

## LE TRAITEMENT DE L'INSALUBRITÉ AU REGARD DES ENJEUX D'HABITAT, D'URBANISME ET DE PATRIMOINE

L'incontestable efficacité des politiques d'amélioration de l'habitat ancien, initiées dans les années 1977 – 80, traduite par une spectaculaire réduction du parc de logements très inconfortables<sup>1</sup>, a largement occulté la persistance d'un habitat insalubre. Des sinistres survenus à Paris et dans la proche couronne, la résurgence, dans les mêmes zones, du saturnisme infantile dans les années 1990, ont permis, derrière les statistiques, d'appréhender la persistance d'un habitat indigne, lieu de refuge de ménages précaires, exclus du logement social, ainsi que d'analyser les conditions économiques et "sociales" de l'activité florissante de "marchands de sommeil".

Ce constat a poussé le législateur à refondre totalement les dispositifs juridiques de lutte contre l'insalubrité - accessoirement contre la ruine et les hôtels meublés dangereux- dans la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) après l'institution, en 1998 (loi "Exclusions"), d'une police sanitaire d'urgence de lutte contre le saturnisme infantile lié au plomb accessible dans les logements. Ces nouveaux textes ont pour objectifs de renforcer l'efficacité des outils juridiques en les adaptant aux problèmes d'aujourd'hui (statuts de propriété, copropriétés...), de préciser les obligations des propriétaires et exploitants d'hôtels meublés vis à vis des occupants (suspension des loyers et redevances dès notification des arrêtés de péril et d'insalubrité), d'accroître les moyens d'action des autorités publiques (mécanisme renforcé des travaux d'office), de combattre le saturnisme infantile et de créer un véritable droit des occupants. Le but du législateur est opérationnel avant d'être coercitif. L'accent est mis sur la remédiabilité de l'insalubrité et non sur la démolition. Dans cet esprit, la qualité des travaux de réhabilitation prend tout son sens car il en va de leur pérennité et de leur durabilité, gage aussi de maintien de la valeur d'usage et de la valeur immobilière.



**AMIENS** ( Somme ) Quartier St Leu (1956)  
Photo - photothèque du Ministère de l'équipement,  
Service de l'information et de la communication ( SIC )



**AMIENS** (Somme)  
Le quartier St Leu en 2001  
cliché Nancy Bouché – Pole "habitat indigne"

A la suite de ces réformes législatives, un plan d'action de lutte contre ces habitats indignes a été engagé par l'Etat, en étroite collaboration avec les collectivités territoriales, mais aussi avec les acteurs sociaux. L'amélioration parallèle des financements de sortie d'insalubrité par l'ANAH et par l'État doit contribuer à l'efficacité de ce plan.

Se pose alors la question des moyens et des formes de l'action publique pour résorber l'insalubrité, sachant que celle-ci ne peut résulter de la seule approche de l'ingénieur sanitaire ou du technicien de l'habitat, sans que la dimension sociale ne tempère cette entrée technique, et sans prise en compte de la dimension architecturale, patrimoniale et urbaine de l'intervention. En effet, en filigrane, se pose la difficile question d'apprécier ce qui est insalubre aujourd'hui, au delà de la seule définition par les conditions d'habitat qui portent atteinte à la santé des occupants. Or, c'est bien cette dernière qui

<sup>1</sup> Soit 1,090M de logements ne comportant pas à la fois eau courante, WC intérieurs et installation sanitaire, en 1999 pour 23,8 M de résidences principales.

justifie les procédures spécifiques appliquées pour soustraire les occupants au risque sanitaire lié aux conditions de logement : prescription de travaux, travaux d'urgence et d'office en cas de carence du propriétaire, relogement provisoire ou définitif, le cas échéant, interdiction définitive d'habiter, démolition et expropriation.

Un bref retour historique permet d'appréhender l'histoire sociale qui sous-tend la question de l'insalubrité, les idéologies en présence et les conflits entre intérêts publics qui se sont manifestés: tous éléments qui ont concouru à la formation et à la spécialisation des différents acteurs impliqués, chacun avec sa culture professionnelle propre. Quoi de commun entre l'ingénieur sanitaire héritier d'une tradition médicale et progressiste fortement marquée par l'hygiénisme, le professionnel du logement social, lui-même issu de la même tradition, le travailleur social attentif à ne pas trop déstabiliser des occupants fragiles, et l'architecte des bâtiments de France, protecteur d'un patrimoine architectural et urbain que les premiers peuvent qualifier d'impropre à l'habitation?

