



ars 2000 • n°4

CAHIERS DE POLITIQUE URBAINE

La résorption de l'habitat insalubre en Outre-mer

Claude Géhin
Thierry Paulais



CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

La résorption de l'habitat insalubre en Outre-mer

Claude Géhin

Thierry Paulais

Assistante de recherches : Céline Antoine

Déjà parus :

1. Le management financier de la restructuration des grands ensembles

Marc Huret

Novembre 1997

2. Le commerce itinérant dans les quartiers en difficulté

Mylène Leenhardt-Salvan et Laurence Wilhelm

Septembre 1998

3. Evaluer les Projets urbains

Daniel Bourdon

Juillet 1999

Avertissement

Les avis et jugements exprimés dans les Cahiers de politique urbaine sont de la responsabilité des auteurs. Ils ne sont pas forcément partagés par les membres du comité technique, et ne correspondent en aucune façon à une prise de position - officielle ou officieuse - de la Caisse des dépôts.

Comité technique :

S. Chane-Kune (Assemblée nationale), D. Closier (DGUHC), L. Guinard (SEDETOM), M. Monier (SCET), M. Néri (CDC/DR Réunion), H. Reys (CDC/DRU), A. Riès (AFD), P. Rieu (DGUHC), A. Sauvart (SEDETOM)

S o m m a i r e



INTRODUCTION	7
LE CONTEXTE	11
Les problématiques urbaines Outre-mer	13
Urbanisation et naissance des quartiers populaires	13
L'exemple de la Martinique	16
Conclusion	18
Le contexte socio-démographique de la lutte contre l'insalubrité	19
Données socio-démographiques	19
Le parc de logements	22
Les premiers résultats du recensement de 1999	24
LA LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ	27
Les stratégies de résorption de l'insalubrité en Métropole	29
L'évolution de la lutte contre l'insalubrité	30
Les dispositifs de lutte contre l'insalubrité	32
Les procédures en relations indirectes	32
Les procédures en relations directes	34
La lutte contre l'insalubrité Outre-mer	38
Les outils d'aménagement	39
Le logement social	44
Rénovation urbaine et éradication des bidonvilles	51
Lotissements économiques et parcelles viabilisées	58
Les opérations de RHI	59
DES OPÉRATIONS DE PLUS EN PLUS COMPLEXES	65
De la tabula rasa à la réhabilitation	67
La persistance des problèmes d'insalubrité	67
De nouveaux principes d'intervention	68
Une nouvelle génération de projets	69

Les questions récurrentes	73
La question du foncier	73
La question de l'insertion urbaine	78
La question du logement	80
La question de l'insertion économique et sociale	84
ÉVOLUTIONS RÉCENTES ET ORIENTATIONS	97
Évolutions récentes	99
Les outils de la politique de la ville : RHI et développement social urbain	99
De la résorption de l'insalubrité au développement local	100
Orientations	102
Les limites intrinsèques de la procédure	102
Les limites de la procédure dans le contexte	103
Un besoin de cohérence...	105
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	109
INDEX	111



UNE HISTOIRE DÉJÀ LONGUE... ET UNE PROBLÉMATIQUE COMPLEXE

Un des éléments les plus caractéristiques des villes de l’Outre-mer français tient à l’existence de quartiers entiers d’habitat dit “spontané”, en situation illégale et plus ou moins précaire ou insalubre. Ce type d’occupation des sols a fait l’objet d’interventions de la part de la puissance publique, dès la fin des années 1970, en particulier au travers de la procédure et des opérations “RHI” (Résorption de l’habitat insalubre). Ces opérations, fortement subventionnées, ont permis de traiter avec succès beaucoup de quartiers, de poches d’habitat précaire ou insalubre dans les départements, territoires ou pays d’Outre-mer. Cependant, elles n’ont pas suffi à endiguer le phénomène : les services de l’État estiment aujourd’hui que, dans l’ensemble des agglomérations Outre-mer, le stock de logements justiciables de ce type d’opérations est supérieur à 60 000 unités.

Par delà ce chiffre brut, il faut souligner que les raisons structurelles qui ont présidé au développement de ce type d’habitat semblent perdurer. Ces raisons sont nombreuses : l’habitat “spontané” n’est pas un phénomène de circonstance, mais s’inscrit dans l’histoire et dans des tendances lourdes.

Dans la période d’apparition de ces quartiers, la croissance urbaine était remarquablement forte ; l’augmentation de la population urbanisée découlait à la fois de la croissance endogène et des migrations du milieu rural, induites par les difficultés de l’agriculture de traite ou vivrière ainsi que, de façon plus générale, par les mutations socio-économiques. Cette croissance s’est traduite par une demande soutenue d’habitat en milieu urbain ; l’appareil productif en logement social n’a pas été à même de répondre à cette demande, ni du point de vue quantitatif, ni du point de vue qualitatif, ayant pendant longtemps reproduit des modèles métropolitains correspondant mal aux besoins spécifiques des populations concernées.

L’habitat “spontané” s’est ainsi multiplié dans les délaissés fonciers, pentes et ravines, zones inconstructibles du domaine public... Ses habitants, peu ou mal intégrés au système économique moderne, ont su développer des solidarités fortes face aux procédures d’urbanisme classiques. Le législateur a en effet, dans un premier temps, utilisé un dispositif - la RHI - créé en métropole pour traiter l’habitat insalubre des cœurs de ville et les bidonvilles des travailleurs en provenance de l’étranger que demandait l’industrie. Cette procédure, qui œuvrait par

rénovation-destruction et relogement dans de l'habitat collectif, s'est révélée à l'usage peu adaptée au contexte de l'Outre-mer républicain. Les opérations ont progressivement évolué vers des solutions douces privilégiant le relogement in situ ; elles se sont complexifiées jusqu'à devenir, dans leur version la plus récente et sur le modèle des outils de la politique de la ville en métropole, des projets multi-composantes, traitant simultanément de l'habitat, de la cohésion sociale, de la création d'emplois.

C'est bien toutefois le même principe qui sous-tend les RHI dans leur ensemble, celui de la régularisation du statut de l'occupant (par droit au relogement dans les opérations de première génération, plus souvent sur place dans les suivantes). Cette pratique de la régularisation, aussi justifiée soit-elle - et, de toute façon, inévitable dans la majorité des cas - a suscité ipso facto des stratégies délibérées d'appropriation du sol du domaine public par des individus plus ou moins organisés pour ce faire. Ces stratégies de moyen et long terme apparaissaient comme la meilleure solution à des populations auxquelles, dans la majorité, aucune alternative réellement adaptée n'était proposée.

Les pouvoirs publics et les collectivités se sont ainsi trouvés confrontés à un mécanisme auto-entretenu, les opérations réussies encourageant d'une certaine façon la création de nouveaux quartiers illégaux... Par ailleurs, si les RHI de seconde génération sont devenues qualitativement plus satisfaisantes, elles sont aussi de plus en plus difficiles et longues à réaliser : il en a résulté que la production de sol régularisé n'était pas toujours au niveau de la production de sol illégalement occupé... Pendant des années, particulièrement pour ce qui est de l'habitat dans les départements, on peut dire que le planificateur a plus tenté de suivre l'urbanisation qu'il ne l'a précédée.

Les RHI ont ainsi mobilisé beaucoup des énergies disponibles - notamment pour ce qui est de la maîtrise d'ouvrage et des opérateurs - ainsi qu'une large part des budgets d'investissement et de fonctionnement. Peut-être pour ces raisons, il semble qu'on ait fini par considérer que ce type d'opération permettait de traiter l'ensemble des problèmes du secteur de l'habitat et de la gestion foncière... La RHI a pu ainsi devenir le mode privilégié d'intervention, parfois utilisée en substitution des procédures d'aménagement classiques. De même, certains contrats de ville semblent avoir été initialement conçus comme un simple accompagnement d'un programme d'opérations RHI...

La construction d'un dispositif opérationnel complet au service d'une politique de l'habitat au plein sens du terme - dont la RHI constituerait alors un outil parmi d'autres - paraît plus que jamais nécessaire pour que les communes de l'Outre-mer encadrent réellement l'urbanisation. L'État redéfinit aujourd'hui (dans une nouvelle Circulaire "relative aux dispositifs de lutte contre l'insalubrité de l'habitat Outre-mer" dont la sortie est prévue dans le premier semestre 2000) le cadre

des opérations RHI, selon des dispositions qui contribueront peut-être à la mise en place d'une telle politique globale.

Quoiqu'il en soit, au moment de l'instauration de nouvelles modalités d'encadrement de la RHI, il paraissait utile de disposer d'une synthèse des expériences passées et de dresser un bilan de presque trois décennies d'intervention. C'est ce que cherche à faire le présent ouvrage, dans lequel - le lecteur l'aura déjà compris - le phénomène de l'habitat "spontané" ou "illicite", insalubre ou pas, est replacé dans le contexte historique ou social qui en fait non pas un cas particulier qu'une procédure suffirait à traiter, mais bien une composante déterminante du processus d'urbanisation en Outre-mer.

Mentionnons enfin que le terme "résorption de l'habitat insalubre" désigne communément à la fois une procédure d'urbanisme (ou un ensemble réglementaire) et l'objet que cherche à traiter la dite procédure. Cette double acception du terme a pu être source de malentendus ou d'omissions. Dans le texte qui suit, on a pris le parti de réserver le sigle "RHI" à tout ce qui concerne le droit et l'opérationnel, et l'intitulé en toutes lettres - "la résorption" - aux aspects de politique urbaine et de méthodes.

C h a p i t r e 1



LE CONTEXTE

LES PROBLÉMATIQUES URBAINES OUTRE-MER

• URBANISATION ET NAISSANCE DES QUARTIERS POPULAIRES

Dans les villes d’Outre-mer, particulièrement aux Antilles et à la Réunion, l’abolition de l’esclavage puis la départementalisation constituent les deux moments clés de l’urbanisation.

L’organisation spatiale jusqu’au milieu du XIX^e siècle

La trame urbaine des régions ultramarines, notamment des DOM, est largement héritée des objectifs militaires et économiques ayant présidé à l’urbanisation.

Militaires, car l’urbanisation est un acte de conquête : on construit un fort et on donne à la ville une structure adéquate au bon fonctionnement de celui-ci. Économiques, en raison de la prégnance du système des plantations dans l’organisation spatiale.

■ Le système de la plantation

Au XVII^e siècle, prédominent les petites propriétés adonnées à la culture du tabac, de l’indigo, des épices... La forme d’habitat est directement liée à cette petite propriété : les espaces sont à la fois unité d’habitat, de production et de consommation (basse cour, “jardin caraïbe”...).

À la fin du XVII^e et jusqu’au milieu du XIX^e, l’apparition des grandes plantations, notamment sucrières, introduit une nouvelle organisation de l’espace : la centralisation de la force de travail autour des unités de production (ces regroupements formant les Compagnies) entraîne le regroupement des cases.

Dans ce système, la ville est le véritable relais entre les plantations et les marchés extérieurs. Ses fonctions essentiellement marchandes et de nœud de communication expliquent sa localisation près des côtes et la création puis le développement des villes portuaires.

