



Les Cahiers du mal-logement de la Fondation Abbé Pierre

## **L'habitat indigne**

**Décembre 2005**

Etude réalisée par FORs-Recherche Sociale  
(Didier VANONI, Julia FAURE, Isabelle BENJAMIN)

---

Secteur Etudes et Recherches de la Fondation Abbé Pierre

Contact : Christophe Robert

mail : [crobert@fondation-abbé-pierre.fr](mailto:crobert@fondation-abbé-pierre.fr) Tel : 01 55 56 37 21 Fax : 01 55 56 37 01

# Introduction

L'Espace Solidarité Habitat (ESH) de la Fondation Abbé Pierre à Paris, comme l'AMPIL<sup>1</sup> à Marseille et bon nombre d'autres associations, accompagnent au quotidien des ménages logés dans des conditions de vie indignes desquelles ils ne parviennent que difficilement à sortir.

Ces situations durables, qui présentent des risques plus ou moins forts pour la santé mais aussi la sécurité de leurs occupants – comme l'ont montré certains des événements tragiques de ces derniers mois – sont le résultat d'un phénomène d'exclusion. Une partie fragile et précarisée de la population, parmi laquelle on retrouve notamment des immigrés primo-arrivants est en effet privée d'un droit essentiel, celui d'un logement décent, et se retrouve de ce fait captive de conditions de vie indignes, dont on oublie trop souvent les effets psychologiques fragilisants.

L'éradication du logement indigne est donc non seulement un devoir humanitaire de premier ordre, mais aussi un devoir citoyen de solidarité envers les plus défavorisés.

Cependant, elle se heurte aujourd'hui encore à des impasses multiples, et ce malgré l'existence d'un « arsenal » réglementaire et juridique, que l'on doit en partie aux travaux du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, et qui ont permis de créer des outils méritoires pour lutter contre certaines formes d'habitat indigne. Concentrés sur la dimension juridique technique et financière de la question, ces outils ont en effet encore peu de prise sur les logiques qui font exister le parc de logements indignes, si l'on en croit la perdurance (et même le développement selon certains acteurs) de ce marché du logement « de seconde zone ».

On évoque communément la crise du logement - pression de la demande de logements face à une offre très mince, saturation du parc social - pour expliquer cette situation. Mais, si c'est en partie vrai, on ne peut se satisfaire de cette explication partielle et résignée qui invite à attendre un temps hypothétique où le « marché » du logement apportera naturellement les réponses, alors même qu'on sait que l'habitat indigne a toujours existé, et ce sous des formes diverses.

C'est la raison pour laquelle la Fondation Abbé-Pierre et l'Espace Solidarité Habitat ont souhaité conduire une étude, préalable à l'organisation d'un colloque sur l'habitat indigne, pour examiner, à partir du témoignage direct de familles concernées par l'habitat indigne, les trois questions suivantes :

- à quelles réalités renvoient les différentes situations d'habitat indigne, et quelles sont précisément les conditions de vie des ménages qui sont ainsi logés ?
- qui sont ces ménages et quelles sont les raisons, les logiques, qui les conduisent dans ce parc ?
- quelles sont les raisons qui les empêchent d'en sortir et les mécanismes qui font que cette situation perdure ?

L'idée de partir du vécu des ménages est une démarche toujours privilégiée par la Fondation Abbé-Pierre, parce qu'au-delà de sa valeur descriptive ou informative, elle permet souvent de mettre à jour des « dimensions du problème » qui sont peu ou pas prises en compte par ailleurs et, qui à bien des égards, devraient être au centre des réflexions visant à produire des solutions adaptées.

---

<sup>1</sup> Association Méditerranéenne Pour l'Insertion par le Logement.

## L'habitat indigne, de quoi parle-t-on ?

La question de l'éradication de l' « habitat indigne », reste par bien des aspects une question complexe. Cette complexité, comme l'ont montré les travaux réalisés sous l'égide du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne, vient du caractère multidimensionnel de ce que recouvre la réalité désignée par le vocable d'« habitat indigne ». Cette multiplicité des dimensions a d'ailleurs pour pendant une diversité de dispositifs publics d'intervention qui dépassent le champ proprement dit du logement.

Défini par le Pôle comme un ensemble de conditions de logement « *qui sont un déni au droit au logement et portent atteinte à la dignité humaine* », l'habitat indigne se compose de situations diverses qui mêlent à la fois un type particulier de biens, une catégorie de ménages et des caractéristiques précises de dégradations qui affectent le logement :

- la situation du locataire logé dans un logement dégradé (de l'indécence à l'insalubrité) dans lequel il subit des pressions de son propriétaire et où il se trouve généralement « dominé » par la situation, et qui n'a d'autres souhaits que de quitter ce logement et être relogé (c'est souvent le cas des très grandes métropoles régionales Marseille, Lyon, Lille,...) ;
- la stratégie des propriétaires de bien(s) dans un ensemble urbain dégradé (quartiers urbains anciens ou zone paupérisés en périphérie), par exemple, de propriétaires bailleurs de type « marchands de sommeil »<sup>2</sup> qui exploitent la « vulnérabilité » et le statut précaire ou illégal de leur locataires ;
- celle du propriétaire occupant (ou bailleur) impécunieux en milieu rural (ou petite agglomération), qui n'a pas les moyens d'améliorer son bien ;
- celle de copropriétaires occupants, souvent très modestes - qui n'ont d'autre choix que de subir une copropriété très dégradée, du fait de tous ou de quelques uns...
- la situation de l'occupation sans droit ni titre d'un logement insalubre ou frappé d'une interdiction d'occupation (squats) qui pose directement la question du motif de cette résidence et des freins au relogement (absence de papiers, mode de vie marginal, fermeture du marché en raison de discriminations, ...) mais qui pose surtout la question de la volonté (et de la responsabilité) des acteurs publics d'intervenir et de se confronter à l'obligation de reloger ;
- la situation des travailleurs saisonniers qui peuvent être logés dans des conditions très difficiles (anciens bâtiments agricoles, maisons de bourg, habitations de fortune) et qui n'ont pas d'autre choix (leur propriétaire est la plupart du temps leur employeur) ;
- enfin, la situation de l'habitation précaire ou de fortune qui a pour origine différents facteurs : un mode de vie qui, de « choisi » est devenu « contraint », ou qui découle de phénomènes de grande exclusion (gens du voyage sédentarisés par exemple...). Souvent, c'est moins la remise en état d'habitabilité du logement de ces personnes qui se pose que la possibilité ou non de leur proposer un habitat adapté...

Ces diverses situations mettent aussi en jeu des modalités d'interventions très différentes :

- le droit privé (code civil et lois régissant le rapport bailleurs locataires) pour ce qui est du champ du logement « décent » ;
- l'action publique pour ce qui relève de la lutte contre l'insalubrité, le saturnisme ou le péril (dimensions santé publique et sécurité publique) ;
- les actions incitatives et de financements pour ce qui relève de l'amélioration du bâti ;

---

<sup>2</sup> Le vocable de « marchand de sommeil » désigne à l'origine les « logeurs » qui louaient des lits à la nuit dans des chambres, parfois selon les 3/8, locaux aussi qualifiés de « bidonvilles verticaux ». Aujourd'hui, le terme est communément employé pour désigner les propriétaires qui louent des logements insalubres ou inhabitables à des personnes en profitant de leur vulnérabilité.

- les dispositifs territorialisés d'aménagement foncier pour ce qui relève des périmètres de restauration immobilière en application du code de l'urbanisme.

Il convient au préalable de revenir plus particulièrement sur les notions d'indécence et d'insalubrité, notamment, qui posent des problèmes de définition.

Une distinction est opérée entre les deux notions du point de vue des moyens juridiques mobilisables pour traiter l'une et l'autre : le logement décent concerne en effet le rapport locatif, de droit privé, tandis que l'insalubrité renvoie à enjeu d'ordre public (sécurité et de salubrité publiques relevant du droit public). Concrètement, le logement indécemment se « traite » uniquement par voie de justice (sur plainte ou réclamation du locataire ou d'une association), et le juge judiciaire est seul habilité à prendre une décision comme celle d'imposer des travaux au bailleur ; tandis que dans le cas du logement insalubre (ou en péril), c'est la puissance publique qui est appelée à intervenir (la DDASS, le maire pour l'essentiel)<sup>3</sup>. C'est sur cette distinction, d'ordre juridique, mais qui renvoie à une appréciation de la gravité des désordres qui affectent un immeuble, que le Pôle de lutte contre l'habitat indigne a choisi de ne pas inclure dans la notion d'habitat indigne, et dans son champ d'action, celle du logement indécemment. Le Pôle a défini son champs comme étant celui des immeubles d'habitation dégradés justifiant l'intervention publique (pouvoirs de police) et dont l'état ne peut être amélioré dans le cadre des rapports locatifs.

Certains acteurs de terrain ne font pas cette distinction cependant, parce que le logement décent peut correspondre à des situations où les conditions de vie sont indignes. Dans la réalité en effet, la qualification d'indécemment, définie par le décret sur le logement décent de la loi Solidarité et Renouvellement Urbain, offre une grande liberté d'appréciation des possibles « manquements » à la décemment présentés par un logement (inconfort, risque pour la santé et la sécurité des occupants). Le logement « indécemment » renvoie donc à une grande variété de situations, parmi lesquelles certaines relèvent d'une réalité identique à celle de l'insalubrité, ou du péril<sup>4</sup>. Jusqu'à la veille d'un arrêté d'insalubrité, un logement n'est juridiquement « que » vétuste ou dégradé : sans qu'il ne se produise une modification du quotidien pour les occupants, la qualification du logement entraîne un traitement de leur situation différent, mais aussi une protection différente de leurs droits.

