



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

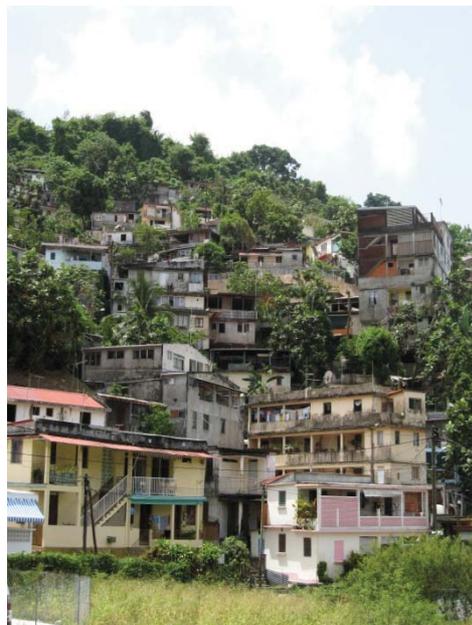
Ministère de  
l'Intérieur, de  
l'Outre-mer et  
des  
collectivités  
territoriales

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 DEPARTEMENTS ET REGIONS D'OUTRE-MER : UN DEFI A RELEVER »



**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**

## 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
<p><b>N°1</b> Mise en place de PCRHII / soutien par dotation spéciale DOM par l'Etat</p>	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
<p><b>N°2</b> Conventions et instances de pilotage pour toutes opérations publiques traitant de l'insalubrité</p>	Conventions Comités de pilotage Conduite d'opération	Circulaire générale relative aux opérations de RHI et traitement de l'habitat informel et indigne
<p><b>N°3</b> Institutionnaliser des Pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne, des plans d'action départementaux</p>		Circulaire politique du Premier ministre
<p><b>N°4</b> Instituer une formation « départements d'outre-mer » au Pôle national de lutte contre l'habitat indigne/PNLHI</p>	Instituer cette formation au PNLHI ; Un programme de formation des services des DOM en 2010 ; Un appareil de soutien /internet ; Constituer un réseau technique interrégional ; 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
<p><b>N°5</b> Permettre l'indemnisation des « occupants fonciers sans titre » dans le cadre d'opérations d'aménagement/ risques naturels.</p>	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
<p><b>N°6</b> Adapter aux spécificités des DOM certains outils de police administrative</p>	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
<p><b>N°7</b> Pouvoir engager des opérations de RHI dans les zones des 50 pas géométriques</p>	Modification de la loi de 1996 sur le point relatif aux conditions financières de la régularisation	Législatif/ expertise à compléter

Propositions	Détail des mesures	Modalités de mise en œuvre
<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>

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!