La lutte contre l'habitat insalubre fut au centre du débat sur les conditions de vie des "classes laborieuses" tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle; elle constitue le fondement du logement social ainsi que des premières opérations publiques d'aménagement en quartier existant (assainissement, nouvelles voiries, puis équipements collectifs). La dénonciation de l'habitat insalubre est d'abord le fait des médecins et de diverses personnalités philanthropes, confrontées aux conditions déplorables de logement des classes populaires, auxquelles ils attribuent le développement des épidémies de choléra, puis de tuberculose : ce sont les "maisons qui tuent" qu'il faut démolir conformément à une cartographie de la maladie. Pourtant Villermé<sup>2</sup>, dès 1829, avait écrit que ce sont moins les maisons que la misère qui tue les ouvriers. On connaît la filiation hygiéniste des plans d'assainissement des préfets de Paris puis d'Haussmann; celui-ci se préoccupe davantage de redessiner et d'embellir la ville que de mieux loger les pauvres, alors que son mentor, Napoléon III, fut le promoteur de la "société coopérative des ouvriers de Paris". Haussmann poursuivra un grand œuvre d'assainissement et fera de Paris la ville la mieux équipée d'Europe, cependant que l'entassement se poursuit dans les îlots non démolis et les faubourgs, et que les loyers explosent.

La première loi de lutte contre l'habitat insalubre date du 13 avril 1850, fruit de la révolution de 1848, et fait suite aux grandes épidémies de choléra des années 1831, 1832 et 1835<sup>3</sup>. Ce texte fondateur marque la volonté publique de limiter les abus les plus criants du droit de propriété – conquête essentielle de la Révolution française – en considérant, selon l'opinion de son rapporteur, Armand de Melun, catholique libéral et philanthrope, que l'insalubrité est au droit de propriété ce que l'usure est à ce même droit. Cette loi prône la démolition des îlots insalubres comme mode opératoire.

A la suite d' Haussmann, l'hygiénisme se constitue en idéologie du progrès social par le relais des urbanistes, pour qui les quartiers anciens sont structurellement insalubres avec les conséquences connues que seront les démolitions, l'élargissement des rues, puis leur négation<sup>4</sup>, la reconstruction aux normes du mouvement moderne, idéologie qui va très fortement marquer les différentes formes de l'intervention publique jusqu' au milieu des années 1970 et dont sont, notamment, issues les opérations lourdes dites de "Rénovation urbaine".

Dès la fin du siècle, le conflit se fait jour entre les hygiénistes, philanthropes, tenants du progrès social pour assainir la ville par la démolition des quartiers insalubres (ce qui ne se traduira pas, pour autant, par la construction de logements sociaux) et les artistes, écrivains, "antiquaires", conflit dont les termes restent quasi inchangés jusqu'il y a peu. Déjà, en 1832, Victor Hugo<sup>5</sup> s'était élevé contre les

---

<sup>2</sup> Louis René : médecin, démographe et hygiéniste chargé par Guizot en 1837 d'entreprendre une étude sur l'état physique et moral de la classe ouvrière. Connu notamment pour son enquête publiée en 1841 intitulée " *Tableau de l'état physique et moral des ouvriers dans les fabriques de coton, de laine et de soie.* "

Dès 1828 il avait entrepris des études comparées sur le taux de mortalité infantile selon les milieux sociaux à Paris d'où il avait constaté que la condition ouvrière dans les villes entraînait une mortalité très supérieure à la moyenne et en avait conclu que l'importance de la mortalité dans les arrondissements parisiens était davantage due à la pauvreté et à la misère qu'à l'insalubrité des logements.

<sup>3</sup> 100 000 morts à Paris

<sup>4</sup> "Il est temps de répudier le tracé actuel de nos villes par lequel s'accumulent les immeubles entassés, s'enlacent les rues étroites pleines de bruit, de puanteur de benzine et de poussière et où les étages ouvrent à pleins poumons leurs fenêtres sur ces saletés" (...) Le Corbusier – vers une architecture 1923.

<sup>5</sup> "Le vandalisme a son idée à lui. Il veut faire à travers Paris une grande, grande, grande rue. Une rue d'une lieue! Que de magnifiques dévastations, chemin faisant!...in "Guerre aux démolisseurs" 1832.

démolitions et "la rue droite". Haussmann sera très attaqué et se défendra d'avoir détruit du patrimoine<sup>6</sup>. En réaction contre les démolitions parisiennes fut créée, en 1898, une instance officielle, la Commission du Vieux Paris et, en 1907, Formigé y prône déjà "la composition d'un plan spécial à appliquer aux anciens quartiers de la capitale".