Le fil conducteur de l'étude étant d'abord l'indignité des conditions de vie - qui caractérise le logement dégradé – on a donc choisi de ne pas s'arrêter aux catégories juridiques et d'intégrer tous les logements dégradés dans le champ de l'étude. On le verra d'ailleurs, les problèmes « humains » que l'on retrouve sont identiques dans l'un et l'autre.

Parmi l'ensemble des autres situations, on a choisi en revanche de ne pas traiter en tant que telles les formes spécifiques d'habitat indigne que sont le squat et l'habitat de fortune, parce qu'elles renvoient à des problématiques complexes ; si quelques cas de ce type ont été rencontrés durant l'enquête ils ne sont traités que sous l'angle de l'indignité des conditions de vie.

---

<sup>3</sup> La qualification d'indécemment, faite par le locataire ou l'association qui l'accompagne reste à l'appréciation subjective du juge (la jurisprudence) pour ce qui est des mesures à prendre. La qualification d'insalubrité, mieux bordée, repose sur une évaluation appuyée sur une grille qui comprend tous les éléments de l'immeuble et du logement et peut donner lieu à une « cotation » combinant de nombreux critères mais qui laisse néanmoins une part de subjectivité puisqu'il s'agit d'une *appréciation*. Ainsi, un logement peut être qualifié de « simplement » indécemment par un inspecteur de salubrité, alors qu'avec la même grille de cotation, une association conclura à l'insalubrité !

<sup>4</sup> Sachant qu'un logement qualifié d'insalubre ou menaçant ruine (sous arrêté) est évidemment indécemment ...

## L'échantillon

L'étude s'est basée sur le recueil de témoignages auprès de ménages connaissant ou ayant connu une situation d'habitat indigne, et l'interview d'acteurs oeuvrant localement sur cette question.

Ainsi, le témoignage de 32 ménages a été recueilli dans des « zones » géographiques différentes : 12 à Paris, 7 à Lille et 8 dans le département des Bouches-du-Rhône (Marignane, Marseille, Cavalaire), ainsi que 5 ménages en milieu rural.

Rencontrés par le biais d'associations locales, les ménages présentent une grande diversité de situations socio-démographiques et de situations de logement. On a rencontré aussi bien des familles monoparentales que des couples sans enfants ou des hommes seuls, des jeunes que des personnes âgées, des personnes immigrées ou bien des Français (issus ou non de l'immigration). Le seul point commun de l'ensemble des ménages, excepté un cas rencontré à Marignane, est la précarité économique dans laquelle ils vivent.

Du point de vue du logement, on a rencontré les situations suivantes :

- 14 situations de logements qui n'avaient pas l'objet d'une qualification d'insalubrité par arrêté,
- 10 ménages vivant dans des logements frappés d'insalubrité, 2 dans un logement frappé d'une interdiction d'habiter,
- 5 dans un logement frappé de péril,
- 3 ménages vivant en habitat précaire.

Du point de vue de leur statut d'occupation, 22 ménages sont locataires, 5 sont squatters et 5 sont propriétaires occupants (les ménages rencontrés en milieu rural).

Pour compléter ces témoignages et mieux saisir les spécificités éventuelles des différents contextes, des interviews ou échanges ont été réalisés avec les représentants de différents opérateurs associatifs qui nous avaient permis de rencontrer les ménages : l'AMPIL à Marseille et à Marignane, le CAL-PACT à Lille, l'Espace Solidarité Habitat à Paris. En ce qui concerne l'analyse des outils et procédures existants, on a assez peu abordé la question des propriétaires occupants en milieu rural : le traitement de l'habitat isolé rural se résume en effet (et on peut déplorer que d'autres outils ne soient pas davantage déployés) à l'auto-réhabilitation, qui a été étudiée dans d'autres études de la Fondation Abbé-Pierre.

# I. Les ménages habitant un logement indigne: qui sont-ils ?

Les occupants de logements indignes sont des ménages que leurs difficultés spécifiques ont conduit dans un parc d'habitat de seconde zone, le plus souvent de manière durable puisque l'accès aux autres segments du parc de logements leur est difficile.

## 1. Des ménages qui cumulent précarité ou pauvreté des ressources et fragilité spécifique

Le très faible niveau de ressources est la caractéristique commune à tous les ménages rencontrés. Il s'agit :

- soit de personnes bénéficiant de revenus sociaux (API<sup>5</sup> ou RMI et autres prestations familiales éventuellement),
- soit de personnes titulaires de pensions d'invalidité, souvent partielles,
- soit de salariés pauvres : par exemple, un seul salaire de niveau SMIC ou deux petits salaires (un SMIC à plein temps et un SMIC à temps partiel) pour un couple avec enfants, un SMIC à temps partiel pour une femme seule avec enfants,
- soit de personnes ayant des revenus irréguliers, voire très précaires : intérim, « petits boulots » ...

A cela s'ajoutent un ou plusieurs "handicaps" supplémentaires, (réels ou supposés par les bailleurs), qui viennent renforcer les difficultés d'accès au logement classique : absence d'emploi, début de parcours professionnel, ou au contraire fin de parcours et invalidité, nationalité étrangère impliquant un mode de vie supposé hors normes, monoparentalité (salaire unique)...

On soulignera, comme le constatent les DDASS, que l'état de certains logements se dégrade en raison du comportement inadapté de leurs occupants. C'est notamment le cas de ménages psychologiquement fragiles qui provoquent des dégâts plus ou moins importants et parfois volontaires. La sur-occupation est également signalée comme un facteur de dégradation, mais correspond avant tout à une situation qui est subie par le ménage et donc à des dégradations involontaires. En tout état de cause, ces comportements inadaptés ne constituent pas la majorité des situations de logement indigne.

- **Des personnes étrangères ou d'origine étrangère, très anciennement ou nouvellement installées, qui témoignent des difficultés et échecs de l'intégration**

- Des étrangers primo-arrivants. Il s'agit le plus souvent de jeunes adultes, isolés, en couple ou en famille, avec ou sans titre de séjour. En situation de précarité extrême à leur arrivée, et éventuellement en situation irrégulière, ces ménages se retrouvent facilement dans des logements de "marchands de sommeil" ou dans des squats.

Nous avons vu à Paris de nombreux exemples de familles de migrants africains : couple ou femmes seules avec enfants. A Marseille, c'est une importante communauté comorienne que l'on retrouve fréquemment dans l'habitat indigne, et de plus en plus, des ressortissants de pays d'Europe de l'Est.

- Des migrants vieillissants, en invalidité partielle ou totale, en difficulté ou en incapacité de retrouver du travail.

---

<sup>5</sup> API : Allocation parent isolé.

C'est le cas de plusieurs travailleurs migrants vieillissants que nous avons rencontrés sur la Côte-d'Azur. Venus travailler de manière plus ou moins continue dans le bâtiment, les travaux publics ou la restauration, ils n'ont jamais réussi à trouver un logement sur place, victimes de l'exclusion et de la cherté des loyers. Leur situation s'est dégradée petit à petit et ils vivent depuis 15 ou 20 ans dans quelques pièces d'un bâtiment de ferme abandonné et quelques caravanes agglomérées autour, sans eau, ni électricité, ni chauffage en hiver...

En région parisienne, nous avons également rencontré le cas d'un couple de Yougoslaves qui, après plus de 30 ans passés en France à travailler dans des emplois plus ou moins précaires, ne parvient plus à assurer sa survie : le monsieur ne peut plus travailler en raison d'un handicap, et son épouse ne trouve pas plus que quelques heures de ménage par semaine. De plus en plus précarisés, ils n'ont pu continuer à supporter la charge de leur loyer et se retrouvent aujourd'hui locataires d'une pièce unique et exigüe au dernier étage d'un immeuble insalubre muré petit à petit. Même situation pour un père de famille marocain usé par une vie de travail ouvrier puis licencié, et qui n'a aujourd'hui qu'une pension d'invalidité pour tout revenu et ne peut ainsi ni accéder ni se maintenir dans un logement correct et suffisamment spacieux pour accueillir ses 6 enfants.

- Enfin, des femmes d'origine étrangère, divorcées ou séparées, qui se retrouvent seules et isolées avec leurs enfants. Suite à la rupture familiale, elles se sont retrouvées du jour au lendemain sans logement, alors qu'elles étaient sans travail (ou avec un travail à temps très partiel, quelques heures de ménage hebdomadaires par exemple) et qu'elles ne pouvaient pas compter sur une solidarité familiale pour être hébergées, même dans un premier temps... Par le bouche-à-oreille, elles ont trouvé dans l'urgence une chambre ou un logement plus ou moins dégradé et n'ont pu le quitter faute de revenus suffisants (API ou RMI).

- **Des français, jeunes ou familles, en difficulté d'insertion et/ou en difficultés sociales et familiales plus ou moins lourdes**

- Des jeunes sans travail ou en début d'insertion professionnelle, qui témoignent des difficultés d'insertion spécifiques aux jeunes des milieux défavorisés (absence de qualification, difficulté de recherche d'emploi, cumul de contrats précaires...). Ainsi, nous avons rencontré en situation de logement indécent ou insalubre : des jeunes couples avec des enfants en bas âge n'ayant qu'un seul salaire, des jeunes célibataires sans travail ou en emploi précaire, des jeunes femmes seules avec enfants vivant de l'API ou du RMI. Sans emploi ou dans des premiers emplois peu qualifiés et peu rémunérés, ils parviennent difficilement à présenter la solvabilité suffisante pour accéder à un premier logement autonome (pour quitter les parents ou un foyer d'hébergement...).

