

## Insalubrité au XIX<sup>ème</sup>, Indignité au XX<sup>ème</sup> siècle De la statistique à la capacité d'agir

Yankel FIJALKOW

Professeur à l'École Nationale Supérieure d'architecture de Paris-Val de  
Seine (CRH LAVUE)

Bruno MARESCA

Directeur de recherche associé au Crédoc,  
Enseignant à Sciences Po Paris

La question des logements insalubres a été abordée dès le milieu du XIX<sup>ème</sup> 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<sup>1</sup>.

Peut-on comparer ou mettre en résonance la situation actuelle avec le XIX<sup>e</sup> siècle ? 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 Denormandie, 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. Dans cet article nous souhaitons montrer que dans l'enchaînement 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

---

1. Eroulement de trois immeubles dans le vieux quartier de Marseille en novembre 2018.

connotation morale d'indigne remplit-elle (désigner les locataires ? le bâti ? les propriétaires sans les désigner précisément ?) Que dit ce mot 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 catégorie contribue-t-elle 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 aux écrits scientifiques en passant par les rapports 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, sont heuristiques.

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

## I. DES CATÉGORIES JURIDIQUES RENOUVELÉES ?

L'histoire des textes sur l'insalubrité permet d'identifier l'évolution du regard sur l'habitat hors normes et un processus de rationalisation au sens de Max Weber.

La 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, qui s'inscrivaient alors dans la sphère privée et le Code civil. On doit aux commissions locales créées par les municipalités pour appliquer la loi d'avoir édicté des normes au gré de leurs visites et formulé des préconisations contre les appartements mis en location « *portant atteinte à la vie ou à la santé des occupants ou des voisins* » (Kalf, 2008).

L'échec de la loi de 1850, du fait d'un déficit de volontarisme, conduisit à la loi de 1902 relative à la Santé Publique. Selon son article 11, les règlements sanitaires caractérisent 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'éclairage naturel ; la surface minimale des pièces d'habitation ; la hauteur sous plafond.

De 1950 à 1975, l'Etat constructeur, intervenant directement dans l'habitat, s'est attaché à la formalisation des normes. 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 Bonnevey), a aussi développé une réflexion soutenue en matière de normes d'habitabilité (Flamand, 1989)<sup>2</sup>. Par une loi de 1977, l'Etat a réévalué les normes minimales 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.

Dans la même période, trois lois ont voulu s'attaquer aux secteurs insalubres. Celle de 1958 sur la rénovation urbaine des centres anciens, celle de 1964 sur la résorption des bidonvilles et celle de 1970 sur l'habitat insalubre. Ces textes 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 irréremédiable » entraînant « l'interdiction définitive d'habiter » et l'expropriation, et « l'insalubrité remédiable », obligeant seulement à des travaux de réparation.

Dès le milieu des années 1990 la problématique du mal logement et de la pauvreté resurgit. 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'Équipement, 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 indéclicats 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 »<sup>3</sup>. 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 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,

- 
2. Dans l'arrêté de 1953 mettant en œuvre le Plan Courant, les surfaces des logements varient de 30 m<sup>2</sup> pour un studio à 90m<sup>2</sup> 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. N. Bouché, *Rapport d'expertise concernant les édifices menaçant ruine et les immeubles et îlots insalubres*, La Documentation Française, 6 octobre 1998.

une occurrence significative dans une circulaire de 2002 met sur la piste des sources de la notion<sup>4</sup>.

*« 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 XXI<sup>ème</sup> 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 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

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>

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).

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 Urbains* (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 et 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 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, 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 (2014) comme dans la loi ELAN (2018), les limitations de l'accès au marché du logement aux « 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<sup>5</sup>. Néanmoins, les notions « d'habitat indigne » et de « logement décent » restent encore floues lorsqu'elles ne recouvrent pas des dispositifs existants comme l'insalubrité et le péril. On peut faire l'hypothèse que ces notions 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 en lieu et place d'arbitrages moraux souvent contestés par les ayants droits (Dietrich-Ragon 2011).