Cette organisation spatiale a dominé dans les régions d’Outre-mer, du XVIII^e siècle jusqu’aux années 1960.

■ L’abolition de l’esclavage

L’abolition de l’esclavage, qui intervient au cours du XIX^e siècle, se traduit, dans l’intérieur des terres, par le morcellement d’une partie des plantations. Certains esclaves libérés rachètent en effet de petits lopins de terre. Avec cette nouvelle forme d’occupation du sol, le regroupement de la plantation laisse place, surtout dans les mornes qui ont servi de refuge, à une forme d’habitat très diffuse.

Parallèlement, on assiste à un regroupement de la population dans les villes et dans les bourgs jusqu'alors peu peuplés : beaucoup de "libérés" quittent en effet les plantations pour s'y établir. On voit ainsi apparaître dans le dernier tiers du XIX^e siècle, dans certaines villes en croissance rapide, les ébauches de quartiers d'habitat spontané, occupés par une population pauvre.

Mutations économiques et essor de l'urbanisation

■ Concentration des fonctions urbaines

A partir de la fin du XIX^e siècle et jusqu'en 1930, l'économie sucrière favorise les villes-ports les mieux placées sur le réseau de communication : l'apparition de la navigation à vapeur, des premiers aménagements portuaires modernes, du transport ferroviaire, vont privilégier les villes telles que Fort-de-France, Pointe-à-Pitre et Saint-Denis. Parallèlement, l'administration publique, jusqu'alors très légère, s'étoffe.

Ces phénomènes vont produire une distribution de l'espace particulière :

- d'un côté, une ville dont l'évolution est déterminée par sa fonction commerciale et administrative ;
- de l'autre, des territoires de production et un certain nombre de noyaux urbains et de bourgs où l'habitat se regroupe autour d'éléments forts tels que l'église.

Ainsi, les facteurs favorables à la croissance urbaine se rassemblent souvent sur une seule ville, induisant des déséquilibres territoriaux et la formation d'une trame urbaine très différenciée, marquée par l'existence d'une ville principale macrocéphale et de centres secondaires réduits.

En dehors de cet espace urbain, deux types d'implantation de l'habitat dominant :

- des villages côtiers hérités de l'organisation spatiale des plantations, avec au centre de l'exploitation un îlot d'habitations et les bâtiments agricoles ;
- des villages perchés sur des terrains difficiles à exploiter, avec un habitat dispersé.

■ Déclin de l'agriculture et migrations économiques

La crise économique des années 1930 va durement toucher le système des plantations et provoquer un exode rural important.

Localement, les catastrophes naturelles sont parfois venues aggraver le phénomène d'exode. Tel est le cas de la Guadeloupe qu'un cyclone ravage en 1928, entraînant la formation des quartiers pauvres et insalubres de l'Assainissement et de la Cour Zamia, autour de Pointe-à-Pitre.

Dans ce contexte de crise, la ville apparaît désormais comme un refuge, un lieu hypothétique d'emploi et de mieux-être. La croissance urbaine liée aux impor-

tants mouvements migratoires qui se développent alors, est renforcée par la croissance naturelle (natalité forte et baisse de la mortalité due aux progrès sanitaires).

C'est vers les villes déjà les plus importantes qu'affluent le plus grand nombre de ruraux, confortant ainsi leur prééminence. Mais, mal préparées à accueillir cet afflux de population, celles-ci voient grandir sur leur périphérie des quartiers d'habitat spontané, en particulier sur les pentes délaissées des mornes ou les terrains marécageux.

A partir de 1945, la politique d'industrialisation et de modernisation du système de transports, engagé pendant la Seconde Guerre mondiale, constitue un élément important de la croissance urbaine. Elle favorise le développement d'une offre d'emplois pour une main-d'œuvre peu qualifiée. Elle s'appuie par ailleurs sur les centres urbains existants, mieux placés grâce à leurs infrastructures et à la présence de services.

Dans un premier temps, les migrations économiques sont essentiellement saisonnières. Le phénomène de "double job" est fortement répandu et induit une division de la cellule familiale : la femme reste sur la petite exploitation à l'intérieur des terres, tandis que son mari et ses fils s'installent dans un logement de fortune en ville où ils exercent un petit métier tout en revenant régulièrement à la campagne. Puis, progressivement, le lopin de terre appelé couramment "jardin caraïbe" ne permet plus l'autosuffisance. La migration vers la ville devient alors définitive.

La départementalisation

Dans la seconde moitié du XX^e siècle, divers facteurs induisent des transformations dans l'organisation de l'espace : le déclin de l'agriculture et le morcellement des terres, la spéculation foncière qui entraîne la création d'habitats dispersés le long du littoral ou au milieu des terres agricoles et, enfin, la crise économique qui favorise la création et l'extension de zones d'habitat précaire.

Cette "désorganisation spatiale" profite des lacunes des dispositifs d'urbanisme réglementaire, notamment de l'absence de règles sur l'occupation de la zone des "50 pas géométriques".

Le passage en 1946 au statut de département français, qui instaure des transferts depuis la Métropole, a été un facteur déterminant d'égalité sociale ; mais il a aussi accéléré le déclin de l'agriculture traditionnelle.

Dans les années 1960, sont entrepris les premiers grands chantiers d'aménagement urbain : les pouvoirs publics et les collectivités locales entreprennent de remodeler le paysage urbain, d'éliminer l'habitat insalubre et de doter les aggro-

mérations principales d'équipements à la hauteur de villes modernes. C'est à cette époque qu'apparaissent les premiers organismes d'aménagement et de planification (notamment les Ateliers et Agences d'urbanisme, créés en 1959).

Cette ouverture de chantiers en ville ou à la périphérie a déclenché des mouvements migratoires définitifs de travailleurs. Elle a aussi contribué à la création de bassins d'emplois dans les campagnes environnantes. Dans ces espaces périurbains apparaissent souvent des lotissements le long des axes routiers. Le découpage parcellaire et l'implantation du bâti y sont rarement planifiés, créant des phénomènes de mitages.

Plus loin de la ville, des paroisses, puis des communes se sont organisées autour d'activités commerciales ou artisanales, le plus souvent le long des routes ou, pour les villages de pêcheurs, en bord de mer. L'habitat s'y est développé, profitant notamment de l'opportunité qu'offre la bande littorale libre de toute occupation de par les interdictions qui la protègent encore.

Après ce développement du secteur public lié à la départementalisation, le développement des services et du tertiaire privé (le tourisme notamment) a constitué le dernier facteur important de croissance urbaine.

• L'EXEMPLE DE LA MARTINIQUE

Le cas de la Martinique est assez représentatif de l'évolution de la croissance urbaine dans les DOM.

En 1726, Fort-Royal constituait la plus grande plantation de l'île. Elle était par ailleurs le champ d'action des administrateurs et des artisans. Mais le rôle de la ville restait secondaire par rapport à l'espace de production.

La colonisation et la nécessité de maintenir des contacts avec l'extérieur furent à l'origine de l'établissement précoce d'une série de bourgs littoraux. Leur réseau constitue la première armature urbaine de l'espace martiniquais. Mais l'effort de mise en valeur des régions plus accidentées de l'intérieur des terres, à partir du XIX^e siècle, vient complexifier et étoffer le schéma d'occupation. Il conduit à la création de quelques centres à l'écart des frontières maritimes (Morne-Rouge, Saint-Ésprit...). Cependant, rares sont les bourgs qui ne bénéficient pas d'un contact direct avec la mer.

L'abolition de l'esclavage a entraîné un important morcellement des terres, bien que la majorité des terres cultivables soient restées aux mains des grands propriétaires blancs : les "Békés". Les anciens esclaves, réfugiés dans les mornes, créent une nouvelle forme d'habitat diffus en dehors des plantations.

L'extension urbaine se développe après 1848 : de nombreux esclaves libérés affluent vers les villes de Saint-Pierre et de Fort-de-France (ex Fort-Royal). C'est alors que se constitue, par exemple, un quartier d'habitat spontané sur les terrains marécageux des Terres Sainville. Parallèlement, les classes les plus aisées abandonnent le centre-ville au profit des hauteurs.

L'éruption de la Montagne Pelée et la destruction de la ville de Saint-Pierre, en 1902, entraînent l'arrivée de nombreux rescapés et la centralisation des fonctions urbaines à Fort-de-France. Ainsi, de 27 000 habitants en 1902, la population de la ville passe à 43 000 en 1927. Parallèlement aux fonctions administratives traditionnelles, viennent s'ajouter des fonctions portuaires et commerciales.

La croissance de cette agglomération a été rapide des années 1950 jusqu'au milieu des années 1970, puis elle s'est ralentie.

Au cours de la seconde moitié du XX^e siècle, l'urbanisation, d'abord concentrée, s'est développée selon les tendances suivantes :

- le long des axes de circulation ;
- sur des secteurs ponctuels, sous une forme organisée (Godissard, De Briand, Morne Coco...) ou spontanée (Trénelle, Citron, Morne Adélaïde, Morne Pichevin, Texaco...)¹ ;
- à des rythmes variables, dans les principaux quartiers de la commune de Fort-de-France (Ravine Vilaine, Redoute, Balata...) où coexistent habitat ancien modeste et habitat récent de moyen standing ;
- en zone rurale (Rodate, Post Colon, Rivière...) où l'urbanisation a franchi les limites communales.

L'agglomération de Fort-de-France s'étendant sur la commune du même nom et sur celle de Schoelcher, rassemblait, en 1982, 35 % de la population totale de l'île.

Simultanément, les zones d'habitat diffus des mornes (corollaires de la petite propriété) ont évolué pour se transformer en bourgs ruraux.

A partir des années 1960, on assiste au morcellement des terres agricoles des grandes propriétés en lots d'un hectare environ, en vue de leur revente sous forme de lotissements. Ce phénomène, qualifié de "lotissement sauvage", suit la création et la modernisation des routes nationales. Ainsi, le long de l'autoroute et de la RN1, les lotissements se succèdent de façon quasi ininterrompue d'Acajou à Robert. La modernisation de la RN 2 provoque par ailleurs plusieurs opérations de morcellement et de lotissement.

1 En 1979, un recensement réalisé par l'ADUAM dénombrait 42 bidonvilles en Martinique, essentiellement côtiers, qui occupaient plus de 155 ha, avec pour certains plus d'une centaine de constructions. A la même époque, Fort-de-France comptait neuf bidonvilles (Vôlga plage, Morne Abelard, Texaco, CGT Ravine, Ravine Bouillé, Trénelle...), soit environ 2 000 cases.

Ces lotissements sauvages donnent souvent lieu à l'édification de constructions isolées et mal intégrées au site. Ce mitage de l'espace pose d'importants problèmes de viabilisation.

Bien que l'on dénombre une quinzaine d'agglomérations de plus de 2 000 habitants (essentiellement des communes rurales dont les fonctions et l'habitat se sont transformés : essor des services, fonction "dortoir", durcification de l'habitat...), Fort-de-France est actuellement la seule grande ville martiniquaise.