Une jeune femme de 23 ans vivant de l'API avec son enfant de 3 ans explique ainsi son arrivée dans son logement : *"Je souhaitais quitter le Foyer de Jeunes Travailleurs, être libre, et puis j'avais pris un chien... A ce moment-là, je travaillais, mais je ne gagnais pas beaucoup d'argent, j'étais en contrat de qualification, je gagnais 380 euros par mois "*.

Une autre jeune femme, qui occupe avec son mari une chambre mansardée de 9 m<sup>2</sup> (dont seulement 3 ou 4 m<sup>2</sup> de surface dite « habitable ») au dernier étage d'un immeuble insalubre parisien, raconte : *« Je viens de Bretagne et mon mari est tunisien. Avant on vivait chez ses parents, mais on était 6 dans 20m<sup>2</sup> donc il a bien fallu qu'on parte... On était dans l'urgence et on n'avait pas d'autre choix, on a déjà essayé de trouver par agence, mais on a vite été découragé, on n'a pas d'emploi stable [...] on a habité en hôtel meublé aussi, on payait au noir ... »*

- Des familles françaises les plus précarisées. Rencontrées principalement à Lille, ces ménages sont la principale « cible » des marchands de sommeil. Ils se caractérisent le plus souvent par leur grande précarité sociale et économique : ils sont très éloignés de l'emploi, ne subsistent qu'avec les minima sociaux, des problèmes de santé (alcoolisme, handicaps...). Ces ménages ont également des histoires familiales souvent douloureuses (ruptures brutales, violences familiales, enfants placés...) et un parcours résidentiel chaotique (expulsions, habitat précaire, hébergement chez un tiers...).

## **2. Des ménages contraints d'entrer dans un parc de logement de « seconde zone »**

Comme le laisse entendre la situation des ménages décrite précédemment, l'accès à un logement insalubre est « motivé » par une urgente nécessité : à l'arrivée en France (pour les étrangers) ou dans une nouvelle région (déménagement pour trouver un travail par exemple), à la suite d'une décohabitation forcée, en sortie de foyer d'hébergement...

C'est donc bien en l'absence d'autre choix, parce que l'accès aux autres « segments » du parc de logements leur est impossible que des ménages acceptent de telles conditions d'habitat. Quels que soient les contextes en matière de marché du logement, qui certes varient d'une région à l'autre ou d'une ville à l'autre, on constate la quasi impossibilité, pour cette frange de la population, d'accéder à un logement décent.

- **Un logement décent hors de portée, dans des contextes variés**

Les ménages que l'on retrouve dans le logement indigne sont souvent les premières victimes des blocages d'accès au parc privé et au parc social : face à la tension du marché privé, les exigences de solvabilité des bailleurs écartent d'emblée les ménages qui cumulent trop de difficultés. Quant au parc social, également saturé, il propose des délais d'attente excessivement longs, et fonctionne pour sa part sur un système de priorités où les hommes seuls ou les jeunes couples déjà locataires, pour reprendre deux des catégories identifiées, ne sont pas les mieux placés. Un travailleur migrant rencontré dans les Bouches-du-Rhône résume la situation : « *Dans les HLM, ils ne vont rien me donner, je suis célibataire. J'ai cherché dans le privé, j'ai cherché pendant 4 ou 5 ans, je n'ai rien trouvé, alors je suis resté là... et ça fait 15 ans maintenant* ».

A Paris, où la tension du parc privé et le nombre de demandeurs de logements sociaux sont particulièrement importants, les difficultés à accéder à un logement sont encore plus fortes et concernent un éventail de ménages élargi. On rencontre ainsi dans l'habitat indigne des situations sociales moins « lourdes » que dans le quartier de Fives à Lille, par exemple.

Un autre problème bien spécifique a été identifié à travers les cas observés sur la Côte-d'Azur : celui de l'exclusion du logement et du "nomadisme forcé" de toute une population de travailleurs migrants qui n'ont trouvé, durant toute leur vie en France, ni foyer ni logement accessible.

- **Des causes d'exclusion qui se cumulent**

A ces difficultés d'accès au parc « classique », s'ajoutent vraisemblablement dans certains cas, ou certains contextes, des phénomènes de discrimination. Ainsi, des travailleurs migrants rencontrés dans les Bouches-du-Rhône ressentent-ils un phénomène de rejet : « *Ici, il y a des problèmes de racisme, ils ne louent pas aux arabes* » avance l'un d'entre eux,



« *c'est trop compliqué de trouver un logement ; dans une plus grande ville, j'aurais peut-être pu trouver un studio à louer à deux avec un copain sérieux, mais ici rien, même pas de foyer...* ».

Par ailleurs, bon nombre de ménages sont desservis par leur connaissance approximative des « rouages » du logement, ou même tout simplement de la langue française, lorsqu'ils sont étrangers. A Paris, l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé-Pierre accueille par exemple des ménages qui ont des difficultés à remplir convenablement une demande de logement HLM, et qui ont, de ce fait, peu de chance de la voir aboutir.

Ainsi, quelles qu'elles soient, toutes les difficultés de ces ménages fragiles, qui sont parfois cumulées, expliquent qu'ils acceptent de louer un logement qui, à leur arrivée, est déjà dégradé voire insalubre (au mieux, quelques défauts ont été camouflés par une couche de peinture neuve...).

### **3. Des ménages durablement captifs de leur situation**

- **Des situations supposées transitoires qui perdurent**

Au total, les situations rencontrées renvoient largement à des situations durables, comme en témoignent ces quelques exemples, et qui plus est s'inscrivent souvent dans un « parcours logement » chaotique :

- une famille de 8 personnes vivant depuis 8 ans dans un petit 2 pièces parisien insalubre, après avoir passé 10 ans dans un F1 à Colombes ;
- un vieux travailleur migrant squattant depuis 23 ans une pièce d'une ferme abandonnée, sans eau ni électricité, et dont un bâtiment a été muré pour cause de dangerosité ;
- une jeune femme africaine arrivée en France en 1994, relogée en 2004 avec ses 3 enfants après 10 ans passés dans un logement insalubre ;
- une femme seule d'origine marocaine, divorcée, vivant depuis 7 ans avec son fils dans une petite chambre d'un ancien hôtel meublé non entretenu ;
- une jeune femme avec 3 enfants depuis 7ans 1/2 dans un logement indécent désormais totalement envahi par les cafards ;
- le jeune couple franco-tunisien logé à Paris dans 8m<sup>2</sup>, depuis 1 an qui a alterné hôtels meublés et hébergement chez de la famille (à 6 personnes dans 20m<sup>2</sup>)...

Une jeune mère de famille polonaise, rencontrée à Paris résume très simplement sa "situation captive" : « *Je suis en région parisienne depuis 10 ans, j'ai eu plusieurs situations de logement... Aujourd'hui, je suis arrivée ici, je suis seule avec ma fille, et je ne peux pas trouver un autre logement : payer une caution c'est impossible pour moi, je n'ai pas d'argent !* ».

- **Face à l'urgence, des dispositifs de relogement inexistantes ou extrêmement lents**

La plupart des personnes que nous avons rencontrées ont déposé des demandes de logement depuis des années et les renouvellent régulièrement. Elles ont le plus souvent un sentiment d'incompréhension et d'injustice en constatant que la gravité de leur situation de logement n'est pas prise en compte pour accélérer le processus de relogement. L'une d'entre elle s'explique : « *J'ai fait une demande de logement à la Mairie de Paris depuis début 2000, je n'ai jamais eu de proposition. J'ai envoyé des courriers partout, à la préfecture, au Président de la République ! On nous répond toujours des lettres-type, que notre "demande est prise en compte"... [...]. L'interdiction d'habiter a été signalée au service logement, ça n'a rien changé. J'ai vu le maire, une fois, il est venu à l'école, je lui ai donné*

*des photos ; et après, j'ai signalé qu'il y avait des états dans l'appartement... Toujours les mêmes courriers : vous êtes prioritaire, votre dossier est pris en considération !... ».*

Renvoyés sur les circuits "de droit commun" du relogement, les ménages sont confrontés à l'incohérente multiplicité des publics dits prioritaires... Et finalement, ni les célibataires, ni les couples, ni les familles ne voient bouger leur situation...

Parmi l'échantillon de l'étude cependant, quelques cas de relogement ont été rencontrés. Mais ils ont tous été réalisés dans le cadre de procédures spécifiques de lutte contre l'habitat insalubre (procédures de rachat par la SIEMP à Paris, action du CAL-PACT à Lille) ou contre l'exclusion (création d'une Résidence Sociale à Cavalaire) qui font appel à une forte volonté et une forte mobilisation des acteurs locaux.

## II. Des conditions de vie intolérables

Les logements indignes, tels que nous avons pu en visiter, allient le plus souvent inconfort, insalubrité et dangerosité, avec des conséquences permanentes sur la vie quotidienne des ménages, y compris sur leur santé.

### 1. Inconfort et dangerosité au quotidien

Nous avons rencontré des situations très diverses, allant des logements "simplement" dégradés à des situations dangereuses de logements frappés d'arrêts d'insalubrité irrémédiable et/ou d'interdictions d'habiter. Dans tous les cas, sous des formes plus ou moins accentuées, on constate les mêmes tares.

- **Humidité, inconfort et manque d'espace**

Infiltrations d'eau, fuites, condensation, absence de système d'aération ; sols, plafonds ou murs qui s'effritent par endroits, marches d'escalier effondrées ; équipements défectueux ; champignons, cafards, souris... : c'est là le descriptif courant des logements indignes.