## II. DES TECHNIQUES CARTOGRAPHIQUES ET STATISTIQUES PANORAMIQUES

La statistique et la cartographie de l'indignité des logements montre la difficulté de définition du phénomène, attestée sur une longue période.

En 1946, le Recensement Général de la Population (RGP), dirigé par l'INSEE, s'est opposé aux méthodologies d'*Economie et Humanisme*<sup>6</sup> 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<sup>7</sup> et la mobilisation du monde associatif dans le cadre de la

---

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.

décentralisation 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<sup>8</sup>. En 2000, dans le mouvement des politiques de l'inclusion, la Commission reconnaît la nécessité de quantifier un phénomène qui, de fait, n'a pas été éradiqué<sup>9</sup>. 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)<sup>10</sup>, 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 affirmant la volonté 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

8. I. Dandolo, 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>.

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>.

de développer des sites pilotes et de s'armer de nouveaux outils pour visualiser la réalité mal cernée du phénomène<sup>11</sup>.

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 objectif de rénovation urbaine. Il s'agit alors d'opérationnaliser un « programme national de requalification des quartiers anciens dégradés »<sup>12</sup>. 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 donnée à la démarche d'inventaire, notamment la mise en place en 2009 du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne et le cadrage de l'action par des plans départementaux (les PDLHI)<sup>13</sup>. 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, deux chercheurs de l'INSEE, Samuel Ménard et Gwendoline Volat (2012) écrivent 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*

- 
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).
  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.



*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 ».*

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 trouve associée, assez systématiquement, à celle des représentations cartographiques de la distribution spatiale des logements.

La méthodologie SQUARE initiée fin 2000 par une commande du ministère du Logement (DGUHC)<sup>14</sup> 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 relatives au confort issues du fichier des propriétés bâties, détenues par le Cadastre.

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 constituer des cibles de l'action publique. 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<sup>15</sup>. Mais, dans la pratique, il n'est guère utile à 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

14. [http://www.ssents.uvsq.fr/IMG/pdf/caro\\_cle5677bd.pdf](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\\_privé\\_potentiellement\\_indigne.pdf](http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/carte_du_parc_privé_potentiellement_indigne.pdf).

traités par les services départementaux et communaux. 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 d'insalubrité au regard du gisement identifié ». Certes, on ne peut conclure ce qui l'emporte : une action publique très peu active, ou bien la 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 ».

À 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 ajoutée à la liste : inconfort, insalubrité, saturnisme, péril, non décent, mais elle est présentée comme une « catégorie politique ». À partir de cette liste, des visites systématiques des agents du Service de l'Habitat ont été menées pendant quatre 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 par l'appariement des fichiers, les techniques statistiques actuelles permettent de repérer, à l'adresse, des contextes « potentiellement indignes ».

En définitive, l'approche statistique des PPPI n'étant pas directement opérationnelle, seules les villes qui disposent d'une mémoire en matière de traitement des îlots insalubres et des services dédiés ont les compétences pour mener une politique à laquelle la notion d'indignité apporte peu.

### III. DES MOYENS D'INTERVENTION LIMITÉS

Pour les collectivités locales, les outils de lutte contre l'habitat indigne et insalubre se sont additionnés sans cohérence depuis près de deux siècles. Des rapports officiels récents 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. Pour mettre en œuvre ces procédures, les maires s'appuient souvent sur les 200 Services communaux d'hygiène et de santé (SCHS), institués par la loi du 15 février 1902 relative à la protection de la santé publique, et obligatoires dans les communes de plus de 20 000 habitants. Ces anciens bureaux municipaux d'hygiène, relèvent selon les articles L. 1422-1 et L. 1422-2 du code de la santé publique de la compétence des communes ou

des intercommunalités. 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 et imminent en matière d'habitat. En 2016, la moitié (1174) des 2758 arrêtés préfectoraux pris en matière de lutte contre l'insalubrité ont été préparés par les SCHS<sup>16</sup>.