Dans un premier temps, la ville a concentré les hommes et les activités. Actuellement, elle accueille plutôt des fonctions tertiaires ; la population habite les bourgs proches, les migrations pendulaires étant favorisées par les courtes distances et la densité du réseau de voirie. Les communes limitrophes bénéficient des progrès des équipements collectifs et du développement de nouvelles fonctions (tourisme notamment). Elles offrent la concurrence d'un foncier moins onéreux et souvent plus important : le site de Fort-de-France tend, en effet, à être saturé.

• CONCLUSION

Cette approche un peu schématique des modes d'urbanisation vaut essentiellement pour les Antilles et l'Île de la Réunion : l'organisation de l'espace y est largement héritée du système des plantations et le développement des zones d'habitat spontané (essentiellement lié à des problèmes de pauvreté et de recherche d'emploi) y tire parti d'un déficit de règles d'urbanisme.

En Guyane, les modes d'urbanisation et l'afflux de population dans des quartiers d'habitat spontané ou populaires, résultent largement des migrations économiques. La vague d'immigration liée à l'économie de plantation a été supplantée par celle liée à l'orpaillage, puis aux grands chantiers (le Centre spatial notamment). A ces mouvements de populations se sont ajoutées les immigrations politiques, du Surinam en particulier. Cet habitat spontané a été largement organisé par des "marchands de sommeil".

L'urbanisation et l'occupation du territoire ont été conditionnées moins par le système des plantations que par le système pénitentiaire. La main d'œuvre des colons volontaires était constituée de bagnards qui se sont vu, pour certains, attribuer un lopin de terre à la fin de leur peine.

L'organisation pénitentiaire et son rôle dans l'occupation et la mise en valeur du territoire sont aussi essentiels en Nouvelle-Calédonie, mais une colonisation libre s'est ajoutée à la colonisation pénitentiaire de la fin du XIX^e.

En Polynésie, Papeete est la seule grande ville. Sa croissance est largement liée aux migrations intérieures et extérieures et s'est accentuée après la création du Centre d'expérimentation du Pacifique. L'habitat spontané s'y est essentiellement

développé au gré de ces mouvements migratoires en provenance des zones rurales et surtout des îles, mais aussi du fait des catastrophes naturelles, notamment des cyclones.

A Mayotte, la structure familiale et sociale ainsi que l'économie traditionnelle avaient permis un mode de développement relativement harmonieux sur la Grande Terre. L'afflux de population des Comores, lié à l'indépendance de celles-ci, et une croissance démographique naturelle élevée ont eu raison de cet équilibre. Petite Ile vit de son côté selon une organisation très marquée par la présence de l'administration et de l'armée.

Malgré ces différences, il existe une constante dans l'ensemble des régions d'Outre-mer : que ce soit autour d'un fort, d'un port ou d'un bague, la ville a été créée artificiellement, pour des raisons militaires ou économiques, selon une trame exogène.

L'urbanisation régaliennne et planifiée et les trames géométriques ont, par la suite, laissé le plus souvent place, en périphérie, à une urbanisation spontanée fort consommatrice d'espace, à des constructions implantées de façon aléatoire, à l'instigation de leurs occupants, au gré de leur arrivée.

La départementalisation et les processus de développement afférents ont conduit les villes d'Outre-mer à entrer pleinement dans la société de consommation et de services. Ils ont ainsi renforcé le pouvoir attractif des villes. Cette urbanisation massive ne s'étant pas accompagnée d'un effort suffisant de planification, de construction et de développement économique, a rapidement posé des problèmes d'organisation et de maîtrise de l'espace.

La création des nouveaux quartiers s'est souvent opérée en dehors de toute règle d'occupation des sols, notamment le long du littoral.

LE CONTEXTE SOCIO-DÉMOGRAPHIQUE DE LA LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ

L'afflux des populations vers les villes, conséquence de la crise économique dans les DOM, a entraîné une urbanisation qui s'est accélérée dans les années 1960.

• DONNÉES SOCIO-DÉMOGRAPHIQUES

Les années 1970

La population totale des DOM s'élevait à environ 1 250 000 habitants au milieu des années 1970. La densité avoisinait alors 300 hab./km² en Martinique et 190 hab./km² à la Guadeloupe et à la Réunion.

De 1954 à 1973, la population a augmenté de 55 %, pour ralentir progressivement dès les années 1960. La croissance démographique annuelle moyenne a suivi l'évolution suivante :

1954 -1961 : 3,4 %

1961-1967 : 2,4 %

1967-1972 : 1,8 %

Dans les années 1970, les revenus étaient beaucoup plus faibles qu'en Métropole : à titre d'exemple, à la Martinique, 70 % des ménages avaient un revenu inférieur à 1 000 F/mois ; 46 % inférieurs à 600 F ; 28 % inférieurs à 400 F. La faiblesse des revenus, conjuguée à l'époque avec l'absence d'allocation logement, réduisait largement les possibilités d'accès à un logement décent, d'autant que, malgré les salaires relativement bas, le prix de construction des bâtiments était équivalent à celui de la Métropole.

En 1954, on recensait, Outre-mer, 204 000 logements constitués pour la plupart de cases en bois, sans eau ni électricité et dont la densité d'occupation était en moyenne de 3,8.

Entre 1954 et 1974, environ 73 000 logements en dur ont été construits.

En 1967, on dénombrait 266 500 logements, plus ou moins bien équipés, et une densité d'occupation de 4,1 habitants, contre 3,15 à la même époque en Métropole.

Une part importante du parc de logements est constituée à l'époque par un habitat sous-équipé et insalubre. L'insalubrité de cet habitat résulte de la vétusté des logements et surtout de la spontanéité de l'urbanisation : nombreuses sont les cases ayant fait l'objet d'auto-amélioration et dont l'insalubrité tient à la sur-occupation, au sous-équipement ou à l'environnement.

Cette urbanisation s'est en effet constituée, soit par occupation illégale de parcelles du domaine public souvent impropres à la construction, soit par location abusive d'emplacements sur des terrains privés, sans mesures d'accueil ni de viabilisation, malgré la densité d'occupation.

Une autre forme d'habitat spontané s'est développée linéairement, le long des chemins, rendant difficiles les actions d'aménagement et générant des coûts d'équipement élevés.

Dans les DOM, la construction de logements non aidés ne représentait, dans les années 1970, que 7 à 8 % de la totalité des logements construits. Les logements aidés étaient le plus souvent construits suivant la procédure HLM et des primes. Il existait, en outre, des Sociétés immobilières d'Etat bénéficiant de moyens financiers particuliers pour la construction de logements très sociaux.

Tel est le contexte général dans lequel se posent les problèmes du logement, de la lutte contre l'insalubrité et de l'aménagement dans les régions d'Outre-mer, particulièrement dans les années 1970, au moment de la mise en place de la procédure RHI.

Les années 1980 et 1990

Malgré les nombreuses interventions de lutte contre l'insalubrité durant les deux dernières décennies, le processus n'a pas été réellement enrayé. Cette situation s'explique notamment par l'incapacité du parc social à absorber l'ensemble des besoins malgré l'accélération du rythme de construction et la diversification des produits : la croissance démographique, la jeunesse de la population et la décohabitation créent sans cesse de nouveaux besoins.

A ces données démographiques, s'ajoutent les difficultés économiques : les régions d'Outre-mer continuent d'accuser un retard de développement et n'offrent pas suffisamment d'emplois à leur population.

Avec un secteur agricole stagnant, un secteur secondaire dominé par le BTP, l'économie des DOM se caractérise aujourd'hui par la prédominance du secteur tertiaire (fonction publique et services marchands) et l'importance des transferts financiers en provenance de la Métropole. Le secteur artisanal présente un fort potentiel, de même que le tourisme, à l'origine haut de gamme et qui s'est élargi au tourisme de masse, particulièrement aux Antilles. La structure entrepreneuriale est marquée par le très grand nombre de petites entreprises (moins de cinq salariés).

Les économies des quatre départements sont relativement dynamiques et créatrices d'emploi. Mais il existe un décalage entre la croissance économique et celle de la population active et de l'emploi, en raison de l'évolution démographique et de l'inversion des flux migratoires.

Les taux de chômage sont partout très importants. Ils concourent à l'édification spontanée de logements de fortune, toujours sur les secteurs les moins salubres du territoire urbain.

Cependant, le travail informel est historiquement très développé : le "coup de main" et le "job" sont répandus dans les secteurs marchands et non marchands. Cette économie parallèle permet un apport de ressources supplémentaires, notamment aux bénéficiaires du RMI (environ 119 000 foyers, soit 246 000 personnes).

Données socio-démographiques en 1990

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion
Taux d'accroissement 82/74 (en %)	0,16	3,87	0,15	1,07
Taux d'accroissement 90/82 (en %)	2,17	5,79	1,13	1,86
Répartition par groupes d'âges (en %)				
0-19	36	43	33	40
20-59	52	51	53	51
60 et plus	12	6	14	9
Taux de chômage (en % de la population active)	31	24	32	37

Densité moyenne habitants au km² en 1990

Guadeloupe	227
Guyane	1,3
Martinique	334
Réunion	238
Métropole	105

• LE PARC DE LOGEMENTS

Dans les quatre DOM, les logements individuels prédominent : en 1990, ils représentaient plus des trois quarts du parc. Ce mode d'habitat est à l'origine du mitage des terres agricoles et d'un processus de morcellement foncier continu.

En dépit de la dynamique de la construction reflétée par le nombre important de logements récents, les habitations de fortune restent très nombreuses, et la demande très forte. Globalement, les besoins annuels en logement social (entre 15 900 et 17 500 logements aidés pour les quatre DOM) excèdent l'offre (moyenne annuelle de 10 600 logements aidés ces dernières années).

Structure du parc en 1990

	Nombre de logements	Part des logements vacants (%)	Résidences principales (%)	Résidences secondaires (%)	Logements occasionnels (%)
Guadeloupe	134 816	9,63	83,43	1,53	2,41
Guyane	38 324	8,39	86,85	2,11	2,65
Martinique	123 317	8,02	86,39	4,02	1,57
Réunion	176 584	8,30	89,39	1,52	0,79

Répartition par types de logements en 1990 (en pourcentage)

	Habitations de fortune	Cases traditionnelles	Maisons traditionnelles)	Maisons en dur	Immeubles collectifs
Guadeloupe	4	18	10	42	17
Guyane	5	20	13	35	16
Martinique	3	6	6	58	16
Réunion	4	22	12	38	13

	Nombre de ménages	Propriétaires accédants (%)	Locataires (%)	Habitant une maison (%)	Habitant un imm. collectif (%)
Guadeloupe	132 000	69	24	84	16
Guyane	37 433	25	58	75	18
Martinique	167 000	47	39	71	29
Réunion	194 635	50	39	78	21

• LES PREMIERS RÉSULTATS DU RECENSEMENT DE 1999

La population des DOM a fortement augmenté entre 1990 et 1999. Depuis le dernier recensement, la croissance annuelle a été de 1,5 % par an, soit un rythme quatre fois supérieur à celui de la Métropole, mais inférieur d'un demi-point à celui de la période inter-censitaire précédente.