Pour les ménages, la situation signifie qu'il faut protéger le lit ou le canapé des moisissures qui gagnent les matelas et les coussins au contact des murs, de la fuite d'eau qui coule au dessus, mettre des bassines ici et là quand il pleut, tenter de protéger comme on peut vêtements et nourriture des souris, nettoyer le plus possible pour limiter la venue des cafards... Dans certains cas, cela signifie aussi vivre avec un trou dans le plancher ou dans le plafond, ne pas avoir de sanitaires (pas de douche, des vieux WC extérieurs hors d'usage depuis des années), grimper des escaliers branlants qui moisissent petit à petit et où l'on croise des rats... Et dans certains immeubles très dégradés ou certains squats, il n'y a ni eau ni chauffage...

Bien souvent, les équipements souvent défectueux et peu ou pas entretenus accentuent l'inconfort. Nous avons vu un logement où le ballon d'eau chaude s'était descellé deux fois : *« La première fois, pendant un mois je ne pouvais plus habiter dans l'appartement : il y avait de l'eau partout et l'EDF avait coupé l'électricité. Je suis allée chez ma sœur. Puis je suis rentrée mais j'ai attendu cinq mois sans eau chaude en attendant que le propriétaire fasse faire les réparations »*. Une fois réinstallé, le ballon retombe quelques années après : après trois semaines d'attente, la locataire choisit de le faire sceller à ses frais...

Autre exemple d'une jeune femme rencontrée à Lille : *« Il y avait des radiateurs mais ils ne fonctionnaient pas : on s'en est aperçu en hiver ! On a demandé au propriétaire de les réparer; il a mis plus d'un an avant de les changer : il récupérait des radiateurs dans ses autres logements, il venait les mettre ici, ça ne marchait pas, il allait en rechercher d'autres... Finalement, il a mis celui-ci mais il est tombé, les fixations ne tiennent pas sur le mur, il est trop humide. Et de toute façon, il ne marche plus, il y a un faux contact, l'électricité est très douteuse ici... »*

La plupart du temps, les logements indignes ont également le « défaut » d'être exigus. Trouvé et « choisi » par contrainte et dans l'urgence comme on l'a expliqué, le logement indigne est rarement adapté à la composition familiale : *« A 8 personnes dans un 2 pièces, il n'est pas possible d'avoir un lit pour tout le monde : nous on dort avec les 2 jumeaux (de 7ans) sur les 2 canapés du salon. Dans la chambre, les 2 filles (19 et 11 ans) dorment dans le lit et les deux autres garçons (20 et 16 ans) dorment par terre »*. Parfois aussi, le processus de dégradation du logement – accentué dans certains cas par la sur-occupation

contrainte du logement, comme on le mentionnait plus haut - rend même inutilisables certains espaces ou certaines pièces du logement, réduisant d'autant l'espace de vie.

- **Des risques quotidiens pour la sécurité des personnes**

Les logements indignes - y compris ceux qui sont qualifiés d'indécents et non pas insalubres - présentent le plus souvent des risques quotidiens pour la sécurité de leurs occupants.

On observe souvent des installations électriques défectueuses, avec risque de court-circuit et d'incendie : des fils électriques apparents côtoient des murs humides ou ruisselant d'eau, dont la friabilité provoque communément le descellement des compteurs, des radiateurs électriques, les rendant hors d'usage ou extrêmement dangereux... Un locataire rencontré raconte ainsi l'électrocution fatale d'un squatter dans son immeuble (à la suite de laquelle d'ailleurs a été décrété un arrêté de péril, resté pourtant sans effet sur l'occupation de l'immeuble...).

Dans les immeubles les plus dégradés, il est fréquent de rencontrer des risques d'effondrement des planchers et plafonds ou des escaliers. Un occupant décrit la situation critique de son immeuble : « *L'escalier est dangereux, toutes les marches du bas sont effondrées, et d'autres s'écroulent, mais il faut bien l'utiliser pour aller à l'étage. On ne peut plus utiliser la salle de bain, parce que le plancher s'effondre aussi, mais on utilise encore la chambre...* ».

Enfin, l'un des problèmes majeurs des logements indignes est la question du chauffage. Les raccordements des radiateurs au réseau électrique sont souvent peu conformes aux normes, et de ce fait dangereux. Bien souvent, l'isolation des logements est inexistante ou peu efficace et les locataires installent ou remplacent le chauffage électrique par des systèmes moins onéreux et plus performants, mais qui sont bien souvent encore plus dangereux. On a rencontré ainsi le cas de ménages qui se chauffent à l'aide d'un vieux poêle à bois fendu, rafistolé au ciment, ou à l'aide de bidons remplis de braises : « *En hiver, on prend un pot de peinture vide, on met du bois, on fait de la braise pour chauffer un peu. Je le rentre dans la caravane et quand elle est réchauffée, je le sors. Ça chauffe un peu, ça enlève un peu d'humidité, mais vers 2 ou 3H du matin il fait de nouveau froid. J'ai 5 couvertures* ». Une "solution" pas vraiment idéale pour ce monsieur qui souffre d'asthme...

Autre exemple dans un logement parisien très humide et très mal isolé : pour pallier l'inefficacité de ses radiateurs électriques (et leur coût), une mère de famille a installé un chauffage au fioul : « *Le radiateur électrique ne chauffe rien. Je me chauffe au fioul, mais la nuit je remets le chauffage électrique, c'est plus prudent ; je vais en métro au Carrefour de Drancy pour chercher le fioul et je le traîne avec mon chariot. Je me suis fait une déchirure musculaire... Mais le poêle a fait son temps depuis 5 ans, je dois en racheter un autre...* ».

## 2. Des conséquences sanitaires et psychologiques

Le logement indigne, comme on l'a mentionné plus haut, c'est aussi un risque très important pour la santé de ses occupants, d'un point de vue tant physique que psychologique. C'est aussi une situation qui socialement peut être difficile à vivre.

- **Des problèmes de santé**

Dans les logements souffrant d'infiltrations d'eau et d'humidité, les difficultés respiratoires (rhinites chroniques, développement de crise d'asthme) et les maladies de peau (mycoses diverses, allergies...) sont fréquents.

De telles conditions de vie, si elles perdurent, peuvent définitivement fragiliser les enfants les plus jeunes sur le plan respiratoire. Une mère de famille décrit ainsi la situation dans son logement : *« L'eau coule partout, il y a du moisi sur tous les murs, bien que je mette des sacs de sel pour absorber l'humidité. Le petit a des problèmes : il se réveille tous les matins avec les yeux tout rouges, et après quand il sort de l'appartement, ça s'arrête. Maintenant, il dort dans ma chambre, la sienne était encore plus humide... Ma grande fille est partie vivre chez son frère, elle ne supportait plus, elle avait sans arrêt des champignons, des plaques et des gonflements, à cause des habits : on les laisse une semaine et ils moisissent ».*

Concernant les risques de saturnisme toutefois – certes encore très prégnants à l'heure actuelle – les quelques personnes rencontrées dans le cadre de l'étude témoignent de l'efficacité de la prévention par les assistantes sociales scolaires, les services PMI ou les médecins de famille (information sur les risques, incitation à faire les examens de dépistage nécessaire). Cela dit, ces efforts et leurs bons résultats n'empêchent pas que les enfants continuent à vivre dans un environnement à risque...

- **Des souffrances psychologiques et une vie sociale perturbée dans un environnement peu sécurisant**

Le second problème important rencontré par les ménages en habitat insalubre est d'ordre psychologique. En effet, on constate chez certains ménages divers symptômes d'un réel malaise : repli, dépression, honte, somatisation...

Pour nombre d'entre eux, il est d'abord difficile d'assumer socialement des conditions de logement rétrogrades et parfois humiliantes. Acceptant difficilement de recevoir chez eux, ils se trouvent ainsi privés de tout un pan de la vie sociale : *« Ma fille a honte : elle me dit "n'ouvre pas la fenêtre, ils vont voir les états". Elle ne peut pas inviter de copines ».*

Autre difficulté récurrente : l'usure psychologique induite par un environnement insécurisé et inconfortable. Les ménages rencontrés témoignent de leurs peurs quotidiennes : d'abord la peur des accidents (effondrements, incendie...) : *« Je suis tout le temps dans la rue avec les quatre enfants, explique une mère de famille, je suis comme un vagabond, je ne rentre que le soir. On va au parc de la porte de la Villette, je prend le goûter et je reste là-bas, sinon je les envoie à la piscine »* ; *« L'escalier du 2ème est à moitié de travers, raconte un autre ménage, il y en a qui ont peur, ils se sentent en danger. Il y a une dame âgée, la pauvre, elle a peur que le plafond lui tombe dessus. Une autre voisine également. Je leur ai dit, moi aussi, je connais ça : j'ai pris des cachets pour dormir pendant 4 jours quand le plafond d'en dessous est tombé... ».*

Mais aussi peur du voisinage, dans les immeubles plus ou moins squattés : *« J'ai des gros problèmes d'insécurité dans le quartier... Notre porte est en accès libre ; les jeunes font des trafics ici dans les escaliers la nuit. Un soir, il y avait trois gars devant ma porte en train de*

*parler. L'un d'entre eux s'est adossé à ma porte, j'ai cru que quelqu'un frappait, j'ai failli ouvrir ; heureusement que j'ai d'abord regardé par l'œillet. J'ai fermé le verrou à double tour et j'ai fait entrer les enfants dans la chambre, et je n'ai pas dormi de la nuit... ». Une autre jeune mère de famille raconte pour sa part son angoisse permanente alors qu'elle vivait dans un immeuble où les clients des prostituées voisines venaient fréquemment frapper à sa porte avec insistance.*