La loi de 1850, au caractère insuffisamment coercitif, reste inappliquée et, après 50 ans de débats, en 1902, la première loi de santé publique est votée. Elle institue la police de salubrité du maire, se traduisant par l'obligation d'édicter un règlement sanitaire municipal, une autorisation de construire fondée sur ce règlement, la déclaration d'insalubrité des immeubles de compétence municipale (prescription de travaux, interdiction d'habiter, travaux d'office sur autorisation du juge administratif, garantie des travaux sur les revenus de l'immeuble, sanctions pénales, acquisition publique...); elle crée, aussi, les bureaux sanitaires et d'hygiène pour les communes de plus de 20 000 habitants. Sont réorganisés les conseils départementaux d'hygiène et les commissions sanitaires d'arrondissement et créé un service d'hygiène publique dans chaque département. Tout notre dispositif actuel est mis en place à cette époque.

La première enquête sur le logement des Français, en 1906, fait apparaître une situation catastrophique qui n'avait pas évolué depuis la monarchie de juillet, avec la persistance massive d'un habitat populaire totalement insalubre, conjuguée à la cherté des loyers. Les congrès internationaux d'hygiène et de démographie vont aboutir aux premières lois sur le logement social, en France<sup>7</sup>, avec un retard certain sur nos voisins anglais, belges ou allemands. Le mouvement pour le développement du logement social se structure autour de l'hygiène de l'habitat, mais aussi d'une moralisation des modes de vie des classes laborieuses – et dangereuses- non dénuée de contrôle social, prônant la construction de cités à l'écart de la promiscuité de la ville. Les travaux des commissions d'hygiène et les Annales d'hygiène publique fourmillent de descriptions des taudis et bouges, des rues tortueuses où ne circulent ni l'air ni la lumière, où "s'encombre" la population et qui abritent des formes communautaires préjudiciable à de sains rapports familiaux. Pourtant, ces idées sont contestées dès la fin du siècle<sup>8</sup>, y compris par des médecins hygiénistes fortement impliqués dans les nouvelles instances instituées.

Le dispositif de lutte contre l'insalubrité évolue peu au cours du XX<sup>e</sup> siècle; la loi "Debré" de 1964 traite plus particulièrement des bidonvilles. Un décret de 1953 institue le règlement sanitaire départemental (RSD) applicable dans tous les départements, palliant ainsi la carence des règlements communaux, pourtant obligatoires depuis 1902.

A la suite de ces lentes évolutions, la lutte contre l'insalubrité s'organise à partir du code de la santé publique : application par les maires des RSD, procédures de déclaration d'insalubrité, complétées, sur le plan opérationnel, par des dispositions dérogatoires en matière d'expropriation, issues de la loi Vivien du 10 juillet 1970.



**ROUEN 1951** ( Seine - Maritime )  
Photo - photothèque du Ministère de l'équipement,  
Service de l'information et de la communication ( SIC )

Ces textes permettront d'accélérer la résorption des derniers bidonvilles métropolitains ainsi que la démolition/reconstruction des quartiers insalubres (parfois simplement vétustes...). Alors même que la "Rénovation urbaine" des années 70 est mise en cause, tant pour des raisons de sauvegarde de ce

<sup>6</sup> "...citez, du moins, un ancien monument, digne d'intérêt, un édifice précieux pour l'art, curieux par ses souvenirs, que mon administration ait détruit, où dont elle se soit occupée, sinon pour le dégager et le mettre aussi en grande valeur..." in Mémoires.

<sup>7</sup> 3 nov 1894 -1<sup>o</sup> loi sur les HBM, complétée en 1906 – loi STRAUSS - Loi de 1912, créant les offices

<sup>8</sup> "On parle depuis longtemps de créer des cités ouvrières, où le salarié trouverait tout le confort hygiénique compatible avec la modicité de ses ressources...Le parcage des travailleurs, si jamais il se réalisait, serait indigne de lui. Il ne serait pas démocratique" D<sup>o</sup> Laurans, rapport sur les travaux de la commission d'hygiène du XVIII<sup>e</sup> arrondissement, 1894. id D<sup>o</sup> du Mesnil in Annales d'hygiène publique, 1889 et 1897. id D<sup>o</sup> Villermé in Annales d'hygiène publique 1850.

que l'on appellera plus tard le "patrimoine urbain", que pour des raisons sociales et financières, les opérations publiques de résorption de l'habitat insalubre (RHI) engagées en application de la loi Vivien, seront menées selon la même philosophie. Pour les mêmes motifs, ces opérations seront elles-mêmes critiquées. Outre une déstructuration urbaine, elles ont entraîné l'éviction de populations pauvres – certes mal logées, mais insérées dans un réseau social et urbain<sup>9</sup> – et leur relogement fréquent dans les zones périphériques.

