manière floue et théorique qui ramène au seul bâti et à la présomption de risque. Comme l'explique Pascale Pichon (2007) *« Le rassemblement sous un même grand titre de toutes les opérations techniques touchant le taudis apporte une cohérence d'ensemble et en tout cas une visibilité accrue de chacune par rapport aux autres. Mais le terme même de dignité produit-il quelque chose de plus ? Une éthique de l'action ? »*.

De fait, la notion de logement indigne n'est utilisée que de manière rhétorique pour mobiliser les acteurs. En 2006, la loi Engagement National pour le logement précise les procédures d'urgence, la simplification des arrêtés de périls, l'extension des consignes du maire pour stopper les occupations de locaux insalubres et le renforcement des sanctions pénales. En 2007, la mobilisation politique et associative qui a donné naissance à la loi DALO renforce l'attention sur l'habitat indigne en facilitant l'accès au droit au logement des occupants d'habitats dégradés. Quant au texte de 2009, qui se qualifie lui même de mobilisation, il prévoit une forte implication des acteurs locaux notamment des travailleurs sociaux et des maires s'appuyant sur le Règlement Sanitaire Départemental et le Code de la Santé Publique. Dans la loi ALUR (2013)

comme dans la loi ELAN (2018), les limitations de l'accès au marché du logement indigne par des « marchands de sommeil », les contraintes aux propriétaires bailleurs pour travaux et les moyens d'agir accordés aux intercommunalités veulent montrer que l'on est passé à une phase active[5]. Mais les notions « d'habitat indigne » et de « logement décent », traduisent plutôt un Etat impuissant, pressé de céder aux collectivités locales et aux juges le traitement de situations de plus en plus individualisées. Du côté des populations, les procédures de relogement témoignent de la difficulté à établir des priorités techniques au lieu et place d'arbitrages moraux souvent contestés par les ayants-droits (Dietrich-Ragon 2011).

II. Des techniques cartographiques et statistiques panoramiques

Comment mesurer et cartographier l'indignité des logements ?
En 1946, le Recensement Général de la Population (RGP), dirigé par l'INSEE, s'est opposé aux méthodologies d' *Economie et Humanisme*[6] et de *l'Institut National d'Hygiène* soutenues par les pouvoirs publics et les urbanistes de la rénovation urbaine (Fijalkow, 2013). Il a réduit l'approche du « logement défectueux » à quelques variables, notamment la *« privation de confort »*, à savoir les équipements sanitaires et le surpeuplement. Le confort ainsi mesuré est peu spatialisé (fascicules par îlots et cantons pour certains départements dont Paris). La critériologie de l'Insee sur les éléments de confort s'est imposée dans les opérations d'urbanisme jusque dans les années 1990 malgré les critiques des sociologues (Castells et Godard, 1973) et des mouvements contestant cet outil de la rénovation urbaine. Elle a perduré jusqu'à ce qu'émerge la question du mal logement[7] à la faveur de l'apparition du monde associatif dans la politique du logement et de la recomposition des rapports entre l'Etat et les collectivités locales (Levy et Fijalkow, 2010).

Or, à cette même période, l'Union européenne relève que la privation des conditions normales de logement est devenue un problème d'une réelle ampleur y compris pour l'économie[8]. En 2000, dans le mouvement des

[5] Selon le rapport d'évaluation de la loi Elan, l'enquête nationale interministérielle sur la lutte contre l'habitat indigne conduit à estimer à seulement 3000 le nombre de procédures mobilisant le Code de la Santé Publique dont 1800 pour insalubrité et péril.

[6] La méthode d'Economie et humanisme consiste à appliquer un questionnaire à chaque logement sur la base de mots-clés qualifiant le foyer (proximité du lieu de travail, mobilier, tenue, parasites, cubage, surface, densité), le logement (dépendances, cuisine, cabinets, eau, chauffage, éclairage, aération, ensoleillement), la maison (protection, escaliers, égouts, matériaux), l'extérieur (facilités, odeurs, bruits, situation, horizon).

[7] 1995, premier rapport de la Fondation Abbé Pierre sur le mal logement.