Enfin, comme on l'avait constaté sur l'étude réalisée pour le précédent colloque sur le thème des expulsions locatives, la tension induite par le mal-logement et un environnement insécurisant a des conséquences néfastes sur les relations sociales. Dans les immeubles les plus insalubres, qui cumulent de nombreux dysfonctionnements, certaines tensions peuvent apparaître entre voisins, (largement liées à un effet de repli sur soi créé par l'environnement) : ainsi des disputes éclatent à propos de la saleté des espaces communs ou des problèmes de poubelles, ou bien entre locataires et nouveaux squatters : « *J'ai des voisins vraiment méchants, c'est très agressif ici. Hier il y a eu une bagarre entre mon mari et la dame qui habite au rez-de-chaussée. On a déjà perdu deux poubelles, alors on ne veut plus les sortir, on nous les vole. La police est même venue... ».*

**Ces témoignages montrent les multiples difficultés quotidiennes à vivre dans des conditions indignes, dont ne se satisfont pas les ménages, bien qu'ils soient peu enclins à tenter des actions à l'encontre de leurs propriétaires. Tous expriment avec force le besoin urgent de quitter leur logement actuel et leur frustration de ne pas se faire entendre sur ce point.**

### III. La difficulté à défendre ses droits face à ce qui constitue un marché « parallèle » du logement

Face à ces conditions de logement intolérables, et, ne l'oublions pas, interdites en théorie par la loi, différentes possibilités sont offertes aux ménages pour faire valoir leurs droits (dans le logement indécemment et insalubre).

Cependant, en règle générale, les ménages ne se situent pas dans une attitude offensive de revendication de leurs droits : ils se situent dans une logique de besoin - le besoin d'une situation de logement plus favorable - dictée par la gravité et l'urgence de leur situation et qui les conduit à une attitude ambiguë face à ces droits. Le plus souvent, les actions (juridiques ou non) menées à l'encontre des propriétaires sont plus défensives qu'offensives et dans la plupart des cas les ménages ne peuvent réagir qu'avec une aide extérieure.

En outre, comme le montrent notamment les travaux de Nancy Bouché, l'habitat indigne présente une forte rentabilité économique pour le propriétaire, dès lors qu'il perçoit un loyer pour un logement en mauvais état acquis à bas prix et pour lequel il n'engage aucune dépense d'entretien et de remise en état : « *une rentabilité exorbitante qu'aucun autre type d'investissement ne peut offrir* »<sup>6</sup>. Une partie du parc est ainsi aux mains de propriétaires souvent peu scrupuleux, dont les agissements se situent hors la loi.

Ainsi, la permanence de l'insalubrité et l'existence d'un habitat indigne s'explique comme **le résultat d'un ensemble de processus et de logiques qui font se rencontrer des parcours résidentiels chaotiques et contraints par différents facteurs d'exclusion avec un système d'offres qui possède sa propre rationalité économique.**

Les ménages les plus fragilisés se retrouvent confrontés aux propriétaires les plus malhonnêtes, dans un rapport de force déséquilibré à leur défaveur : les propriétaires contournent en effet la loi sans grande difficulté (ils parviennent notamment à se dispenser d'appliquer les injonctions qui leur sont faites), tandis que les locataires restent redoutablement sanctionnés de tout manquement à leurs obligations.

#### 1. Une réaction timide et tardive des ménages face à leur propriétaire

Face à leurs conditions de vie, les ménages n'ont pas toujours le ressort ni l'envie de réagir pour défendre leurs droits, leur position étant plutôt de limiter les risques pour eux. Lorsqu'ils entrent en contact avec ces associations, ils viennent bien souvent chercher une médiation pour régler les problèmes à l'amiable. Et il faut souvent un élément déclencheur, une "goutte d'eau qui fait déborder le vase", et donc une situation aggravée, pour qu'ils acceptent de faire appel à la justice.

- **Les ménages sont avant tout dans une logique de besoin**

Les ménages que l'on retrouve dans un logement indigne ont d'abord été guidés par une logique de *besoin prioritaire*, celui de se mettre à l'abri et donc d'obtenir un logement, fut-il indigne. Après quelques mois ou quelques années de vie quotidienne dans le logement, et notamment quand la situation s'est dégradée, c'est souvent le souhait d'être coûte que coûte

---

<sup>6</sup> « Edifices menaçant ruine et immeubles et îlots insalubres », rapport de Nancy Bouché, Conseil Général des Ponts et Chaussées, octobre 1998.

relogé ailleurs qui devient prédominant. Dans ces conditions, la question des « droits à défendre » est secondaire.

Ainsi, dans les cas de logements indécents, où la demande de travaux se fait par voie de justice à l'initiative du locataire, les ménages préfèrent le plus souvent un arrangement plutôt qu'un affrontement qui peut jouer contre eux. En outre, beaucoup ne voient pas l'intérêt d'entamer une procédure pour un logement qu'ils ont l'idée de quitter dès que possible.

C'est encore plus vrai dans le logement insalubre, où l'hypothèse de voir des travaux réalisés paraît « dépassée ». Quels que soient les droits, c'est bien le relogement qui est jugé urgent et prioritaire, ce qui conduit souvent les locataires à refuser, du moins dans un premier temps, d'agir par ailleurs face au propriétaire.

En outre, d'autres facteurs peuvent accentuer cette logique :

- les représentations négatives sur la justice et sa capacité à leur donner raison (certains ont la certitude qu'elle ne leur donnera pas raison, qu'il existe une "loi du plus fort"),
- l'existence d'une procédure d'expulsion qui prévaut sur le reste,
- une méconnaissance ou une mauvaise compréhension des procédures de recours existantes.

- **Les solutions amiables, privilégiées par les ménages, sont peu efficaces face aux propriétaires**

Le plus souvent donc, les ménages tentent de procéder à l'amiable et par étapes, signalant à leur propriétaire les défauts les plus criants, au fur et à mesure qu'ils les découvrent.

Mais les demandes amiables sont rarement suivies d'effets, à l'exception de quelques travaux que l'on pourrait plus qualifier de « rafistolage » et qui sont toujours tardifs. Citons le cas d'une famille africaine qui a occupé pendant 10 ans un logement insalubre : l'humidité décollait les papiers peints, les fenêtres ne fermaient plus et étaient rendues hermétiques en hiver avec du ruban adhésif, une poussière noire fuyait d'un tuyau passant dans la salle de bain, et l'aîné des enfants, âgé de 9 ans aujourd'hui, est asthmatique. Ce n'est qu'en 2001, lorsque GDF coupe le gaz après la détection d'une fuite, que le ménage se décide à envoyer une toute première lettre au propriétaire pour demander des réparations. N'obtenant ni réponse ni travaux, il n'insiste pas. L'année suivante, après avoir reçu une demande de congé, suite à quelques problèmes d'impayé, le ménage se décide à s'adresser à une assistante sociale pour se faire aider.

L'intervention d'un service social ou d'une association peut en effet souvent permettre de faire réagir le propriétaire, impressionné par des courriers à caractère "officiel" qui rappellent les textes de loi. Mais c'est loin d'être systématique : certains propriétaires tergiversent ou ignorent les relances pour éviter de faire des travaux.

Quand c'est le cas, les locataires restent bien souvent, malheureusement, réticents à porter l'affaire en justice : l'exigence de travaux ne leur paraît pas un argument suffisant pour aller jusqu'au tribunal et la possibilité de réclamer des dommages et intérêts n'est pas connue. Il faut le plus souvent en arriver à une aggravation brutale de l'état du logement (plancher ou plafond qui s'écroule, ...) ou des relations avec le propriétaire (problème d'impayé, demande de congé, harcèlement...) qui va pousser les locataires à agir.

- **Une réaction souvent tardive, autour des situations qui se sont détériorées**

Quand le service social ou une association intervient, il arrive souvent en effet que la situation des ménages ait dégénéré : des dégâts très importants sont survenus dans le



logement, ou bien le ménage se retrouve confronté à une demande de congé du propriétaire, à une assignation en justice pour impayé, ou à des problèmes de harcèlement du propriétaire pour les inciter à quitter les lieux.

C'est à ce moment-là que les locataires restés isolés recherchent l'aide des services sociaux (assistantes sociales de secteur ou services de la mairie) qui les orientent vers des associations de défense et services appropriés (Espace Solidarité Habitat, services d'hygiène, CAL-PACT...).

En outre, dans le cas de l'insalubrité, bien que les arrêtés soient de droit notifiés aux propriétaires et aux occupants, certains de ces derniers ne reçoivent pas toujours cette information et ignorent tout de la procédure qui est mise en place, et notamment de leur droit à suspendre le versement loyer. Ces situations sont parfois liées à des difficultés de distribution du courrier (absence de boîte aux lettres) - qui devraient être plus sérieusement prises en compte, étant donné le contexte - ou bien au fait que le locataire concerné a emménagé après que l'arrêté ait été notifié (rappelons qu'il est illégal de percevoir un loyer pour un logement frappé d'insalubrité et de relouer un logement frappé d'une interdiction d'habiter définitive).