Cependant, cette croissance est très contrastée d'un DOM à l'autre : la Guyane est le département le plus dynamique avec une croissance annuelle de 3,6 %, ensuite vient la Réunion (1,9 %), puis la Guadeloupe (1 %) et enfin la Martinique (0,7 %).

La forte natalité reste un facteur déterminant de ces évolutions : plus de 90 % de l'augmentation de la population est due à un excédent naturel. Le taux de natalité demeure élevé malgré une baisse depuis le dernier recensement (notamment à la Martinique qui est plus engagée dans sa transition démographique). La jeunesse de la population continue d'alimenter la croissance et le nombre de décès est globalement faible, même si, à âge comparable, la mortalité est plus élevée dans les DOM qu'en Métropole.

Les migrations gardent, elles aussi, un impact important : le solde entrées-sorties est globalement positif bien que très inférieur à celui de la période 1982-1990. La Guadeloupe et la Martinique enregistrent une perte de population et renouent avec la tendance à l'émigration qui n'avait été remise en cause qu'en 1990. En Guyane, le gain des entrées sur les sorties reste positif mais s'est fortement réduit en raison notamment de l'achèvement des grands travaux et de la fin de la guerre civile au Surinam. Par contre, le solde migratoire a fortement augmenté à la Réunion.

La population des grands pôles urbains et économiques des DOM diminue au profit des communes périphériques.

Le déclin du solde entrées-sorties est particulièrement marqué à Fort-de-France qui a perdu près de 15 000 habitants entre 1990 et 1999, un peu moins sensible à Pointe-à-Pitre et Saint-Denis et relativement faible à Cayenne (dont la croissance est tout de même passée de 37 % à 23 % entre les deux recensements).

Pointe-à-Pitre a perdu 20 % de sa population au profit de Baie-Mahault et de communes plus éloignées du nord de la Basse-Terre (Sainte-Rose et Le Lamentin), grâce à l'amélioration des équipements, à un relatif rééquilibrage du développement économique et à une meilleure répartition de l'offre de logements sociaux. Les Abymes reste le plus grand centre urbain de la Guadeloupe, suivi de Saint-Martin, Pointe-à-Pitre et Basse-Terre.

La population de Saint-Denis et du Port progresse de moins de 10 %, avec un solde migratoire fortement négatif, contrairement aux centres urbains du sud de l'île qui connaissent une croissance plus importante. Ces tendances s'expliquent notamment par l'amélioration de la répartition des équipements et de la desserte, et par un marché foncier plus favorable en termes de disponibilité et de coût. Les politiques de rééquilibrage territorial entre le nord et le sud de l'île semblent avoir fonctionné, ce qui devrait permettre un développement plus harmonieux de l'île et des grands centres urbains. Ceux-ci continuent cependant de concentrer les activités et l'emploi, au détriment des zones rurales et particulièrement des Hauts.

En Martinique, le déclin de Fort-de-France bénéficie aux communes périphériques et du centre de l'île (Ducos, Le Lamentin, Rivière Salée...). Cette évolution s'explique par l'augmentation de l'offre de logements sociaux dans les communes périphériques, et par une forte décohabitation des ménages. Les décohabitations sont en partie liées aux opérations RHI menées dans les quartiers d'habitat spontané de la commune centre de l'agglomération foyalaise. La décohabitation devrait se traduire par un vieillissement de la population foyalaise, qui obligerait à réorienter les programmes d'équipements et de logements vers les besoins de cette frange de la population.

Le ralentissement de la croissance des principales villes des DOM devrait favoriser un développement urbain et économique mieux régulé. Le problème est de savoir si les nouvelles villes bénéficiaires de la croissance démographique sont mieux préparées que ne l'étaient les grands centres urbains.

Ces nouvelles tendances démographiques appelleront probablement une redéfinition des objectifs des contrats de développement à l'échelle régionale ou locale.

C h a p i t r e 2



LA LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ

LES STRATÉGIES DE RÉSORPTION DE L'INSALUBRITÉ EN MÉTROPOLE

La politique de résorption de l'insalubrité vise, avant tout, l'amélioration des conditions de vie des populations concernées, mais elle contribue aussi à la mise en oeuvre d'un meilleur aménagement des villes et à l'amélioration de l'habitat rural.

Au cours du XX^e siècle, les villes françaises ont fait l'objet d'actions d'assainissement conduites par les pouvoirs publics. Ces initiatives se sont accélérées après la Seconde Guerre mondiale, avec la prise en charge par l'Etat de l'installation des réseaux dans les communes sinistrées.

Cependant, en 1970, plusieurs quartiers sont encore dépourvus de réseaux et l'état du parc immobilier s'est même aggravé. L'insalubrité du bâti et de son environnement s'est étendue à un ensemble d'immeubles qui, faute d'entretien, offrent des conditions d'habitation ne répondant plus aux normes minimales d'habitabilité.

Cette situation n'a pas provoqué l'abandon et la destruction de ces constructions : elles ont été réoccupées par une population plus marginale par son comportement social ou ses niveaux de ressources.

La lutte anti-bidonvilles a, au contraire de l'effet recherché, accentué la tendance à la concentration dans des locaux surpeuplés. Ces taudis sont souvent la propriété de "marchands de sommeil" qui profitent de la pénurie de logements ou des ressources insuffisantes des ménages pour accéder au logement social.

Dans le même temps, on assiste à une "bidonvillisation" des constructions provisoires et des logements sommaires construits à la hâte vers 1954, après la campagne de l'Abbé Pierre.

En 1970, au moment où intervient le vote de la loi Vivien, le nombre de familles vivant dans un habitat précaire reste encore très important : environ 1 000 000 de personnes, en Métropole, sont concernées¹.

Malgré différentes lois édictées à partir du début du siècle, les définitions tant juridiques qu'analytiques de l'insalubrité restent imprécises.

1 On peut citer quelques résultats d'un recensement réalisé cette année : 520 000 personnes vivent dans un logement insalubre en province, dont 80 % de personnes d'origine française ; à Paris, le nombre de personnes concernées est de 350 à 450 000. De plus, 20 000 personnes en province et 23 000 à Paris vivent dans des bidonvilles.

La loi du 15 février 1902 précisait qu'un logement est insalubre s'il est "dangereux pour la santé des occupants ou des voisins, soit par lui-même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé". Cette définition ne donne qu'une orientation sur le phénomène : elle ne permet pas de classer les logements insalubres. Que doit-on, par exemple, considérer comme étant dangereux pour la santé des habitants ?

Selon la circulaire du ministère de la Santé publique du 10 juillet 1963, est salubre un logement "exempt d'humidité, alimenté en eau de qualité satisfaisante, pouvant être chauffé sans nuisance pour les occupants, et dont l'insuffisance de superficie ou de hauteur sous plafond de certaines pièces sera compensée par une aération convenable". Là encore, la tentative de définition juridique est insatisfaisante en ce qu'elle couvre différentes natures d'insalubrité.

Il faudra attendre un rapport établi en 1971 pour le ministère du Logement pour que se dégage une notion plus précise de l'insalubrité à partir de deux préalables et de deux types de paramètres.

La notion d'insalubrité ne vise pas un logement en soi, mais l'ensemble constitué par le logement, ses habitants, les facilités de services d'ordre techniques (VRD) ou sociales. Par ailleurs, cette notion s'applique en général non pas à une entité isolée, mais à un "groupe" (combles, garnis) ou à une "catégorie" (quartiers). L'insalubrité est donc une notion relative qui doit être mesurée selon une série de critères se référant aux éléments sociaux de l'habitat, mais également à ses éléments matériels.

La loi Vivien s'est attachée à codifier les éléments caractéristiques de l'habitat insalubre.

• L'ÉVOLUTION DE LA LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ

Les outils, procédures, servitudes et réglementations visant à lutter contre l'insalubrité ont suivi une longue évolution historique, influencée par des préoccupations et des enjeux divers. La volonté d'intervenir sur les quartiers existants de la ville est relativement récente. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, les interventions relevaient essentiellement de préoccupations en matière de police (sécurité et hygiène publique), de circulation, d'embellissement et de protection des monuments et des sites.

La préoccupation en matière d'hygiène publique a, notamment, joué un rôle fondamental dans la définition des objectifs et des principes d'intervention. Dès la Révolution, mais surtout après l'industrialisation, les conditions de vie et de logement des ouvriers font l'objet d'une attention particulière, notamment de la part de médecins du mouvement progressiste, qui dénoncent l'habitat insalubre

comme vecteur des épidémies. C'est sous l'influence de ce mouvement qu'est votée, le 13 avril 1850, la première loi permettant l'expropriation et la démolition des îlots et immeubles insalubres. Parallèlement, les premières commissions municipales d'assainissement sont instaurées.

Les textes relatifs à la lutte contre l'habitat insalubre se sont progressivement modifiés et enrichis, depuis la loi du 15 février 1902 (institution du règlement sanitaire communal) jusqu'aux bases du Code de la Santé publique posées en 1970. Cependant, pendant de très nombreuses années, les logiques progressiste et hygiéniste fondent la philosophie et sous-tendent les modes d'actions, loi Vivien comprise : puisque c'est la maison qui "tue", c'est elle qu'il faut détruire.

Dans cette logique, les immeubles et îlots insalubres doivent être éliminés pour éviter la prolifération des maladies, et les habitants doivent être relogés à l'extérieur de la ville, d'autant que celle-ci est perçue comme un lieu de débauche. On assiste ainsi à la naissance du logement social, fondé sur les théories hygiénistes (cf. le mouvement des cités-jardins).

Les premiers plans d'urbanisme apparaissent entre les deux guerres. C'est aussi à cette période que sont bloqués les loyers, cette mesure ayant pour conséquence la dégradation, par manque d'entretien, d'une grande partie du parc immobilier.

Après la Seconde Guerre mondiale, la France s'engage dans la reconstruction et dans la construction en masse de logements neufs. Diverses lois sont votées à cette fin, comme le décret de 1958 sur la rénovation urbaine ou la Loi d'orientation foncière de 1967.

L'intervention dans les quartiers anciens, en vue de résorber l'insalubrité et d'adapter ces quartiers à l'urbanisme moderne, s'effectue essentiellement par expropriation, démolition et relogement dans des quartiers rénovés ou nouveaux.

Le dispositif est insuffisant pour résoudre les problèmes de logements. Provoquant l'expropriation et le relogement exogène systématiques, il a entraîné de nombreuses contestations. En réponse à ces dernières, est votée la loi d'amélioration de l'habitat en 1967, qui définit les normes minimales d'habitabilité.

Malgré l'alternative offerte par la réhabilitation, la logique de démolition/reconstruction restera prépondérante jusqu'au milieu des années 1970.

En 1975, le rapport Nora critique les modalités d'intervention sur les quartiers anciens (la RHI notamment). Il plaide pour la revalorisation de l'habitat ancien privé, pour un traitement neutre entre l'ancien et le neuf et pour l'instauration de nouvelles formes d'intervention sur l'habitat ancien. Le Fonds d'aménagement urbain (FAU), créé à la même époque (1976), devient le support de nouvelles

politiques contractuelles formalisées en 1977, telles que les plans de référence, les appareils d'études préalables, les Opérations programmées d'amélioration de l'habitat (OPAH)...