[8] Iskra Dandolova, Évaluation par les pairs du Plan d'action national contre l'habitat indigne, France, 27-28 septembre 2007 https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/rapport.pdf

politiques de l'inclusion, la Commission reconnait la nécessité de quantifier un phénomène qui, de fait, n'a pas été éradiqué[9]. L'élimination de l'habitat indigne est l'une des déclinaisons retenues par la France dans la formulation de son premier *« plan national d'action pour l'inclusion »* (PNAI 2001-2003)[10], lors du sommet de Nice (décembre 2000). La mise en avant de l'indignité prend place dans une évolution terminologique adoptée par l'Europe, consistant à renverser le regard sur les phénomènes d'exclusion sociale. Plutôt que de « lutter contre », il convient de développer une vision positive des politiques sociales, consistant à favoriser *« l'inclusion »* des populations défavorisées et marginalisées. Cette approche est justifiée par la volonté de transformer les politiques de rattrapage en promotion des personnes, notamment des *« groupes vulnérables »* (Maresca, 2015). La France, reconnue comme le pays dont *« la politique pour combattre l'habitat indigne apparaît comme la plus développée d'Europe »*, affiche en 2000 un volontarisme qui persuade qu'il est possible d'éradiquer le phénomène.

Pour répondre à ces desseins, Eurostat construit un indicateur de « housing deprivation », en organisant la collecte de données sur un plus large spectre de caractéristiques d'inconfort dans les locaux à usage d'habitation : toit percé, humidité, moisissures, logement sombre, inconfort sanitaire, et surpeuplement en regard du nombre de pièces. Mais au niveau national (comme au niveau européen), le dispositif statistique peine à identifier l'ensemble des situations de mal logement (sans domicile, habitats précaires, hôtels, habitats insalubres, en péril, sans confort, surpeuplés). Il évalue des masses, à l'échelle nationale uniquement, et ne peut descendre à un niveau localisé.

C'est à cette même date, 2000, que dans la veine des PNAI, le ministère du Logement lance une initiative méthodologique qui s'affranchit de la statistique publique, jugée inadéquate. Elle conduit à une approche modélisatrice qui cherche à quantifier et localiser le parc des logements « potentiellement » indignes. D'un point de vue épistémologique, il s'agit d'une révolution dans la définition même du phénomène. Elle s'accompagne, en particulier, de l'ambition de développer des sites pilotes et de s'armer de nouveaux outils pour visualiser la réalité mal cernée du phénomène[11].

[9] "Since 2000 the struggle to improve social cohesion has moved higher up the European political agenda, and homelessness is now recognised as a subject of specific interest. (…)in 2001, Eurostat established a group of experts to study the feasibility of remedying this lack of relevant information." The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union: survey and proposals, European Communities, 2004, http://edz.bib.uni-mannheim.de/www-edz/pdf/eurostat/04/KS-CC-04-008-EN.pdf

[10] In https://www.cnle.gouv.fr/archives-les-plans-nationaux-d.html

[11] « Pour préparer la mise en place de ce plan, un programme d'action prioritaire sur les territoires des onze départements parmi les plus concernés a été annoncé et présenté au Conseil des ministres (…) Le repérage et le diagnostic des phénomènes d'insalubrité, d'insécurité, de précarité dans l'habitat sont des préalables à la définition de vos priorités d'action et à la négociation avec les collectivités territoriales concernées. Aussi, la mise en place d'une approche méthodologique adaptée au contexte de votre département s'impose. » (circulaire, avril 2002)

Dix ans plus tard, quand la loi Molle introduit en droit la catégorie de l'habitat indigne, la politique de l'inclusion est passée sous silence au profit d'un d'objectif de rénovation urbaine. Il s'agit alors d'opérationnaliser un *« programme national de requalification des quartiers anciens dégradés »*[12]. Le changement de perspective se coule, comme tout ce qui a été entrepris jusque là, dans les dispositifs existants du traitement de l'insalubrité. Le caractère de grande cause nationale de l'indignité dans le logement se trouve affiché par l'importance donné à la démarche d'inventaire, notamment la mise en place en 2009 du Pôle national de lute contre l'habitat indigne et le cadrage de l'action par des plans départementaux (les PDLHI)[13]. Cette logique d'affichage, qui ne présume pas de la capacité opérationnelle à réunir les moyens d'une action efficace, est une illustration remarquable de l'imbrication entre la catégorisation des objets de l'action publique et la démarche d'inventaire.