Il arrive donc que les ménages n'apprennent la situation de l'immeuble qu'à l'occasion du passage des services d'hygiène, de la Préfecture ou l'intervention d'une association. A Paris par exemple, une jeune femme nous expliquait qu'elle a découvert en 2004, à l'occasion du passage de représentants de la SIEMP dans le cadre du dispositif de lutte contre l'insalubrité, que son immeuble faisait l'objet d'un arrêté de péril depuis plus de 3 ans (et qu'elle pouvait désormais réclamer autant de loyers indus...). Mais cette situation est particulièrement préoccupante lorsqu'elle met le locataire en difficulté : l'Espace Solidarité Habitat à Paris signalait récemment le cas d'un ménage qui avait suspendu le paiement de son loyer depuis la notification d'un arrêté d'insalubrité, mais qui n'a pas reçu la notification de la levée de l'arrêté, et qui se trouve donc en situation d'impayé depuis 6 mois.

Les services sociaux jouent ainsi un rôle clé d'orientation et de déclenchement du processus d'information ; tandis qu'à l'autre bout de la chaîne, les associations de défense et de soutien des locataires jouent un rôle de médiation indispensable pour démarrer les actions nécessaires. Les observations montrent que les actions offensives menées par les locataires face aux non réalisations de travaux sont assez rares et n'auraient jamais eu lieu, en général, sans l'intervention d'associations.

Cependant, les locataires n'obtiennent pas pour autant gain de cause face aux propriétaires. Face à ce qui constitue en effet un véritable marché parallèle du logement, présentant une forte rentabilité économique pour certains propriétaires, les propriétaires parviennent à contourner leurs obligations, et même certaines décisions de justice, à la défaveur des ménages.

## **2. Un marché du logement à part entière, avec des règles de fonctionnement hors la loi**

Une partie du marché de l'habitat indigne est aux mains de propriétaires peu scrupuleux : c'est en effet un marché dynamique, qui « fonctionne » en tant que tel et qui n'est pas voué à disparaître, mais dont on peut craindre au contraire qu'il ne fasse florès dans le contexte de crise qui caractérise le marché du logement à l'heure actuelle.

- **Un marché « juteux »**

Dans ce segment du parc, beaucoup de propriétaires louent plusieurs logements indignes (à Lille, à Roubaix par exemple) et s'assurent ainsi des revenus confortables, d'autant qu'ils ne les réinjectent aucunement dans l'entretien de leurs biens. A Lille, les « marchands de sommeil » fonctionnent même en vase clos, puisqu'ils effectuent des transactions entre eux, « s'échangeant » même parfois leurs locataires.

A Paris, les loyers pratiqués sont proches ou égaux à ceux du marché, donc - surtout à l'heure actuelle - très élevés par rapport aux ressources des personnes qui y vivent - et encore plus eu égard à l'état de dégradation des logements. Pour des appartements allant du studio au deux pièces, nous avons relevé des loyers entre 300 et 650 euros. Citons l'exemple d'un studio de 20 m<sup>2</sup> loué 500 euros, ou encore une chambre mansardée de 8 m<sup>2</sup> (4m<sup>2</sup> de surface habitable) louée 250 euros (sachant qu'une chambre meublée en bon état se louant aux environs de 300 euros). Ces prix sont d'autant plus pénalisants que certains ménages, comme c'est le cas notamment à Paris, ne disposent pas d'un bail écrit qui leur permettrait de faire valoir leur droit à une aide au logement et se retrouvent avec un taux d'effort de 40 à 50 %, et un « reste-à-vivre » dérisoire.

A Marseille, une pratique répandue consiste à louer les logements indignes à hauteur des plafonds pris en compte par la CAF pour le droit à allocation logement - c'est-à-dire en dessous des prix du marché – et à percevoir ainsi l'allocation logement en tiers payant (parfois même, le propriétaire ne demande pas de complément de loyer aux occupants). A titre d'exemple, un T1 loué autour de 400 euros sur le marché est pris en compte à hauteur de 350 euros pour le versement de l'AL par la CAF. Cette pratique permet à la fois d'attirer une population en difficulté, fortement contrainte et supposée peu exigeante, et de s'assurer une rentabilité certaine, avec un paiement régulier du loyer.

Ainsi assiste-t-on à l'émergence de ce parc « juteux » dans certaines villes, comme c'est le cas à Saint-Nazaire pour ne prendre qu'un exemple. Dans cette ville comme ailleurs, certains marchands de sommeil organisent véritablement la dépréciation d'immeubles entiers, petit à petit. En louant un premier logement à des ménages en difficultés sociales, ils contribuent à déprécier les logements environnants, qu'ils finissent par acquérir les uns après les autres, à des prix toujours plus bas, et au fur et à mesure que les ménages les mieux lotis et les moins captifs quittent l'immeuble. Faute d'entretien, celui-ci se dégrade rapidement.

- **Des agissements peu scrupuleux**

La plupart des propriétaires de logements indignes ne se situent pas dans une logique aussi perverse. Néanmoins, les associations, témoignent d'agissements courants qui sont hors la loi ou bien qui profitent des « zones grises » de la législation : cela va du déni des droits fondamentaux des occupants (comme celui de disposer d'un bail écrit et de quittances de loyer) à des pressions et menaces sur les occupants dont ils souhaitent se débarrasser.

### *Des stratégies visant à « se débarrasser » du locataire en cas d'exigence de travaux*

A la suite de la notification d'un arrêté d'insalubrité, ou de péril, ou bien à la suite d'une simple plainte d'un locataire, certains propriétaires cherchent à chasser le locataire d'une manière ou d'une autre, une parade pour éviter de faire les travaux.

A Marseille, il arrive que des locataires de logements indécents accompagnés par l'AMPIL se voient ainsi réclamer soudainement un rappel de charges sur cinq ans, ou un rappel d'indexation du loyer sur l'ICC<sup>7</sup> pour les cinq années précédentes, le but de la manœuvre n'étant autre que de provoquer un impayé pour entrer en procédure d'expulsion. Selon l'AMPIL, si cette pratique n'est pas majoritaire, c'est tout simplement parce que les propriétaires n'ont pas besoin d'en arriver là : « *La plupart du temps, le propriétaire dit au locataire : "tu sors" et le locataire sort...* ».

Autre stratégie possible : le congé pour vente ou pour reprise, qui permet de « sortir » le locataire rapidement dès lors que l'échéance du bail approche<sup>8</sup>. Citons le « cas d'école » d'un ménage qui s'est vu notifié un congé pour vente un mois après la prononciation de l'arrêté d'insalubrité remédiable, puis, parce qu'il n'avait pas quitté les lieux au terme du délai imposé, d'une assignation en justice pour expulsion.

Enfin, dans les logements qui font l'objet d'un arrêté d'insalubrité ou de péril, les locataires qui suspendent le paiement de leur loyer - ce qui est de droit - se voient parfois assignés en justice par leur propriétaire pour impayé de loyer. Il arrive même que cette démarche soit assortie de pressions du propriétaire sur l'occupant pour le pousser à quitter les lieux (voir l'exemple présenté ci-dessous). Si les juges donnent fort heureusement raison aux locataires dans certaines de ces situations, ceux qui sont mal ou non défendus au tribunal peuvent se voir « sanctionnés » par un jugement favorable au propriétaire.

On citera, parmi beaucoup d'autres cas rencontrés, celui d'une jeune polonaise mère d'une enfant en bas âge. Elle occupe depuis deux ans un studio de 20m<sup>2</sup> à Paris dans un bâtiment frappé de péril, et elle verse un loyer de 500 euros en liquide, en échange duquel elle ne reçoit que de rares quittances (son bail a été donné puis repris par le propriétaire, qui est aussi bailleur d'une quinzaine d'appartements dans l'immeuble). Ayant suspendu le paiement de son loyer, elle fait aujourd'hui l'objet d'une procédure d'expulsion mais ne peut justifier du paiement des loyers dus et de son droit à occuper le logement. En outre, elle est la cible d'un harcèlement continu de son bailleur : « *Il voudrait que je parte, parce que je ne paye pas. Il m'a coupé l'eau plusieurs fois, une fois je n'ai pas pu laver la petite pendant une semaine [...]. Il a mis de la colle dans la serrure, la Police est venue constater mais n'a rien fait contre lui ; il a aussi fait des travaux de peinture juste devant ma porte, pour nous gêner la petite et moi, l'odeur était affreuse c'est mauvais pour les enfants [...]* ».

Sans compter que les repréailles des propriétaires envers les locataires qui ne paient plus découragent les autres d'en faire de même : « *Il y a d'autres locataires de mon propriétaire ici, mais ils continuent à payer, vous comprenez, ils ont peur de lui. Lui, il encaisse les loyers mais c'est tout, il ne fait pas les travaux !* ».

On citera aussi le cas d'une autre jeune mère de famille qui a demandé à son propriétaire, comme elle en avait le droit, le remboursement de trois années de loyers indus et qui s'est vue agresser physiquement et verbalement par son propriétaire avant de recevoir une demande de congé par voie d'huissier.

---

<sup>7</sup> Indice du Coût de la Construction. Lorsque le loyer n'a pas été indexé sur cet indice, le propriétaire est en droit de réajuster le loyer de manière rétroactive et de réclamer l'équivalent de l'augmentation non perçue depuis plusieurs années.

<sup>8</sup> On l'avait vu sur le thème de la prévention des expulsions, cette stratégie est également utilisée par les propriétaires en cas d'impayés de loyer, pour contourner la « lenteur » des procédures d'expulsion.

Malgré les dispositions de la loi de 1989, et surtout les dispositions de la loi SRU - qui apportent à certains égards une protection incontestable aux locataires du parc privé, les locataires qui se retrouvent face à ces pratiques foncièrement malhonnêtes restent démunis et peinent à se défendre devant la justice.