Avec la décentralisation, l'ensemble du cadre institutionnel de la gestion de la ville se trouve transformé par le double transfert des compétences d'urbanisme et des financements afférents. Seules la protection du patrimoine et les actions ciblées au regard de la solidarité nationale restent de la compétence de l'Etat.

En 1985, est créé le Comité interministériel des villes (CIV) qui regroupe les actions relevant de la solidarité urbaine et sociale, tandis que sont lancées les différentes politiques contractuelles. La circulaire Rocard du 22 mai 1989 souligne par ailleurs que, dans le cadre de la politique de la ville, "une action de l'Etat est nécessaire pour tenter de supprimer les quartiers insalubres et les bidonvilles et d'éviter la formation de nouveaux îlots de pauvreté. Malgré les projets accomplis dans le domaine de l'amélioration de l'habitat, il subsiste encore des conditions d'habitat inacceptables, aussi bien en Métropole que dans les DOM".

Plus récemment, la loi Besson sur le droit au logement et la loi relative à la lutte contre l'exclusion ont permis de relancer les mécanismes de production du logement au profit des populations les plus défavorisées.

LES DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ

Les opérations de Résorption de l'habitat insalubre (RHI) sont instaurées par la loi Vivien. Promulguée le 10 juillet 1970, cette loi n'est ni la seule, ni la première visant à la résorption de l'insalubrité. Avant elle, la lutte contre l'habitat insalubre concernait essentiellement les bidonvilles et les taudis garnis. On peut notamment évoquer le programme spécial de résorption de l'habitat insalubre doté des crédits HLM-PLR et de primes à la construction assorties de prêts immédiats.

Il est donc intéressant d'analyser ce que la loi Vivien apporte par rapport à l'arsenal existant, en distinguant les procédures directement relatives à la lutte contre l'insalubrité (lois Debré et Vivien), de celles relatives au logement (les deux catégories pouvant coexister et se superposer).

• LES PROCÉDURES EN RELATIONS INDIRECTES

La Rénovation urbaine (RU, ordonnance et décret du 31/12/1958)

Alors que le V^e Plan concentrait ses objectifs, en matière de rénovation urbaine, sur la restructuration des centres-villes, le VI^e plan met l'accent, entre autres, sur la suppression de l'habitat insalubre et le développement des logements sociaux. La rénovation urbaine devient, comme la RHI, une opération groupée au financement de

laquelle participe l'Etat. Elle remédie à l'insalubrité dans la mesure où elle permet d'effectuer des opérations de destruction systématiques en tissu urbain, le plus souvent d'immeubles insalubres.

Mais son objectif est plus large. Elle implique un aménagement urbain global et privilégie la restructuration plutôt que le relogement. Les expropriations sont faites avec un respect maximum de la propriété privée, les acquisitions et la libération des sols restant très coûteuses.

Pour la RHI, au contraire, il existe une procédure spéciale d'expropriation et, dans certains cas, des réductions d'indemnités et des pénalisations.

Le relogement est un droit des occupants dans les conditions normales de l'expropriation : local n'excédant pas les normes HLM, priorité pour acquérir ou occuper un logement dans les nouvelles constructions. Mais les dépenses de relogement ne sont pas prises en compte dans le bilan et, dans la pratique, les habitants sont repoussés vers d'autres quartiers. Dans le cadre de la RHI, les dépenses de relogement sont prises en compte et des moyens spécifiques sont prévus (programme de résorption de l'insalubrité).

Les objectifs de la RU et ceux de la RHI ne sont pas opposés : la RHI pare aux urgences, finance des relogements décents et libère des sols qui peuvent être utilisés dans des opérations plus vastes de RU.

Des opérations de rénovation urbaine seront menées dans les villes d'Outre-mer dès l'instauration de cette procédure, selon les mêmes principes et les mêmes objectifs.

La Restauration-Réhabilitation (loi Malraux du 4/08/62 ; décret du 8/11/69)

La restauration avait, à l'origine, pour objectif la sauvegarde et la mise en valeur de bâtiments, même non classés, qui constituent le patrimoine historique et artistique de la Nation. Elle oblige les propriétaires à effectuer les travaux nécessaires à la façade de leur immeuble selon un "plan de sauvegarde et de mise en valeur".

Les principes de cette procédure sont repris sous le terme de "réhabilitation" pour les immeubles dépourvus d'un confort minimum défini par les "normes minimales d'habitabilité" (décret du 8/11/69).

Cette loi a créé un outil alternatif à la RU : le Périmètre de restauration immobilière (PRI). Elle a également permis les Opérations groupées de restauration immobilière (OGRI) qui, par la suite, ont été remplacées par les OPAH.

Ces opérations n'ont pas pour objectif la restructuration des quartiers, ni la lutte contre l'insalubrité, mais elles peuvent les accompagner. La restauration serait

parfois une solution suffisante et préférable (en termes financiers et sociaux) à la restructuration et donc à la démolition.

Ce type d'opération n'a été transposé et engagé que récemment dans les villes des départements d'Outre-mer, bien que les Programmes d'actions contre les taudis (PACT) soient intervenus dès les années 1970, notamment aux Antilles et à la Réunion.

• LES PROCÉDURES EN RELATIONS DIRECTES

Les textes du 22 avril 1850², du 15 février 1902³, du 1er mars 1942⁴, du 20 mai 1955⁵, montrent que depuis la fin du XIX^e siècle, la lutte contre l'insalubrité est reconnue d'utilité publique et conduit à entreprendre des opérations d'expropriation. En outre, les propriétaires des immeubles insalubres étant considérés comme déficients, le maintien intégral des garanties que leur assurent normalement les procédures d'expropriation de droit commun ne se justifie pas. Pour ces raisons, la procédure d'expropriation des immeubles insalubres est progressivement devenue moins rigide que la procédure classique.

Le Code de la Santé publique

Il a posé les principes de la procédure de déclaration d'insalubrité et d'interdiction d'habiter.

Mais, alors qu'il ne luttait que contre certains cas isolés, en vue de réaliser des aménagements d'urgence, la loi Vivien va généraliser, pour l'ensemble de la France, la notion de "périmètre insalubre". Par ailleurs, le CSP ne prévoyait ni la mise hors d'état d'habitabilité des locaux lorsque l'assainissement était impossible, ni même la possibilité de remédier à l'insalubrité.

La loi Vivien modifie ces points et les complète en interdisant la mise à disposition, à des fins d'habitation, des caves, sous-sols, combles et pièces dépourvues d'ouverture vers l'extérieur. Elle s'attaque ainsi au surpeuplement des logements et prévoit un relogement décent des occupants de locaux insalubres.

2 Suite à un rapport de M. de Riancey sur l'état des logements ouvriers, le Parlement vote cette loi déclarant insalubres les logements « se trouvant dans des conditions de nature à porter atteinte à la vie ou à la santé des habitants ».

3 Cette loi maintient les dispositions de la précédente tout en confirmant le droit pour les communes de poursuivre l'expropriation des propriétés situées dans un périmètre d'insalubrité.

4 Cette loi, dont l'actuel article 42 du Code de la Santé publique reprend la substance, tend à faciliter l'expropriation dans l'ancienne zone fortifiée de Paris et pour des îlots ou groupes d'îlots insalubres.

5 Cette loi instaure la Rénovation urbaine.

La loi Debré (n°64-1229 du 14 décembre 1964)

Cette loi tend à faciliter, aux fins de reconstruction ou d'aménagement, l'expropriation des terrains sur lesquels sont édifiés des locaux d'habitations insalubres et irrécupérables, communément appelés "bidonvilles". Son objet était d'éradiquer ces derniers en accélérant les procédures d'expropriation et en prenant en compte les problèmes de relogement.

L'innovation de la loi Vivien, par rapport à la loi Debré, est de viser l'ensemble de l'habitat insalubre, y compris en dur, et non plus simplement les bidonvilles et les courées. Les indemnités des propriétaires "déficients" sont calculées plus sévèrement et l'on cherche à pénaliser fortement les "marchands de sommeil". De plus, les principes du relogement sont précisés. Enfin, la résorption des bidonvilles continue, comme dans la loi Debré, à être financée à 100 % par l'Etat, mais dans les autres cas, une participation des collectivités locales est désormais prévue.

Les dispositions de la loi Debré de lutte contre les bidonvilles ont rapidement été mises en œuvre dans les DOM. Un décret du 30 novembre 1965 a complété cette loi en établissant les modalités de fixation des loyers des locaux insalubres à usage d'habitation dans ces départements.

La loi Vivien (n°70-612 du 10 juillet 1970 ; décret n°73-879 du 4 septembre 1973 pour l'application dans les DOM)

■ Le contexte de l'élaboration de la loi

Si la loi Vivien reprend dans ses grandes lignes la procédure d'expropriation de la loi Debré, elle vise à en changer la dimension et la vitesse de mise en œuvre.

Le 14 février 1970, le Times analysait l'existence des taudis parisiens en ces termes : "Les facteurs économiques et sociaux (exploitation de main-d'œuvre étrangère à bon marché) qui ont amené à la création des bidonvilles et des taudis persistent, et tant qu'ils ne seront pas éliminés, les bidonvilles existeront".

Au moment de l'élaboration de la loi, le problème de l'habitat insalubre a donc été posé en différents termes : moraux, sociaux⁶ et politiques.

6 On évoque notamment la ségrégation sociale et urbaine, mais aussi la criminalité existant dans ces quartiers, les maladies (tuberculose, rachitisme, alcoolisme, déséquilibres psychiques...)...

Le courant d'opinion favorable à la lutte contre l'insalubrité, qui s'était notamment exprimé lors du colloque de Roubaix en 1969⁷, commençait à prendre de l'ampleur. Il se fondait sur les conditions d'habitat des travailleurs immigrés, dont certaines avaient donné lieu à plusieurs accidents mortels dans des garnis.

De plus, la SONACOTRA, dont le rôle est essentiel dans la prévention et la suppression de l'habitat insalubre, avait effectué, entre 1968 et 1970, trois opérations de résorption de l'insalubrité en dur qui furent financées sur des crédits bidonvilles. Il devenait donc nécessaire de régulariser une situation de fait.

Les groupes sociaux concernés étaient ceux dont, "dans la plupart des cas, les ressources n'atteignent pas le seuil minimum exigé en fait pour l'accès aux HLM"⁸ (personnes âgées, jeunes travailleurs, handicapés...). Par ailleurs, une attention particulière était apportée à la question du logement des travailleurs immigrés (la participation financière de la commune à une opération de RHI sera d'ailleurs ramenée à 20 % au lieu de 30 % lorsqu'elle compte un grand nombre d'immigrés).

■ Les principes

C'est le service de la direction de la Construction, chargé depuis 1968 de la gestion du chapitre 65-30 "suppression des cités insalubres", qui a préparé le projet. À l'origine, ce chapitre était géré par la Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme (DAFU), déjà chargé des opérations de RU et des ZUP.

Suite à la promulgation de la loi, le Groupe interministériel permanent de résorption de l'habitat insalubre a été institué par arrêté ministériel du 23 octobre 1970, pour "animer et coordonner l'action des administrations intéressées, afin d'assurer la mise en œuvre d'une politique concertée de RHI".