Parallèlement, s'est développée et organisée, pour des raisons sociales et économiques, la lutte contre les taudis, puis une réflexion sur les normes minimales d'habitabilité, fruit d'un travail commun des PACT<sup>10</sup>, de l'association pour l'hygiène et le progrès social de l'habitation et du ministère de la construction, qui aboutira, en 1967, à la première loi sur l'amélioration de l'habitat.

La loi "Malraux" en 1962, marque un premier coup d'arrêt à la démolition des quartiers aussi historiques que vétustes et crée, outre les secteurs sauvegardés, un outil alternatif à la "Rénovation urbaine", la "Restauration Immobilière", dont l'objet est d'adapter les immeubles et îlots à conserver aux nécessités de la vie moderne. On pourra noter le retard français en la matière, car dès 1931, à la conférence d'Athènes sur la conservation artistique et historique des monuments, la sauvegarde des quartiers anciens sera exposée par ces grandes figures de l'architecture que sont Horta, Nicodemi, et surtout, Giovannoni. Celui-ci, architecte, ingénieur, diplômé en hygiène publique, a, dès 1913, écrit une théorie du traitement des quartiers anciens en précisant les conditions de leur adaptation à la vie moderne; il invente "l'élagage" - notre "curetage"- pour concilier préservation et modernisation, en évitant les opérations de chirurgie brutale pour "résoudre rationnellement les problèmes d'hygiène". Giovannoni n'est pas qu'un théoricien : il met en application ses principes à Rome ou à Bergame. Sa pensée est étonnamment moderne et laisse loin en arrière le brutalisme des interventions françaises...

Le vrai retournement de nos politiques publiques se fait à partir des années 1975, notamment suite au "rapport Nora" sur l'habitat ancien, qui conteste la politique du seul logement neuf, les opérations de rénovation urbaine, de résorption de l'habitat insalubre et tout cet "urbanisme de périmètre". Le Fond d'aménagement urbain (FAU), créé en 1976 comme outil de réhabilitation des quartiers anciens, intègre la résorption de l'habitat insalubre dans ses dispositifs pour en faire un des moyens d'une politique d'ensemble sur les quartiers existants. L'accent est alors mis, tant pour des raisons architecturales et urbanistiques, que pour des raisons sociales, sur les travaux portant sur les bâtiments insalubres : la notion de remédiabilité l'emporte sur celle d'irremédiabilité, fondement de la démolition. En 1979 un dispositif financier est mis en place pour faciliter les travaux de sortie d'insalubrité effectués par les propriétaires, dont la circulaire d'application précise la portée et tempère l'application mécaniste des critères d'insalubrité édictés en 1971 à la suite de la "loi Vivien", et dont le but était de faciliter la démolition.

La question demeure aujourd'hui de qualifier cette insalubrité à bon escient - au logement, à l'immeuble, à l'îlot – de choisir les modes opératoires, de prendre en compte les différentes dimensions du traitement immobilier, urbain, sachant que les habitants peuvent avoir leur mot à dire....et que l'on ne fait plus le bonheur des gens contre eux<sup>11</sup>. Enfin, les propriétaires ont aussi des droits.

S'il est clair pour tous que la démolition de quartiers entiers a failli tuer le malade, la question des choix opérationnels n'est pas sans poser de difficiles questions. Seul, un partenariat local institué permet d'élaborer des stratégies communes et de partager différents intérêts publics à la croisée des cultures entre ingénieurs sanitaires, urbanistes, architectes, acteurs du logement social, travailleurs sociaux, financeurs, conservateurs du patrimoine et administrateurs, sachant que l'on agit sur des propriétés privées et qu'une solide culture juridique est, par ailleurs, indispensable.