### *Des locataires mal assistés et mal protégés*

Les associations indiquent que les ménages logés en habitat insalubre ne sont pas toujours bien assistés ou protégés vis-à-vis de leur droits. L'Espace Solidarité Habitat à Paris indique par exemple que les plaintes déposées par les occupants aux commissariats contre leur propriétaire restent bien souvent sans suite. Il arrive également que des ménages se voient refuser l'aide juridictionnelle gratuite, en première ou seconde instance, parce que la demande est jugée « infondée ». En réalité, cette appréciation arbitraire n'a pas lieu d'être étant donné que l'aide est attribuée sur le seul critère des ressources.

En ce qui concerne les congés pour vente ou pour reprise, les contestations éventuelles du locataire sont presque toujours déboutées par le tribunal : ces procédures sont de fait juridiquement valables dans la mesure où l'on apporte pas la preuve de leur mauvais fondement - tâche difficile - et où aucun contrôle sur la destination du bien n'est faite a posteriori, pour vérifier si la vente ou la reprise a été réalisée (quand bien même elle le serait, le locataire délogé ne pourrait au mieux qu'obtenir un simple dédommagement financier).

Pour ce qui est des procédures pour impayé de loyer, les ménages qui n'ont pas été en mesure de demander ou d'obtenir un bail écrit et des quittances de loyers ne peuvent prouver leur bonne foi et sont considérés comme étant sans droit ni titre. Il arrive donc que les tribunaux rendent des jugements d'expulsion dans des situations où le loyer n'est pas dû (arrêté d'insalubrité, péril), comme c'est le cas pour cette jeune femme polonaise citée plus haut, qui venait de recevoir un avis d'expulsion de la Préfecture quand nous l'avons rencontrée.

Cette injustice s'explique d'une part par la mauvaise connaissance que certains locataires ont de leurs droits et d'autre part par la défense de piètre qualité dont sont victimes les ménages défavorisés, comme on l'avait constaté sur la question des expulsions pour le colloque précédent. Car lorsque les locataires sont seuls face aux propriétaires, ou mal défendus, les éléments concernant les problèmes d'insalubrité ne sont pas forcément portés à la connaissance des juges ni argumentés de manière efficace. Ainsi, on ne peut que constater que les moyens coercitifs qui sanctionnent le non-respect d'une obligation restent limités contre les propriétaires, alors qu'elles sont redoutables contre le locataire qui n'est pas défendu.

A ce titre, on est en droit de se demander si les locataires ne sont pas un peu trop facilement incités par des associations, des travailleurs sociaux, ou encore des "conseils informels" à cesser de payer leur loyer sans être suffisamment informés des risques qu'ils encourent, et, surtout insuffisamment accompagnés pendant la procédure qui s'ensuit. Cas plus rare mais déplorable : on a rencontré un ménage conseillé par une association de cesser le paiement du loyer pour un logement indécent qui n'était pas frappé d'un arrêté d'insalubrité. Pour ces locataires qui se sont alors mis hors-la-loi les risques d'expulsion sont encore plus grands...

En fin de compte, tous ces exemples montrent que la question centrale de l'indignité des conditions de logement est déplacée hors champ et que le locataire est amené à se défendre sur un autre terrain, celui de son maintien dans les lieux. Bon nombre de locataires se retrouvent en effet dans cette situation, alors qu'ils n'ont obtenu par ailleurs ni travaux ni relogement.

## IV. Les limites des actions engagées

### 1. Malgré l'arsenal juridique existant, des actions qui évoluent trop souvent vers des impasses faute d'une continuité de l'action et d'une réelle volonté politique

**Dans le logement indécents**, on l'a dit, les modes d'intervention portent sur le rapport locatif, de droit privé, entre le locataire et le propriétaire. Le traitement du logement indécents est donc tributaire d'une part de la présence d'un locataire dans les lieux, et d'autre part de la volonté de ce locataire d'obtenir une amélioration du logement (par la voie amiable ou par voie de justice). Il n'existe de réponse que dans le cadre de ce rapport locataire/bailleur.

Ce qui est à déplorer dans ce système, c'est que le problème cesse d'exister quand le lien locataire/bailleur est rompu : autrement dit les procédures engagées sont abandonnées lorsque le locataire quitte les lieux (relogé ou non) alors même que divers services ont été saisis de la situation et que de nombreux logements « indécents » présentent les mêmes risques que les logements insalubres pour la sécurité et la santé de leurs occupants. La plupart du temps le propriétaire n'est pas sanctionné et n'a plus qu'à relouer son logement à un autre locataire.

**Dans le logement insalubre**, on observe également des limites dans les résultats des actions, liées principalement à une absence de volonté politique. On arrive en effet fréquemment à une impasse lorsque les travaux prescrits par les arrêtés d'insalubrité ou de péril ne sont pas exécutés par le propriétaire. Les travaux d'office doivent être réalisés par le maire ou le préfet, aux frais des propriétaires, mais du fait du coût induit par cette substitution (une avance en réalité), et du fait également d'une certaine pusillanimité des communes, la loi reste insuffisamment appliquée. C'est même le cas pour la grande majorité de plus de 200 communes qui sont outillées et financées pour lutter contre l'habitat indigne (elles disposent d'un service communal d'hygiène et de santé – SCHS - compétent pour réaliser les enquêtes, et perçoivent des financements de l'Etat) mais qui n'exercent pas les responsabilités pour lesquelles elles sont financées, puisque quelques unes seulement prennent des arrêtés d'insalubrité.

Ainsi, des ménages voient leur situation perdurer. On a rencontré au cours de l'étude le cas de nombreux immeubles déclarés insalubres depuis 3 ou 4 ans, voire plus de 5 ans, mais pour lesquels nuls travaux n'ont été engagés à ce jour. Et d'autres immeubles frappés d'une interdiction d'habiter depuis 10 ans, et qui sont toujours occupés ! Nous avons ainsi rencontré une famille occupant un appartement interdit d'habiter depuis octobre 2003 : « *On m'a dit que l'immeuble était interdit d'habiter et que le propriétaire devait faire des travaux, mais il ne s'est rien passé... Des personnes de la préfecture sont passées en mars 2004 et ont fait mettre des étais. J'avais fait un courrier pour qu'on vienne voir parce qu'une poutre s'était cassée et une partie du plafond était tombée... Ensuite, le monsieur du service d'hygiène est repassé, il a vu les étais, mais il a dit qu'il ne pouvait rien faire pour le relogement, qu'il pouvait juste témoigner... ».*

La lente détérioration des situations est bien évidemment particulièrement néfaste pour les locataires. Elle les oblige d'abord à rester dans des situations de logement indigne ou les difficultés quotidiennes s'aggravent, et les marginalise chaque jour un peu plus en les plaçant dans des situations glissant petit à petit vers une situation de non droit : celle de "locataires" qui ne payent plus de loyer dans des immeubles qui n'ont plus véritablement de "propriétaires", et qui sont éventuellement interdits d'habiter.

En fin de compte, les divers interlocuteurs rencontrés partagent le constat selon lequel en dehors de la mise en œuvre de dispositifs d'interventions spécifiques territorialisés, ou de procédures spécifiques, la lutte « éparse » et au cas par cas contre l'habitat indigne apporte

des résultats souvent limités. D'une part, parce que les arrêtés d'insalubrité sont trop souvent non suivis d'effets (les travaux ne sont engagés que par les propriétaires de bonne foi), et d'autre part, parce qu'il existe rarement une coordination efficace au niveau local, laquelle permettrait notamment de démanteler les filières de marchands de sommeil.

## **2. L'intervention des pouvoirs publics : une nécessité de dernier recours, mais des dispositifs encore partiellement opérationnels**

La plupart des ménages que nous avons rencontrés ignoraient tout ou presque des procédures qui concernent leur logement. On constate qu'ils identifient mal les interlocuteurs qui vont à leur rencontre (associations, préfecture...) et ignorent le plus souvent quelle suite sera donnée aux diverses démarches. Certains ont le sentiment que les visites se multiplient mais qu'elles n'apportent rien à leur situation, et se sentent même parfois abandonnés, parce qu'ils ne comprennent pas les dispositifs qui sont en cours.

Pourtant, dans les trois régions où nous avons enquêté, des dispositifs spécifiques et ambitieux d'intervention contre l'habitat insalubre ont été émis en place.

Ces dispositifs s'inscrivent dans le cadre du programme national de lutte contre l'habitat indigne créé en 2001. Sa montée en puissance reste relativement lente, en raison notamment d'un faible soutien politique, mais certains départements connaissent des avancées importantes, tels que la Charente, les Pyrénées-Orientales ou la Moselle<sup>9</sup>. Engagé d'abord avec une série d'actions de formation des services, d'appui juridique et technique à tous, de sensibilisation ou d'animation de réseaux, etc., il s'est poursuivi par la mise en place d'outils opérationnels et financiers en 2002<sup>10</sup>, mais qui restent encore peu développés (manque d'opérateurs, de financements et de compétences). Enfin, le Pôle a mis à disposition de tous les départements des données statistiques précises (en 2001, puis 2003) issues des fichiers fiscaux « FILOCOM »<sup>11</sup> pour évaluer et repérer les zones prioritaires d'habitat potentiellement indignes.

Des programmes d'action ont été demandés aux préfets de 11 départements pilote en 2001 comprenant la signature de protocoles d'accord avec des communes ou des groupements de communes qui se sont élargis à d'autres départements, et qui ont permis la mise en place d'actions, à travers des OPAH ou des « MOUS insalubrité ». Un bilan réalisé début 2004<sup>12</sup> faisait état de 27 protocoles d'accord signés entre l'Etat et des grandes villes, dont 25 dans les 11 départements pilotes : Paris, Lyon, Marseille, Toulon, Roubaix, Perpignan... et nombre de villes de la banlieue parisienne. Mais la mobilisation des acteurs locaux (bailleurs, élus...) reste faible et les blocages de relogement sont un obstacle important.