L'Insee lui-même s'interroge sur les critères trop sommaires de confort mesurés par le recensement. En effet, « *l'évaluation de la privation de confort varie fortement, passant de 684 000 logements à plus de trois millions, selon que l'on tient compte ou non des problèmes électriques, de la plomberie, d'une mauvaise exposition ou encore de l'humidité sur les murs. Ce dernier critère n'est de fait pas très discriminant : plus de 20% des logements présentent des traces d'humidité, la question de la pertinence d'un tel indicateur est donc posée. Par ailleurs, le surpeuplement coïncide rarement avec la privation de confort»* (Briant et al. , 2010)

De même, Samuel Ménard et Gwendoline Volat (2012) écrivent-ils que *« la notion de confort va au-delà de ces équipements élémentaires. En 2010, 11,7 % des ménages déclarent un ou plusieurs des problèmes suivants : toit percé, humidité, moisissures sur les montants de fenêtres ou sur les sols. De plus, 9,1 % des ménages jugent leur logement trop sombre et 26,9 % évoquent des difficultés à y maintenir une température adéquate. Entre 2005 et 2010, ces proportions ont peu évolué. Un logement est considéré comme confortable s'il dispose des équipements sanitaires de base et si, selon le ménage occupant, il ne comporte aucun défaut. Le logement est de confort moyen s'il compte un ou deux défauts et de confort insuffisant s'il liste trois défauts ou plus. En 2010, 64,1 % des ménages considèrent leur résidence principale comme confortable, 33,4% moyennement confortable et 2,4 % avec un confort insuffisant. Cette répartition était la même en 2005. »*

[12] « Le projet de loi crée un programme national de requalification des quartiers anciens dégradés qui permettra de résorber efficacement l'habitat indigne, de remettre sur le marché des logements vacants et de faciliter la rénovation énergétique des logements existants, tout en maintenant la mixité sociale dans ces quartiers. » (loi Molle, 2009)

[13] Plan Départemental de Lutte contre l'Habitat Indigne

Cette statistique par le comptage de défauts manifeste un changement de paradigme établissant le caractère individuel et déclaratif du mal logement. Mais bien que fort utilisée aujourd'hui par la statistique publique sur la pauvreté, elle est peu localisée (Calvo et Richet-Mastain, 2018). Or, par la nature même des questions relatives à l'habitat, l'histoire des catégorisations statistiques se trouvent associées, assez systématiquement, à celle des représentations cartographiques de la distribution spatiale des logements.

Or, la méthodologie SQUARE initiée fin 2000 par une commande du ministère du Logement (DGUHC)[14] repose sur cette ambition. En 2009, l'Anah en fait un outil de repérage des secteurs à risque. Sous la forme d'un CD-ROM "parc privé potentiellement indigne" (PPPI), elle met au service des collectivités territoriales, une exploitation qui consiste à croiser le fichier Filocom (comprenant à l'échelle de l'adresse des éléments sur les surfaces des logements : surface, typologie, confort, occupation des logements, nombre et caractéristiques des occupants et du propriétaire - personne physique ou morale, âge, lieu de résidence, mono ou co-propriétaire) avec des données à l'échelle de la section cadastrale et relatives au confort.

Malgré la discordance des échelles (du foyer à la section cadastrale) et des périodes différentes de recueil des données, la cartographie du Parc Potentiellement Indigne indique des secteurs pouvant être « potentiellement » l'objet d'actions publiques. Cependant, sa construction méthodologique qui devait faire se rencontrer « démarche descendante » (la cartographie statistique) et « démarche ascendante » (repérage individuel par les acteurs de terrain), reste une pétition de principe. Le CD-Rom PPPI sert d'illustration à l'affichage du programme PPPI régional, départemental, ou local[15]. Il ne structure pas la démarche de repérage et de priorisation des interventions, logement par logement ou ménage par ménage.