La loi Vivien permet de gagner quatre à six mois sur la procédure classique d'expropriation ; elle prévoit également la possibilité d'exproprier des immeubles salubres à l'intérieur du périmètre défini par l'arrêté préfectoral et la mise hors d'état d'habitabilité lorsqu'il est impossible de remédier à l'insalubrité.

Cette procédure a soulevé de nombreuses questions, notamment sur le statut du propriétaire de logement insalubre (son engagement, sa protection et sa pénalisation, pour les "marchands de sommeil" en particulier), sur la finalité des opérations de résorption, sur la répartition des compétences.

7 Ce colloque fut organisé à l'initiative de 40 associations roubaisiennes et était centré sur la résorption des courées. Il y fut question d'habitat insalubre, qualifié de « lèpre qui dépare la France », ce qui suscita une très grande émotion chez les hommes politiques qui se déplacèrent ensuite en nombre pour visiter courées et bidonvilles.

8 Commission de l'habitat du VI^e Plan.

Dans le projet initial, était notamment précisé le but de l'expropriation des locaux insalubres (constructions de logements sociaux ou réalisation d'une opération d'urbanisme), mais cette exigence a disparu dans le projet final. Il s'agissait, en fait, d'écartier un rapprochement possible entre des opérations d'urbanisme financées par le chapitre 65-42 et gérées par la DAFU, et les opérations de RHI. L'obligation de la destination préalable à l'expropriation a cependant été établie (cette destination est assez souple puisqu'elle peut simplement consister en une réserve foncière).

Dans la pratique, les opérations de RHI ne sont pas conçues indépendamment des problèmes d'urbanisme : les procédures, les financements et les compétences sont harmonisés en ce sens.

La loi s'attache à définir les conditions de relogement. La solution du relogement provisoire a été largement débattue en raison du risque de voir ce provisoire devenir définitif et des problèmes de surcoût qu'il entraîne. Le Groupe communiste est intervenu pour que les offres de relogement tiennent compte des ressources et des besoins des habitants.

L'article 26 de la loi prévoyait l'établissement d'un décret pour son application dans les DOM. Ce décret, paru le 4 septembre 1973 (n°73-879), étend notamment au profit des Sociétés immobilières (loi de 1946) les dispositions relatives à l'expropriation. Jusqu'à cette date, ce sont les dispositions de la loi Debré qui restaient applicables.

La circulaire Rocard

Cette circulaire (n°3463-64 du 22 mai 1989, plus 65/SG) définit le programme d'actions du Comité interministériel des villes et du Développement social urbain. Elle redéfinit par là-même les nouvelles orientations de la politique de la ville menées, au nom de la solidarité nationale, dans les villes et quartiers connaissant des dysfonctionnements graves, dont les quartiers d'habitat spontané d'Outre-mer.

Cette circulaire prévoit le soutien du CIV aux principales villes des DOM afin de définir des politiques de développement et des projets de ville. Des diagnostics intégrant les domaines économiques, sociaux, éducatifs, culturels, urbains, environnementaux et le problème de l'assainissement sont prévus, pouvant déboucher sur la signature de Contrats de ville⁹.

Dès 1985, l'État avait incité les DOM à mettre en œuvre des opérations concertées de résorption de l'insalubrité, en prônant une démarche globale et partenariale permettant de traiter l'ensemble des problèmes des sites d'intervention, notamment les problèmes sociaux. La mise en place d'équipes d'animation et de suivi des opérations devait concourir à la réussite de cette nouvelle approche.

⁹ Ces contrats ont par la suite été signés avec les grandes agglomérations des départements d'Outre-mer ainsi qu'à Nouméa, Papeete et Mamoudzou.

La circulaire de 1989 réaffirme ces objectifs d'intervention globale. Les dossiers de demande de subvention pour les opérations de RHI, qui seront examinés par le CIV, doivent impérativement prévoir les conditions de relogement (durable ou transitoire) et définir les objectifs sociaux. Une démarche d'accompagnement social et une équipe de suivi/animation/évaluation doivent être également mises en place. Le volet de l'insertion économique et sociale est ainsi valorisé : les opérations d'urbanisme deviennent des opérations complexes intégrant les différents champs du développement urbain et social.

Cette circulaire reconnaît par ailleurs la possibilité d'un traitement différencié des immeubles insalubres. Dans un même périmètre, pourront être menées des actions de réhabilitation ou de RHI stricte (démolition/reconstruction).

Outre-mer, les quartiers spontanés, qualifiés de "bidonvilles" jusqu'au milieu des années 1970, sont assez comparables à ceux de la Métropole : entassement et enchevêtrement de cases, absence d'eau et d'électricité, terrains non viabilisés...

Cependant, certaines caractéristiques diffèrent : la population y est très majoritairement locale et participe à la vie communale. Les municipalités se montrent donc généralement vigilantes quant aux conditions de réalisation des opérations de résorption et leur apportent leur appui politique, parfois financier.

De plus, contrairement à ce que l'on observe en Métropole, l'habitant du "bidonville" n'appartient pas à une population inadaptée ou marginale. Presque toujours désireux d'accéder à la propriété, il ne trouve pas sur le marché un logement correspondant à ses revenus. En outre, la population de ces quartiers ne comporte qu'un petit nombre de célibataires masculins, ce qui implique l'impossibilité d'un relogement en foyer. Par contre, les personnes âgées seules et les familles mono-parentales dont la mère est chef de famille sont très nombreuses. Les obligations de relogement que va introduire la nouvelle circulaire devront permettre de trouver des financements adaptés.

Enfin, ces quartiers ne sont que rarement construits sur des terrains privés nécessitant une expropriation.

LA LUTTE CONTRE L'INSALUBRITÉ OUTRE-MER

Outre-mer, les quartiers d'habitat spontané se sont, on l'a vu, essentiellement constitués à l'occasion des migrations vers les villes dues à l'insuffisance d'emplois agricoles et à la progression démographique. Des "bidonvilles" se sont développés en périphérie mais aussi dans le centre des agglomérations.

Si la migration rurale est la cause majeure de ce développement de l'insalubrité, il ne faut pas minimiser les conséquences de la restructuration foncière et immobilière des villes : chaque opération d'importance, qu'elle soit publique et surtout privée, implique le décasement d'un certain nombre de familles. Ce décasement entraîne, le plus souvent, une décohabitation et, par là-même, d'importants besoins en logements qui ne peuvent pas toujours être programmés dans la commune d'origine, a fortiori dans le quartier d'origine. Le relogement, lorsqu'il est programmé, se fait donc généralement, surtout jusque dans les années 1980, à l'extérieur, dans de nouveaux quartiers. Cependant, toutes les familles n'ont pas la possibilité, en raison de la faiblesse de leurs ressources, de trouver un logement décent, y compris dans le parc social.

Il s'agit, dans ces départements, de traiter globalement le problème du logement des populations les plus pauvres, mais aussi le problème de l'insalubrité de l'habitat (logement et environnement), au-delà de la seule résorption des logements insalubres. Cette politique nécessite de mettre en place un panel d'outils favorisant la maîtrise du développement urbain.

• LES OUTILS D'AMÉNAGEMENT

Les Agences d'urbanisme

La création des Agences d'urbanisme en vertu du protocole d'accord interministériel du 24 novembre 1959, fut une première étape pour doter les DOM de moyens adaptés à leur politique d'aménagement. Ces Agences étaient mises à la disposition des services de l'État et des collectivités locales. Elles remplaçaient les Groupes d'études et de programmation (GEP) existant dans les DDE.

L'élaboration des documents d'urbanisme, la réalisation d'études générales d'aménagement, l'information des élus se mirent alors en place. A partir de 1977-1978, ces Agences furent réformées et remplacées dans chaque département par une Association pour les études d'urbanisme et d'aménagement, aux conseils d'administration desquelles les élus locaux étaient fortement représentés.

L'Association de la Réunion, par exemple, a apporté sa contribution aux collectivités locales sur les questions suivantes : Comment répondre à la demande en logements ? Faut-il envisager de détruire tel quartier insalubre ou faut-il le viabiliser et l'équiper ? Comment animer et rénover le centre-ville... ?

Les PUD

La question de l'habitat a constitué une priorité pour les Agences d'urbanisme et d'aménagement des DOM. La loi du 31 décembre 1958 prévoit l'élaboration de Plans d'urbanisme servant de référence pour les projets. Outre-mer, les Plans

d'urbanisme directeurs (PUD), lorsqu'ils furent adoptés, permirent de définir de nouveaux projets tout en servant de cadre général d'intervention.

A la Réunion, les trois villes principales ont fait l'objet d'un PUD. A Saint-Denis, parmi les objectifs retenus, figuraient le remodelage du centre-ville, l'amélioration de la circulation, la maîtrise de l'expansion des quartiers Est. Au Port, la résorption de l'insalubrité constituait l'un des objectifs principaux du PUD.

L'urbanisme réglementaire (SDAU et POS, SAR)

La Loi d'orientation foncière définit les nouveaux outils d'urbanisme réglementaire à élaborer et à mettre en œuvre. Ceux-ci, après approbation, remplacent les PUD.

Les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme (SDAU) et les POS ont permis de redéfinir la politique d'aménagement du territoire, au niveau non seulement des agglomérations mais aussi des territoires ruraux. Plusieurs SDAU ont été prescrits depuis 1970 dans les quatre DOM, même si leur réalisation n'a pas, dans bien des cas, été menée à terme¹⁰. Or ces documents visent à fixer les orientations d'aménagement et d'urbanisme à moyen et long termes.

Le bilan concernant la réalisation des POS est nettement plus positif, puisque la plupart des communes sont désormais couvertes par un POS approuvé. Leur élaboration a permis d'évaluer l'importance du développement anarchique des agglomérations, leur mauvais fonctionnement, l'urbanisation sauvage en zone rurale, l'occupation illégale des zones naturelles ou littorales.

En 1984, suite à la décentralisation et à la nouvelle répartition des compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement des territoires, le dispositif est complété par de nouveaux documents d'aménagement à l'échelle régionale : les Schémas d'aménagement régionaux.

Les DOM se lancent dans l'élaboration de ces Schémas qui fixent les orientations en matière de développement, de mise en valeur du territoire et de protection de l'environnement. Ils prévoient notamment l'implantation des grands équipements d'infrastructures et de superstructures, la localisation préférentielle de l'extension urbaine et celle des différentes activités (industrielles, portuaires, artisanales, agricoles, touristiques...).

10 A la Réunion, 3 SDAU ont été prescrits et seul celui de Saint-Denis - Sainte Marie la Possession - Le Port a été approuvé ; en Guadeloupe, le SDAU de la région pontoise (6 communes) a été approuvé en 1976, mais celui de Basse-Terre n'a pu être terminé en raison de l'éruption de la Soufrière en 1976 ; en Guyane, Cayenne dispose d'un SDAU ; à la Martinique, le SDAU de Fort-de-France - Schoelcher - Lamentin, prescrit en 1974, a été abandonné ; il a été remplacé en 1978, sur arrêté préfectoral, par un nouveau SDAU couvrant l'ensemble du territoire, dont les études n'avaient toujours pas abouti en 1985.