Les maires sont aussi tenus « *face à un risque imminent lié à un immeuble d'habitation, de devoir agir dans le cadre de leurs pouvoirs de police générale* ». Néanmoins, les polices spéciales dont la plus connue est le « péril » (L. 511-1 du code de la construction et de l'habitation) ne permettent pas d'intervenir en urgence dans un délai très court face à l'inaction des propriétaires et des intéressés. Lorsque des travaux tels qu'étaisements ou démolitions sont nécessaires, le maire peut agir d'office mais le recouvrement des dépenses engagées auprès des propriétaires n'est pas garanti<sup>17</sup>.

Dans le cadre de la loi ELAN du 23 novembre 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 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. De plus, une astreinte administrative pour imposer aux propriétaires de réaliser les travaux prescrits peut être mise en œuvre pour augmenter la pression sur les propriétaires indécis. Cependant on peut craindre que beaucoup de propriétaires de logements indignes préfèrent alors rester hors marché.

Concernant l'activité de marchand de sommeil, 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, suroccupation organisée, division abusive de pavillons, etc. Selon un rapport parlementaire, un peu moins d'une centaine de condamnations sont prononcées chaque année<sup>18</sup>. 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. Aussi, 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

---

16. *Ibid.*

17. Etude d'impact du projet de loi ELAN, 15 juillet 2019.

18. Etude d'impact du projet de loi ELAN, 15 juillet 2019.

sommeil condamnés. La mise en œuvre de ce dispositif pourra être contrôlée par les notaires (article L. 551-1 nouveau du CCH), mais la mobilisation des acteurs locaux sera certainement aussi nécessaire<sup>19</sup>.

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 contraintes du terrain et aux moyens des collectivités locales.

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

Année / Procédures	2012	2013	2014	2015	2016
<b>Insalubrité</b>	<b>1144</b>	<b>1230</b>	<b>1133</b>	<b>981</b>	<b>987</b>
Irrémédiables	185	283	246	213	184
Remédiables	959	947	887	768	803
L.1331-26-1 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 illustrent différents types de positionnement de l'Etat. Au XIX<sup>e</sup> siècle, la notion d'« insalubrité » renvoie à la santé publique et à un Etat

19. La loi ELAN ne développe pas de méthodes pour repérer les « marchands de sommeil » par l'état du bâti ou le PPI.

qui se voudrait assurantiel. A la fin du XX<sup>e</sup>, l'Etat affiche un rôle de régulation voire d'animateur des politiques publiques (Donzelot, 1994). L'émergence de la catégorie « indigne » nous semble relever d'un Etat affichant des objectifs humanitaires<sup>20</sup> sans intervention réglementaire vraiment nouvelle et en chargeant les collectivités locales d'agir. 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 » dénonce ce qu'il lui semble amoral mais peine à ne pas l'autoriser. Les effets pervers possibles répondant à la récente mesure de la loi ELAN sur le permis de louer montrera les limites de l'action des pouvoirs locaux face au marché immobilier.

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 se contentent d'injonctions à l'attention des acteurs locaux et associatifs, et ne semblent pas en mesure de développer des moyens d'action vraiment coercitifs à l'encontre des phénomènes du marché immobilier.

## BIBLIOGRAPHIE

- 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, pp. 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

---

20. Alix Cohen (2017) cite à ce propos Peter Singer (2004) qui définit le «personnisme» 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 ».

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. & Lemaitre L. (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 al. (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
- Pettonnet C., (1982) *Espaces habités : ethnologie des banlieues*. Paris, Galilée
- 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, pp. 417-427
- Theis R. (2005), *L'impératif catégorique : des énoncés à l'énonciation*, *Le Portique*[En ligne], 15 | 2005.