\_ Dans les Bouches-du-Rhône, un plan départemental de lutte contre l'habitat indigne a été mise en place. Après le succès de deux MOUS « insalubrité » lancées dès 2001, quatre autres MOUS « Habitat indigne » étaient lancées par les partenaires du PDALPD<sup>13</sup> avec 4

---

<sup>9</sup> Se référer au site du Pôle national : <http://www.logement.gouv.fr/actu/habitatindigne/accueil.htm>

<sup>10</sup> « MOUS insalubrité » (maîtrise d'œuvre urbaine et sociale), OPAH-RU (opération programmée d'amélioration de l'habitat pour le renouvellement urbain), opérations de RHI (résorption de l'habitat insalubre) mieux financées et facilitées, subventions de l'ANAH spécifiques pour sortie d'insalubrité ; réécriture de la grille d'insalubrité

<sup>11</sup> FILOCOM, « Fichier logement des communes » est constitué par la Direction générale des Impôts pour le ministère de l'équipement, et résulte du rapprochement d'informations notamment sur le confort des logements, les ressources de leurs occupants et de leurs propriétaires, issues des fichiers de la taxe d'habitation, de la taxe foncière et de l'impôt sur le revenu, ainsi que du fichier des propriétaires.

<sup>12</sup> Cf. revue « Espace » n° 20, février 2004.

<sup>13</sup> Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées.

opérateurs (dont l'AMPIL) sur les zones non couvertes par un protocole et hors Marseille. Les 4 équipes sont en charge de repérer des logements indignes occupés par des personnes relevant du PDALPD (les ressources sont la référence) et de dresser un diagnostic complet de la situation des immeubles (technique, social...) afin d'envisager son traitement et le relogement des occupants, si nécessaire. La médiation bailleur / occupant tient un rôle important dans la mission. Les MOUS s'articulent autour d'un comité technique de suivi, réunissant tous les acteurs importants du champ : DDE, DDASS, CAF, travailleurs sociaux du Conseil Général, communes... Ainsi, six à huit mois après le lancement des MOUS, 200 dossiers étaient en cours de traitement, plusieurs procédures d'insalubrité étaient lancées ou bien des dossiers de financement ANAH.

\_ Paris, une mission composée de plusieurs actions a été confiée à la SIEMP<sup>14</sup> dans le cadre d'un vaste plan de lutte contre l'insalubrité et le saturnisme (en plus de la mise en place d'un observatoire permanent du saturnisme, de l'insalubrité, et de l'habitat dégradé).

A l'heure actuelle, 400 immeubles dégradés sont en cours de traitement (aide à la réhabilitation avec l'ANAH ou acquisition par la ville), dans le cadre d'une convention publique d'aménagement de la ville signée en 2002 et 386 dans le cadre d'une OAH<sup>15</sup> lancée en 2003. Les immeubles les plus dégradés, environ 580 logements frappés d'un arrêté d'insalubrité irrémédiable avec interdiction d'habiter font l'objet d'opération RHI : expropriation, acquisition, relogement des ménages, démolition et construction de logements sociaux. Ces opérations prévoient le relogement d'environ 2000 familles occupant les immeubles insalubres voués à être démolis ou lourdement réhabilités. Elles nécessitent des moyens très importants : la ville s'est engagée à hauteur de 107 millions d'euros sur 6 ans, et l'Etat à hauteur de 26 millions d'euros.

Mais les résultats restent néanmoins lents : nous avons pu constater parmi la cinquantaine de dossiers traités actuellement par l'Espace Solidarité Habitat de la Fondation Abbé Pierre que les ménages sont souvent bloqués depuis 10 ans ou plus dans des logements sans que ne se profile ni travaux ni solution de relogement. Finalement, lorsqu'elles ont lieu, les opérations de rachat de la SIEMP permettent de faire aboutir les situations à la fois du point de vue du relogement des familles et de la prise en charge des immeubles, mais la lenteur des procédures fait que les interventions se font sur des situations qui se sont détériorées.

\_ Dans le quartier de Fives, à Lille, un dispositif de lutte contre l'insalubrité et les marchands de sommeil a été mis en œuvre depuis 2000 et s'adresse à tous les logements indignes. Il s'organise autour d'un accompagnement à caractère social et juridique des familles concernées en articulation avec les autres dispositifs et outils existants : OPAH, auto-réhabilitation, atelier relogement... mais aussi avec un repérage des pratiques illégales des propriétaires et le suivi des mouvements d'achats et ventes d'immeubles. L'intérêt du dispositif est d'avoir créé un comité de pilotage qui réunit tous les acteurs concernés et permet un traitement opérationnel plus efficace et un suivi des situations, aussi bien des logements que des familles. En 2003, plus d'un tiers des 112 situations accompagnées ont été résolues, 11 sont encore en justice et 60 en cours de traitement.

Dans les trois départements concernés par l'étude, nous avons ainsi pu constater que les actions peuvent être réactivées dans certains cas grâce à l'intervention des pouvoirs publics. Ce sont des volontés locales assorties de moyens conséquents (qui ne sont pas toujours à disposition des collectivités locales volontaristes) qui permettent de mettre en œuvre ces dispositifs ambitieux dont certains montrent déjà des résultats, mais nécessitent de longues et complexes procédures, et qui se heurtent à la complexité des actions à mener face aux agissements des marchands de sommeil et de SCI écrans.

---

<sup>14</sup> SIEMP : Société Immobilière d'Economie Mixte de la ville de Paris.

<sup>15</sup> Opération d'Amélioration de l'Habitat Dégradé.

## Conclusion

Les témoignages recueillis auprès des ménages et des associations qui les accompagnent ont montré à quel point la vie dans un logement indigne est une situation fortement contrainte qui affecte la vie quotidienne tout entière des ménages qui la subissent.

Les résultats présentés montrent que la question de l'éradication de l'« habitat indigne » renvoie certes directement à des questions de santé et de sécurité publique mais touche aussi le domaine de l'exclusion (et de la grande exclusion) comme celui de la discrimination, tout comme elle interroge directement les politiques locales de l'habitat et de manière indirecte, mais prégnante, les politiques d'intégration.

L'une des conclusions majeures de l'investigation menée dans cette étude pour l'Espace Solidarité Habitat et la Fondation Abbé Pierre est en effet de voir dans les situations de mal-logement non pas seulement un problème de logement mais aussi l'aboutissement de tout un processus d'exclusion qui affecte principalement des populations confrontées à de nombreuses difficultés qui s'ajoutent à celle d'être très mal-logées...

Ainsi, le fait de s'interroger sur l'efficacité des politiques en faveur du logement des personnes défavorisées et *a fortiori* celles visant l'éradication de l'habitat indigne, implique un questionnement sur les phénomènes et logiques qui ont conduit à ce que des ménages se voient contraints de loger dans de très mauvaises conditions. Lorsque l'on observe les profils des ménages que l'on retrouve dans l'habitat indigne, les parcours qui les y ont conduit, les raisons qui font que la plupart d'entre eux en sont durablement captifs, et, enfin, le fonctionnement d'une partie de ce véritable « marché » du logement, on peut affirmer l'existence d'un lien étroit trois phénomènes :

- l'existence de ménages dont l'itinéraire résidentiel est jonché d'obstacles à l'accès à un logement convenable et donc d'étapes qui conduisent à accepter et à faire perdurer une solution indigne de logement. Les motifs et motivations de ces itinéraires résidentiels contraints sont à trouver, comme on l'a montré dans les caractéristiques sociales de ces ménages - leur origine et nationalité, leur niveau de revenus... ,
- l'existence d'un parc de logements dégradés ou en voie de dégradation, dont le prix d'acquisition est peu élevé. Ce parc en partie aux mains de propriétaires souvent impécunieux et peu scrupuleux, souvent anciens occupants d'un logement indigne, qui cherchent à s'assurer des revenus en tirant profit de ce marché immobilier spécifique ;
- l'existence d'un marché local de l'habitat relativement tendu, où les logements indignes trouvent leur place parce qu'ils constituent une solution de dernier recours pour les ménages les plus exclus présents sur ce marché, et qui, de ce fait, a tendance à se spécialiser d'un point de vue social et/ ou ethnique. La situation de contrainte fait que ces logements sont en partie loués selon des modalités illégales : absence de bail écrit, absence de quittances, revenus locatifs non déclarés ...

La coexistence de ces trois phénomènes dans les territoires les plus concernés par l'habitat indigne amène à conclure que le logement indigne n'existe que si se conjugue sur un territoire à la fois une offre insuffisante et/ou fermée à certaines catégories de ménages, que s'il y existe des biens pouvant alimenter un « second » marché qui peut présenter une certaine rentabilité et que s'il y a des ménages suffisamment démunis et/ou en situation « hors normes » pour être contraints de recourir à ce second marché.

Ce point de vue montre que la cible véritable de l'intervention publique ne peut pas être seulement le logement ou le ménage mais bien les deux si l'on veut aboutir à des résultats significatifs. Surtout, pour une partie des situations, qui sont aussi les plus dramatiques et les



plus scandaleuses, l'efficacité de l'action ne pourra se passer de jouer sur la logique financière des propriétaires, afin de la mettre en péril. Pour cela, il faudrait imaginer que les sanctions soient financières et extrêmement coûteuses pour les propriétaires indécents, et que le risque de se les voir infligées soit suffisamment fort pour décourager les logiques qui sont à l'œuvre actuellement.