L'appréhension et le traitement des îlots ou immeubles insalubres pose des choix urbains: que conserver, cureter, quand démolir, comment remembrer pour retrouver de l'habitabilité urbaine là où la morphologie du bâti, l'étroitesse du parcellaire, la taille ou l'encombrement des cours pose des

<sup>9</sup> Cf : divers travaux d'Henri Coing, d'Henri Lefebvre ou de Michel Ragon

<sup>10</sup> Mouvement associatif né après la guerre "programme d'action contre le taudis"

<sup>11</sup> "On m'a donné un logement, mais on m'a volé la ville"- Recueil des observations du livre d'or de la rénovation urbaine d'Alès - 1959

problèmes de salubrité des locaux, par manque d'éclairage, d'aération? Quelle part de responsabilité des propriétaires justifie une expropriation? Questions difficiles à Perpignan, Sedan, Montauban, Bayonne, en secteur sauvegardé, mais aussi à Dieppe, Toulon ou sur les pentes de la Croix Rousse...comment faire accepter le curage d'une cour du XVIII<sup>e</sup> siècle, la démolition d'escaliers majestueux,... au nom de quel déterminisme hygiéniste? Mais au nom de quel impérialisme architectural refuser certaines démolitions et laisser vivre des ménages dans des fonds de cour mal éclairés et peu aérés ? A cela, les sociologues rétorquent que les modes de vie sont tout aussi importants à prendre en compte et que les critères d'insalubrité doivent être appréciés à la mesure sociale. Au nom de quoi imposer un relogement à une personne âgée vivant - bien - dans un fond de cour sombre, mais calme, dans un logement dénué de tout confort, mais accessible, et en ville ? Inversement, les changements de modes de vie méditerranéens, lesquels faisaient de l'ombre - celle des rues et des volets fermés - un atout, conduisent aujourd'hui à préférer le soleil, au risque de déclarer insalubres tous les rez-de-chaussée et toutes les cours des villes méditerranéennes...Voie étroite: seules l'étude à l'îlot, en fonction du bâti, de la rue, la connaissance fine des besoins de la population locale, de ses modes de vie, une appréhension des nouveaux usages de la ville peuvent orienter les choix, car il n'y a plus de certitudes.



Grasse  
Cliché Nancy Bouché  
Pôle "habitat indigne"



Grasse  
Cliché Nancy Bouché  
Pôle "habitat indigne"

Si à l'îlot les choix sont difficiles, ils le sont tout autant à l'immeuble : comment traiter un immeuble qualifié d'insalubre irrémédiable, en copropriété, avec des propriétaires occupants impécunieux, de surcroît de qualité architecturale, nul ne souhaitant le démolir? Comment traiter durablement les immeubles anciens ou subsistent des couches de peintures à la céruse : repeindre ou extraire tout le plomb et supprimer boiseries ou décors haussmaniens? Au nom de quel purisme et en fonction de quel risque réel? Tout autant de choix architecturaux, mais aussi sociaux et économiques à opérer.

Enfin, la méconnaissance des pathologies du bâti ancien, la perte des savoir-faire, l'application mécaniste de normes inadaptées rendent insalubres des immeubles qui ne l'étaient pas. A titre d'exemple, les modes d'isolation thermique, ou phonique, conduisent au confinement des logements, à la suppression de la ventilation naturelle, entraînant condensation, humidité et moisissures. Les réhabilitations à moindre coût, l'installation de convecteurs électriques dans des locaux inadaptés rendent inabordable le chauffage pour des personnes modestes qui ne se chauffent plus, ou par des appareils d'appoint dangereux : humidité, risque d'intoxication au monoxyde de carbone en sont des conséquences.

Mais, par ailleurs, on ne peut méconnaître les coûts sanitaires et sociaux de la persistance de l'habitat insalubre, même si, aujourd'hui, on les mesure d'autant moins que l'on ne les a guère étudiés. On connaît les effets du plomb sur le système nerveux de l'enfant, on appréhende les effets de l'humidité sur l'appareil respiratoire, on suspecte les impacts psychiques du mauvais logement, de la suroccupation, freins au développement psycho-moteur et à la sociabilité. Quelques travaux de sortie d'insalubrité peuvent rendre leur dignité à des occupants, leur estimer de soi, leur restituer un réseau social. Un relogement adapté peut favoriser une scolarité normale, un relogement imposé peut entraîner un sentiment de relégation et dissoudre toute une vie sociale.

Le traitement de l'habitat insalubre est un art tout d'exécution, de dentelle, car si la matière urbaine et architecturale est fragile, l'être humain l'est plus encore, et l'illusion technique doit être mesurée à l'aune des cultures croisées, même si la tâche relève parfois de Pénélope.

### **Nancy BOUCHE**

Inspectrice générale de l'Équipement  
Membre permanent du CGPC

Présidente du pôle national de lutte contre l'habitat indigne.

Article écrit pour l'ouvrage édité par le CGPC "cultures croisées" à l'occasion des 200 ans de l'institution / décembre 2004