Si ces outils ont le mérite d'exister, ils ne permettent pas toujours une planification suffisante : il manque souvent un fil conducteur pour mener une politique foncière, préparer et prévoir les opérations de logement et de développement urbain et économique. Ce défaut de cadre de référence s'explique par l'instabilité des documents d'urbanisme prévisionnel. Ceux-ci sont souvent modifiés, révisés, en général pour des motivations liées au déclassement des terrains. Cette fragilité des règles d'occupation des sols nuit fortement à la mise en œuvre de politiques cohérentes et globales et incite aux opérations au coup par coup.

L'urbanisme opérationnel

Parallèlement, de nombreuses études furent lancées sur la restructuration de quartiers anciens ou l'aménagement de nouveaux quartiers. La résorption de l'insalubrité a mobilisé l'ensemble des acteurs publics et parapublics dès les années 1950 et 1960 et des projets se sont développés, en Guadeloupe et à la Réunion en particulier. A la fin des années 1970, les procédures Habitat et Vie Sociale (HVS) et RHI prennent le relais.

La lutte contre l'insalubrité et l'habitat insalubre nécessite la convergence de plusieurs actions et l'implication de différents partenaires. La construction de logements sociaux et très sociaux, la viabilisation des zones urbanisées, l'amélioration de l'habitat existant et l'auto-amélioration sont autant d'actions qui contribuent à la résorption. En outre, les opérations de résorption nécessitent souvent une action sociale spécifique pour laquelle les aides du CIV peuvent être mobilisées, se cumulant avec les aides au logement traditionnelles, au travers des subventions permettant de prendre en charge une partie des déficits.

Les politiques contractuelles en faveur des quartiers dégradés

Dans les années 1980, sont engagées des politiques contractuelles entre les collectivités locales et l'État : contrats de plan État-Région, politique de la ville...

Les grandes villes des quatre DOM, mais aussi Papeete¹¹, Nouméa et Mamoudzou signent des Contrats de ville. Ces politiques sont ciblées en priorité sur les quartiers dégradés ou en difficultés du point de vue du développement urbain et du développement social. Elles tendent néanmoins à s'élargir à l'ensemble du territoire urbain et les prochains contrats seront des contrats d'agglomération.

Ces territoires bénéficient donc d'investissements croisés destinés à mettre en œuvre une politique globale, cohérente et partenariale dans les domaines de la requalification économique, de la requalification urbaine et de la politique foncière. La lutte contre l'insalubrité constitue l'un de ses objectifs : elle s'insère dans une réflexion et une action plus larges, faisant intervenir des financements et des modes opératoires divers, dont la procédure RHI.

11 Du moins 6 des 7 communes qui composent l'agglomération.

L'objectif d'insertion se décline selon trois modes : insertion urbaine, insertion par le logement et insertion économique et sociale.

Au titre de ces politiques, les communes signataires d'un Contrat de ville bénéficient, depuis 1989 pour les DOM et 1996 pour les TOM, de prêts à taux réduit de la Caisse des dépôts et consignations, les Prêts projets urbains (PPU), destinés notamment à soutenir les opérations de résorption de l'insalubrité.

Les SEM d'aménagement et à objet immobilier

L'économie mixte a été utilisée pour promouvoir le développement des départements et des territoires d'Outre-mer.

La loi du 30 avril 1946 relative à l'élaboration, au financement et à l'exécution des plans d'équipement et de développement des territoires relevant du ministère de l'Outre-mer ouvrait en effet à celui-ci la possibilité, pour préparer ces plans, de provoquer ou d'autoriser la création de SEM dans lesquelles l'Etat, les collectivités publiques et les établissements publics des départements et territoires d'Outre-mer auraient une participation majoritaire.

■ Naissance des premières SEM

Les premières SEM, créées dans les années 1950, étaient des SEM à objet immobilier : elles répondaient aux besoins très importants de programmes de logements sociaux, liés en partie aux premières opérations de rénovation urbaine.

C'est le cas notamment, dès 1949, de la Société immobilière de la Réunion (SIDR) et, en 1950, de la Société immobilière de la Martinique et de la Guyane (SIMAG), créée dans le but "d'effectuer toutes les opérations tendant au développement et à l'amélioration des équipements urbains de toutes natures et du logement". D'autres SEM immobilières se sont constituées par la suite, notamment en Guyane (SIGUY puis SIMKO).

Ces sociétés immobilières étaient d'un type assez nouveau à l'époque : leur capital était réparti entre l'Etat, la Caisse centrale de coopération économique¹², majoritaires, et les collectivités locales. Quant à leur objet, il était plus souple que celui des organismes HLM métropolitains (les organismes HLM ne sont apparus que dans les années 1970 dans les DOM) : la SIDOM pouvait acquérir des terrains, les aménager (y compris en ZI), construire en vue de la location, de la vente ou de la location-vente, emprunter auprès des organismes de son choix... Elle bénéficiait d'une aide de l'Etat considérable, directe ou indirecte : prêts à des taux très avantageux et sur des longues périodes de la Caisse centrale, recours au FIDOM...

12 Devenue depuis Caisse française de développement, puis récemment, Agence française de développement.

Dans le secteur du crédit, plusieurs SEM ont été créées dans les années 1970 (la SODEGA en Guadeloupe, la SODEMA en Martinique, la SOFIDER à la Réunion et, plus récemment, la SOFIDEG en Guyane). Ces émanations de l'Agence française de développement financent notamment l'accès social (LES...).

À la fin des années 1960, avec le début de la lutte anti-bidonvilles, apparaissent les premières SEM d'aménagement. Il s'agit de SEM départementales à mono-activité, qui n'interviennent dans le domaine de la construction qu'à titre de mandataire.

Ainsi, la SODEM est créée en 1966, puis la SEDRE, à la Réunion, en 1968. Celle-ci intervient dans trois domaines : comme maître d'ouvrage délégué pour le compte des collectivités locales ou des organismes HLM, comme aménageur de zones d'habitations ou d'activités et, enfin, comme bureau foncier du département et des communes.

Ces SEM assurent des prestations d'études d'urbanisme et de programmation, interviennent comme opérateurs dans les différents champs de l'aménagement et de l'urbanisme, pour le compte des collectivités locales, notamment dans les domaines de l'aménagement urbain, de la résorption de l'insalubrité, de la construction et de la gestion d'équipements.

Une deuxième vague de création de SEM s'engage à la fin des années 1980. Après la loi du 7 juillet 1983, les DOM-TOM se dotent de Sociétés d'économie mixtes locales (SEML). Ces nouvelles SEM associent généralement des activités d'aménagement et d'immobilier

Leur vocation immobilière est liée au constat de "bidonvillisation" des quartiers par manque de gestion du patrimoine et incapacité à reloger les populations les moins solvables. Leurs interventions concernent la mise en œuvre de programmes de logements adaptés à ces populations, notamment dans le cadre des opérations de RHI.

Cette double vocation (aménagement/immobilier) permet aux collectivités de maîtriser, via leur opérateur, l'ensemble de la chaîne - de la gestion urbaine à la construction et à la gestion des logements - dans ce type d'opérations, et d'améliorer la gestion de leur parc, notamment celui des LTS.

La première SEM de ce type, la SEMADER, a été créée à la Réunion dans cet objectif, sous l'impulsion de Paul Vergès, en 1985. Depuis la fin des années 1980, ces sociétés se sont développées dans tous les départements.

■ L'action des SEM d'aménagement face aux problèmes de l'habitat

Les SEM participent aux réflexions et aux études menées pour l'élaboration des politiques contractuelles, mais aussi à la mise en œuvre de celles-ci, notamment dans les domaines de la politique de la ville et du logement. L'aménagement de

quartiers nouveaux et la reconstruction des quartiers existants demeurent leur champ d'intervention premier.

Elles interviennent principalement dans trois types d'opérations :

- **aménagement de zones périurbaines** dans des secteurs libres d'occupation, pour des programmes de logements sociaux. Ces opérations tendent à se raréfier en raison des objectifs de limitation de l'extension au profit du renouvellement ;
- **aménagement de sites occupés** par des secteurs d'habitat précaire (quartiers ou habitat diffus et mitage). Il s'agit de procéder à des actions de RHI et de reconquête d'espaces urbanisables. Les SEM conduisent ces procédures depuis les études préalables jusqu'à la programmation, à la réalisation et au suivi ;
- **restructuration des centres anciens**. Ce type d'intervention est en développement dans les DOM, où des procédures opérationnelles de type OPAH sont en cours, par exemple à Fort-de-France, à Basse-Terre et en Guyane.

Le caractère d'urgence que revêt la résorption de l'habitat précaire (qui représente encore une large part du patrimoine immobilier selon les départements) et la nécessité d'accélérer les rythmes de construction de logements neufs, mettent en relief la difficulté de dissocier aménagement et habitat social.

Nous avons déjà évoqué le rôle des Sociétés immobilières, mais les SEM d'aménagement qui interviennent déjà comme constructeurs de logements, en tant que prestataires des collectivités (et parfois en maîtrise d'ouvrage directe), tendent à développer d'autres activités, en particulier de promotion et de gestion. C'est le cas par exemple de la SEDRE et de la SEMADER, à la Réunion, qui gèrent des logements locatifs sociaux qu'elles ont réalisés dans le cadre d'opérations de RHI.

• LE LOGEMENT SOCIAL

Longtemps, les habitations en dur furent rares Outre-mer. En zone villageoise ou rurale, urbaine et suburbaine, c'est la case qui prédominait. Les choses ont beaucoup changé à partir des années 1960 et de la départementalisation.

A Pointe-à-Pitre par exemple, les cases qui occupaient, sur des terrains inondables, le cœur et une grande partie de la ceinture de la ville, ont laissé place à des maisons individuelles ou à des logements collectifs abritant nombre de logements sociaux, sur des terrains remblayés et viabilisés.

Le contexte rend difficile la construction d'une offre adaptée de logements. Les besoins sont en effet très importants. La commande publique doit pallier l'insuffisance de la production privée et offrir des produits permettant, y compris aux plus démunis, de se loger.

Naissance du logement social

En un quart de siècle, du fait d'une profonde volonté de progrès social, et au prix d'un effort important de l'Etat, le logement social a connu une expansion remarquable. La puissance publique a dû, tout d'abord, prendre le relais après le désengagement des sociétés sucrières qui n'assuraient plus le logement de leurs ouvriers. Désormais, la plus grande partie du financement de l'habitat est assurée par des fonds d'origine publique.

S'agissant de l'habitat individuel, un établissement public (la Caisse centrale de coopération économique) a été chargé de consentir dans les DOM, sur des fonds que lui avançait l'Etat, des "prêts spéciaux" directement inspirés de ceux mis en œuvre, en Métropole, par le Crédit Foncier de France.