Le CETE Nord-Picardie a expertisé la démarche pour le département du Nord. Il relève que la genèse de la catégorie indigne est mal établie : *« Jusqu'en 2009, il s'agit d'un concept politique défini par le pôle national de lutte contre l'habitat indigne »*. Le CETE a procédé à un bilan des actions de traitement de l'habitat indigne, en comparant le gisement de logements très dégradés identifié par le CD ROM PPI et les volumes et localisations de logements repérés et traités. Le diagnostic dressé par le CETE est sévère : *« Un nombre de levées d'arrêtés (2007-2010) très faible au regard du nombre de logements très dégradés recensés en 2007 (ratio : 4,2%) / Très faible nombre de logements subventionnés en sortie*

[14] http://www.ssents.uvsq.fr/IMG/pdf/caro_cle5677bd.pdf
[15] Cf. Cartographie nationale au canton : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/carte_du_parc_prive_potentiellement_indigne.pdf

d'insalubrité au regard du gisement identifié ». Certes, on ne peut conclure ce qui l'emporte : une action publique très peu active, ou bien une non pertinence du repérage statistique PPPI ? Dans le détail néanmoins, l'analyse permet de conclure que *« dans certaines communes de l'arrondissement de Valenciennes, un contraste est à noter entre un bon niveau de repérage et un faible traitement »*.

A Paris, également, le CD-Rom ne semble avoir aucune utilité opérationnelle. Cette ville, qui a une longue expérience du traitement de l'habitat insalubre, a défini, dès 2001, les principes d'un *« plan d'éradication »* sur la base de sources administratives détenues par la Ville. L'approche est centrée sur l'entité « immeuble » et non sur la situation de l'occupant. La notion « habitat indigne » est rajouté à la liste : inconfort, insalubrité, saturnisme, péril, non décent mais elle est présentée comme une « catégorie politique ». A partir de cette liste, des visites systématiques des agents du Service de l'Habitat ont été menées pendant 4 mois, donnant lieu à des « relevés de notation standardisés » sur l'état du bâti et la caractérisation des occupants. La procédure conduit à une priorisation des interventions envisagées, soit en 2001 un volume de 1020 immeubles à traiter. L'approche parisienne reste dans le droit fil de la culture hygiéniste de la résorption de l'insalubrité. Plus de cent ans après le « casier sanitaire des maisons de Paris » (Fijalkow, 1998), elle démontre que l'appariement des capacités actuelles des techniques statistiques, permet de repérer, à l'adresse, des contextes « potentiellement indignes ». Si l'approche statistique des PPPI n'est pas directement opérationnelle, seules les villes qui disposent d'une mémoire des services pour le traitement des îlots insalubres ont les compétences pour mener cette politique.

III. Des moyens d'interventions limités

Aujourd'hui, les procédures de lutte contre l'habitat insalubre et le saturnisme infantile ont été enrichies au fur et à mesure de la construction de la politique de lutte contre l'habitat indigne. Les rapports officiels déplorent la multiplicité des procédures (26 articles au total dans le code de la santé publique) et leurs déroulements.

Les élus locaux sont en première ligne. Les maires sont tenus *face à un risque imminent liés à un immeuble d'habitation, de devoir agir dans le cadre de leurs pouvoirs de police générale. Ils* sont les premiers appelés dès lors que la situation ne se règle pas par l'initiative des propriétaires et des intéressés. Pour cela, ils bénéficient de polices spéciales dont la plus connue est la police du « péril » prévue à l'article L. 511-1 du code de la construction et de l'habitation. Ces polices spéciales comportent des dispositions simplifiées permettant de traiter l'imminence d'un risque.

Néanmoins elles ne permettent pas d'agir dans un délai très court alors que les circonstances l'exigent.

Lorsque des travaux tels qu'étaiements ou démolition sont nécessaires, ceux-ci sont imposés par la police générale du maire, qui peut agir d'office si rien ne se passe dans le délai court qu'il a imposé. La difficulté est alors un vide juridique : les textes des polices spéciales prévoient explicitement l'exécution d'office et le recouvrement des dépenses engagées. Mais pas la police générale. Par conséquence, la commune peut se trouver face à une dépense faite au nom d'autrui sans possibilité de recouvrer.

Pour mettre en œuvre ces procédures, les maires s'appuient aussi sur les Centres communaux d'hygiène et de santé (SCHS). Institués par la loi n° du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, qui les rendait obligatoires dans les communes de plus de 20 000 habitants, les services communaux d'hygiène et de santé, anciennement bureaux municipaux d'hygiène, sont régis par les articles L. 1422-1 et L. 1422-2 du code de la santé publique. Ils relèvent de la compétence des communes ou, le cas échéant, des groupements de communes, qui en assurent l'organisation et le financement sous l'autorité du maire ou, le cas échéant, du président de l'établissement public de coopération intercommunale. Ils sont chargés du respect des règlements sanitaires départementaux et de la mise en œuvre d'office des mesures destinées à remédier à un danger sanitaire ponctuel imminent en matière d'habitat. Ainsi, en application des dispositions du code de la santé publique, plus de 200 SCHS sont compétents en matière de contrôle administratif et technique des règles d'hygiène. En 2016, la moitié (1174) des 2 758 arrêtés préfectoraux pris en matière de lutte contre l'insalubrité, ont été préparés par les SCHS (Selon l'*étude d'impact du projet de loi Elan, 15 juillet 2019*).

Concernant les polices de lutte contre l'habitat indigne, l'article 75 de la loi ALUR prévoit la possibilité pour le préfet, après avis du directeur général de l'agence régionale de santé, de déléguer ses prérogatives en matière de police de l'insalubrité aux présidents d'établissements publics de coopération intercommunale qui ont bénéficié du transfert des polices spéciales de lutte contre l'habitat indigne de la part des maires. Cependant, les délais de traitement des dossiers constituent en particulier un motif régulier de plainte notamment celui de six mois entre le constat

d'insalubrité et l'arrêté préfectoral la prononçant, et d'environ un an jusqu'au traitement définitif (travaux ou relogement). Il en résulte, pour les usagers, un manque de lisibilité de l'action publique, voire un sentiment de manque de diligence de la part de l'administration à traiter ces sujets. Néanmoins ce domaine recouvre 3 000 procédures annuelles sans compter 300 recours contentieux.

Enfin, l'activité de marchand de sommeil est difficile à quantifier statistiquement. Aucune estimation chiffrée du phénomène ne peut être réellement proposée pour cette activité par nature illégale et dissimulée par laquelle un propriétaire abuse de ses locataires en louant très cher un logement indigne et en les mettant directement en danger : insalubrité, sur occupation organisée, division abusive de pavillons, etc..

La réalité ne peut, à l'heure actuelle, être appréhendée qu'au travers des condamnations pénales prononcées en matière de lutte contre l'habitat indigne. Ainsi, un peu moins d'une centaine de condamnations sont prononcées chaque année. En 2015, sur les 83 condamnations de personnes physiques, 9 peines d'emprisonnement ont été prononcées, dont 2 peines de prison ferme. Selon le type d'infraction sanctionnée, le montant moyen des amendes prononcées s'élève entre 1 000 euros et 10 000 euros.

Dans le cadre de la loi Elan de 2018 plusieurs mesures ont été adoptées dont on attend aujourd'hui les effets.

De façon préventive, le régime d'autorisation préalable de mise en location conditionne la conclusion d'un contrat de location à l'obtention d'une autorisation préalable notamment dans les zones d'habitat dégradé. La demande d'autorisation préalable peut faire l'objet d'un refus lorsque le logement est susceptible de porter atteinte à la sécurité des occupants et à la salubrité publique, c'est-à-dire qu'il est jugé indigne. Délivrée dans un délai d'un mois, cette autorisation est valable deux ans suivant sa délivrance si le logement n'a pas été mis en location. Cependant on peut craindre que beaucoup de propriétaires de logements indignes préfèrent alors rester hors marché. De plus, une astreinte administrative pour imposer aux propriétaires de réaliser les travaux prescrits peut être mise en oeuvre pour augmenter la pression sur les propriétaires indélicats.

Enfin, afin d'endiguer l'activité des marchands de sommeil, notamment

dans les copropriétés, l'article 77 de la loi Alur a créé une nouvelle sanction pénale : la peine complémentaire d'interdiction d'achat d'un bien immobilier de location pour les marchands de sommeil condamnés. Cette mise en œuvre pourra être contrôlée par les notaires (article L 551-1 nouveau du CCH).

Si ces éléments traduisent une volonté du gouvernement de lutter contre l'insalubrité, il n'en reste pas moins que la mise en œuvre des mesures adoptées se confronte aux réalités du terrain et des moyens des collectivités locales.

Nombre d'arrêtés préfectoraux pris en matière de lutte contre l'insalubrité

Année / Procédures	2012	2013	2014	2015	2016
Insalubrité	**1144**	**1230**	**1133**	**981**	**987**
Irrémédiables	185	283	246	213	184
Remédiables	959	947	887	768	803
L1331-26-1 Danger imminent +insalubrité	312	335	359	311	329
L-1331-22 Locaux impropres à l'habitation	514	663	622	507	408
L-1331-23 Suroccupation manifeste des locaux	36	35	49	60	48
L-1331-24 Locaux dangereux par l'utilisation qui en est faite	30	21	42	37	49
L-1331-25 Périmètre insalubre	1	3	7	5	2
Nombre total par année	2037	2287	2215	1901	1823

Source : *Etude d'impact du projet de loi Elan, 15 juillet 2019*

CONCLUSION

L'apparition de la notion d'indignité et son inscription dans les désignations du mauvais logement a permis de montrer différents types de positionnement de l'Etat. Au XIXème siècle, la notion d' «insalubre» renvoie à la santé publique et à un Etat qui se voudrait assurantiel. A la fin du XXème, l'Etat veut bien jouer le rôle de régulateur (droit au logement) voire d'animateur des politiques publiques (Donzelot, 1994). L'émergence de la catégorie « indigne » nous semble relever d'un Etat se voulant compassionnel[16] qui va de pair avec son affaiblissement, tant des moyens économiques que de sa capacité règlementaire. A la différence d'une catégorie juridique (qui dit ce qui est possible et ce qui ne l'est pas dans un état de droit, comme par exemple la notion d'insalubrité) la notion d'«indigne », ne fait que désigner ce qu'il lui semble amoral et qui, pourtant, reste néanmoins possible.[17]

Sur le plan de la connaissance, la notion d'indigne ne permet pas un repérage optimal des situations de mal logement. Non seulement les indicateurs contribuant au repérage du parc potentiellement indigne sont trop hétérogènes mais ils ne permettent pas, pour des raisons de secret statistique, de repérer des habitats indignes. En tout état de cause, un certain nombre de collectivités locales, à qui l'Etat adresse ses injonctions de mettre en oeuvre des Plans d'éradication de l'habitat indigne, s'organisent en mobilisant leurs propres compétences techniques.

Ainsi, les PPI nous semblent relever de deux imaginaires. L'un par lequel l'Etat se perçoit lui même comme une Puissance Publique disposant d'une cartographie puissante d'intervention. La logique panoptique des inventaires statistiques permet de se représenter opérationnellement la question sans s'obliger à la traiter à la hauteur de l'enjeu. L'autre se fonde sur la promesse d'une possible éradication du bâti défectueux.

Que ces deux pans de l'imaginaire de l'Etat révèlent la volonté de traiter le caractère inadmissible pour l'autorité municipale de maintenir sur son territoire des « poches d'insalubrité » plutôt qu'une réduction du mal logement, de nombreux exemples en témoignent dans la longue histoire de l'habitat insalubre. Mais que l'Etat persiste, après plus de deux siècles de luttes contre l'habitat indigne, à appliquer des remèdes topiques (sur des secteurs et des quartiers insalubres) plutôt que de considérer les flux

[16] Alix Cohen (2017) cite à ce propos Peter Singer (2004) qui définit le "personisme" par le fait que la raison ne pouvant plus servir de critère fondateur, la sensibilité devient la nouvelle source de dignité (...). Tout être capable de souffrance acquiert une dignité, et mérite en cela le respect."

[17] La loi ELAN se focalise sur l'activité des « marchands de sommeil » en voulant pénaliser leurs activités sur le plan fiscal et patrimonial plutôt que de les repérer par l'état du bâti.

de populations renouvelant sans cesse le stock du mal-logement, a de quoi intriguer. L'admettre conduirait à comprendre que les solutions résident plus dans le traitement des mécanismes qui alimentent le flux (marché de l'immobilier privé, solvabilité des ménages à faible ressource, et marginalité imposée aux sans papiers et sans abris) que dans les modes de vie et les structures bâties.

Paradoxalement, alors que la notion de dignité évoque, depuis la Révolution française, le principe d'une égale condition humaine affranchie des rangs et des ordres, et consacrant le principe des droits de l'homme (Cohen, 2018) un retournement de sens, à connotation morale, autorise un usage occultant les mécanismes inégalitaires du marché immobilier. En mobilisant la notion d'indignité, l'Etat et ses représentants qui s'insurgent volontiers ne développent guère de moyens d'action vraiment coercitifs et se contentent d'injonctions à l'attention des autres acteurs, notamment les collectivités locales et les associations, impuissantes par manque de moyens.

REFERENCES

BRIANT P., DONZEAU N., MARPSAT M., PIRUS C. et ROUGERIE C. (2010) Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement. État des lieux et évaluation comparée des sources., Insee, mars 2010

CASTELLS, M.(1973). *La rénovation urbaine à Paris: structure urbaine et logique de classe*. Ed Mouton.

CALVO, M. , Richet-Mastain L.(2018), « Conditions de logement : amélioration de la situation des ménages à bas revenus mais des inégalités toujours marquées », Études et Résultats, n°1069, Drees, juin.

COHEN A. « La dignité » in DEONNA, J., et al. (2018) , Petit Traité des Valeurs. Editions d'Ithaque 106-111

DANDOLOVA I., Évaluation par les pairs du Plan d'action national contre l'habitat indigne, France, 27-28 septembre 2007, Commission Européenne DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances https://www.cnle.gouv.fr/IMG/pdf/rapport.pdf

DIETRICH-RAGON, P. (2011). *Le Logement intolérable. Habitants et pouvoirs publics face à l'insalubrité*. Presses universitaires de France.

DONZELOT, J. (1994). *L'Etat animateur: essai sur la politique de la ville*. Ed. Esprit.

FIJALKOW, Y. (2013). L'hygiénisme au chevet de la ville malade in Levy A., (dir) *Ville, urbanisme & santé: les trois révolutions*. Ed. Pascal.

FLAMAND, J. P. (1989). Loger le peuple. *Essai sur l'histoire du logement social, Paris, La Découverte*.

KALF, E. (2008), Le logement insalubre et l'hygiénisation de la vie quotidienne, Paris (1830-1990), l'Harmattan, coll. Habitat et Sociétés
LEPETIT, B. (2014). *Carnet de croquis: sur la connaissance historique*. Albin Michel.
LEVY, J. P., & FIJALKOW, Y. (2010). Chapitre 4/Les politiques du logement. In *Politiques publiques 2* (pp. 113-138). Presses de Sciences Po (PFNSP).
MARESCA B. et ali (2015), La mesure du coût économique et social du mal-logement. Coûts publics et privés, fondation des villes, Credoc, Fédération des PACT
MÉNARD, S et VOLAT, G; (2012). Conditions de logement de 2005 à 2010. *insee Première*, 2012, vol. 1396.
MOTIS A. et al. (2016)., « L'action publique, un thème pour l'historien ? », Hypothèses 2016/1 (19), p. 97-108.
PETONNET, C. Espaces habités: ethnologie des banlieues. *Paris, Galilée*, 1982.
PICHON P. (2007). De l'habitat précaire à l'habitat indigne: les politiques publiques en question in LEVY VROELANT C (dir). *Le Logement précaire en Europe. Aux marges du palais, L'Harmattan, Paris*, 417-427.
THEIS R. (2005) « L'impératif catégorique : des énoncés à l'énonciation », *Le Portique*[En ligne], 15 | 2005