Mais, si les principes d'intervention étaient les mêmes, les modalités différaient sensiblement. La Caisse centrale est intervenue, en liaison avec les directions locales de l'Equipement, auprès d'un certain nombre d'architectes et d'entreprises pour favoriser l'établissement de plans-types de logements rationnels et peu coûteux. La limitation, à un montant très faible, du plafond de ressources exigées d'un emprunteur, l'accroissement à près de 80 % de la proportion de la masse empruntable et l'allongement de 15 ou 20 ans de la durée des prêts, ont ainsi ouvert à un nombre considérable de bourses modestes la possibilité de contracter un prêt à construire. La Caisse centrale a participé à la construction de près de 10 000 logements aux Antilles entre 1954 et 1977, date à laquelle son intervention a été relayée par la Caisse des dépôts.

En Métropole, les grands programmes collectifs financés sur fonds publics furent le plus souvent réalisés, d'une part, par les filiales immobilières de la Caisse des dépôts, d'autre part, grâce aux sociétés HLM.

La situation était différente dans les DOM où le niveau de vie moyen n'avait pas rattrapé celui de la Métropole. Les sociétés HLM y eurent une action assez comparable à celles des sociétés immobilières de la Caisse des dépôts en Métropole : elles construisaient des logements de moyen standing aux loyers assez élevés. Les "prêts spéciaux" permettaient en effet d'atteindre une clientèle modeste, à l'exclusion cependant des populations les plus pauvres. C'est en faveur de ces clientèles aux revenus très faibles qu'ont été créées, dans chaque département, des sociétés immobilières telles que la SIG en Guadeloupe, la SIGUY en Guyane, la SIMAR en Martinique et la SIDR à la Réunion. Elles ont toutes réalisé des programmes locatifs d'ampleur considérable : au total, plus de 30 000 logements économiques ont été construits entre 1950 et 1957.

Ce contexte particulier a conduit l'Etat à mettre en place un système spécifique : les Logements très sociaux (LTS). Il s'agit de logements individuels peu coûteux, de structures légères, dont les finitions étaient laissées à la charge de l'occupant et

dont l'État subventionnait largement le coût global (terrain, infrastructures et construction). Les communes, propriétaires de ces logements, ont eu des difficultés à les entretenir et à les gérer. De construction sommaire, ceux-ci se sont en effet rapidement dégradés. Les SEML assurent depuis quelques années la gestion de ce parc pour le compte des collectivités.

Avec ces opérations et les programmes de rénovation urbaine, les DOM ont vu naître les premiers grands ensembles et les premières ZUP dans lesquelles étaient relogées des familles des quartiers d'habitat précaire.

Parcs de logement des sociétés (locatif et accession)

Département	Sociétés	Nombre de logements gérés (hors foyers)
Guadeloupe	SA HLM Guadeloupe *	7 200
	SEMAG	138
	SIG	11 558
	SEMSAMAR	1 000
	SAMIDEG	154
Martinique	Société martiniquaise d'HLM *	7 359
	Société d'HLM "Ozanam"	7 013
	SIMAR	6 415
Guyane	SA HLM de la Guyane *	2 940
	SEMAGU	410
	SIGUY	3 082
	SIMKO	3 528
	SEMMAT (Matoury)	62
Réunion	SA HLM Réunion *	16 000
	SODEGIS	618
	SEMADER	4 800
	SEMAC	525
	SEDRE	1 100
	SIDR	16 500
	SODIAC	741
	SEMPRO	1 700
Mayotte	SIM	1 080
Polynésie Française	SETIL/OTHS	4 200
Nouvelle-Calédonie	SIC	4 200

* Données fournies par la Fédération nationale des Offices HLM et n'incluant que des logements locatifs ou en accession (l'activité des sociétés HLM dans les opérations LTS étant assez faible, sauf en Guyane).

Nombre de logements réhabilités par la LBU (Ligne budgétaire unique)

Année	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion	Total
1979	NC	NC	200	300	500
1980	32	100	-	116	77
1981	-	5	143	534	663
1982	1 132	2 232	2 250	3 054	4 045
1983	1 164	2 337	2 593	4 004	5 285

Financements et produits

La mise en œuvre du droit au logement mobilise trois leviers de l'intervention publique : aides à la pierre, aides à la personne et incitations par des dégrèvements fiscaux.

Contrairement à la Métropole où, depuis la réforme de 1977, l'Etat recherche moins un accroissement du parc social qu'une solvabilisation des ménages, la pénurie de logements neufs en Outre-mer induit un important maintien de l'aide à la pierre. De plus, à l'inverse de ce qui se passe en Métropole, les ménages disposant des revenus les plus faibles sont orientés non pas vers le locatif, mais vers l'accession très sociale à la propriété.

La réforme du financement du logement social dans les DOM est intervenue en 1986. Elle a permis de définir différents produits en accession ou en locatif.

Le décret du 20/01/1989 portant application aux DOM de la loi n°88-1988 relative au revenu minimum, dispose que le RMI est égal à 80 % de celui de la Métropole. En raison de ce différentiel, il est prévu qu'aux participations des départements, s'ajoute une participation financière de l'Etat. Celle-ci doit permettre de financer des actions d'insertion, notamment l'aide au logement et l'amélioration de l'habitat. Elle est complétée par une aide supplémentaire : la "créance de proratisation" qui a été utilisée pour financer les opérations de résorption de l'insalubrité¹³.

Nous ne présenterons ici que les produits et financements de logements neufs, bien qu'il en existe également pour l'habitat ancien et la réhabilitation (Amélioration de l'habitat, subventions de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat-ANAH, subvention Amélioration des logements sociaux).

¹³ L'alignement du RMI Outre-mer sur le métropolitain, intervenu à la fin de 1999, condamne ces dispositions.

Chacun des produits ouvre droit à un financement particulier (subvention ou prêt spécial) et est soumis à des conditions : ressources des bénéficiaires, type d'occupation, niveau de confort...

■ Logements locatifs sociaux (LLS)

Ces logements destinés à la location sociale ne peuvent être réalisés que par des sociétés HLM, des SIDOM ou des SEM. Ils bénéficient d'une subvention de l'Etat et d'un prêt de la Caisse des dépôts (34 ans au taux de 3,024 %). Le niveau de loyer mensuel se situe entre 19 et 25 F/m² selon la qualité et le prix de revient du logement.

Les logements locatifs sociaux sont l'un des produits les plus utilisés, et le seul réalisé en collectif ; ils permettent d'assurer le logement, en particulier grâce à l'allocation logement, des familles modestes en milieu urbain, en particulier dans le cadre de la RHH.

■ Immeubles à loyer moyen (ILM)

Il s'agit de logements locatifs de catégorie intermédiaire bénéficiant de primes de l'Etat et de prêts du Crédit Foncier. Les loyers mensuels s'échelonnent de 30 à 35 F/m². Ce produit est assez peu développé, sauf à la Réunion.

■ Prêts sociaux immédiats (PSI)

Il s'agit de logements en accession à la propriété de catégorie intermédiaire qui ouvrent droit à un prêt du Crédit Foncier et à une prime de l'Etat accordée soit à des particuliers, soit à des promoteurs.

■ Des Logements très sociaux (LTS) aux Logements évolutifs sociaux (LES)

Les LTS, qui datent de 1970, se sont révélés être une formule coûteuse. La réforme de 1986 a donc défini un nouveau mode d'accession très sociale : le LES.

Le LES bénéficie d'une subvention de l'Etat élevée (50 % du coût), à laquelle s'ajoute souvent une participation de la commune, le reste étant financé par un prêt. Cette aide peut être accordée soit à un particulier dans le cadre d'une construction en secteur diffus, soit à un opérateur dans le cadre d'une opération groupée. Ces opérations sont longues à réaliser, en raison de la difficulté à établir les copropriétés et les montages financiers. Les LES individuels (isolés ou en bande) se sont, quant à eux, bien développés depuis la création du produit. Les bénéficiaires étant des familles particulièrement démunies, les plans de financement (recherche de financements complémentaires) demeurent difficiles à mettre en place. Certains LES, les LES auto-construction, sont livrés non finis et font l'objet d'auto-finitions.

**Répartition des logements
par type de produits financés par LBU
et créance de proratisation (de 1992 et 1995) en %**

	Guadeloupe	Guyane	Martinique	Réunion
LLS	22	37	15	45
LES	31	19	18	26
LLTS	7	18	19	6
ILM	3	4	7	9
PSI	8	12	6	8
Amélioration	24	4	28	3
Réhabilitation	5	6	7	3

Opérations RHI engagées dans les années 1980 et 1990

	Nombre d'opérations	Nombre de logements concernés
Réunion 1981-1995	51	9 210
Guyane 1982-1996	13	1 715
Martinique 1977-1995	29	4 132
Guadeloupe 1988-1993	14	4 330

D'une manière générale, sur la première période, l'utilisation de la créance de proratisation tend à se généraliser, mais les crédits budgétaires RHI restent majoritaires. Dès 1992, on note une baisse des crédits RHI et une baisse très importante des opérations subventionnées grâce à la créance, sauf à la Réunion où les crédits créance de proratisation représentent environ les deux tiers des crédits RHI. Sur la dernière période, la tendance s'inverse.

Il semble donc que, malgré une augmentation des crédits LBU et de créance dans les années 1990, les crédits RHI n'aient pas suivi. Cette tendance peut s'expliquer, comme nous le verrons, par la complexification des opérations de résorption de l'insalubrité qui combinent des outils et des financements de plus en plus diversifiés en raison de l'évolution de leurs objectifs à partir des années 1990.

**Bilan des crédits consacrés à la RHI Outre-mer depuis 1992 en millions de francs
(Autorisations de programme budgétaires + créance)**

	Budget géré par le secrétariat d'Etat au Logement						Budget géré par le SEOM*		
	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	
								Créance	RHI budgé.
Martinique	20,7	26,4	22,3	19,1	16,5	13,2	17,8	2,0	Répartis au fur et à mesure des comités de l'année
Guadeloupe	16,6	14,5	33,8	35,4	43,08	45	32,3	24,0	
Guyane	9,7	13,1	26	3,1	0	4,2	10,3	5,0	
Réunion	92,2	46,9	58	60,4	67,2	55	57,2	50,0	
Mayotte	5,5	9,6	17,3	21,2	17,5	3,7	44,0	-	
TOTAL	144,7	110,5	157,4	139,2	144,28	121,1	161,6	81,0	
									177,0

* Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer

• RÉNOVATION URBAINE ET ÉRADICATION DES BIDONVILLES

Les situations varient, de l'habitat précaire implanté sur des terrains présentant des risques naturels majeurs (abords de ravines, limites de littoral, marécages...) et donc situés hors du marché foncier soumis aux pressions spéculatives, à un habitat en dur situé sur des terrains viabilisés mais en attente de l'installation des réseaux d'assainissement.

Les caractéristiques urbaines des terrains occupés sont également diverses (proximité des centres urbains, zones périphériques ou rurales) et déterminent des modes d'interventions différents.

Par ailleurs, la variété des situations foncières (habitat précaire implanté sur des terrains communaux ou sur le domaine de l'État, terrains privés loués) et la complexité du statut d'occupation (occupants sans titre, locataires du terrain et propriétaires de la case, sous-locataires) rendent toute systématisation hasardeuse, même si l'on note souvent une adéquation entre le niveau de précarité de l'habitat et la fragilité du statut d'occupation.

Il existe trois régimes juridiques principaux :

- le terrain appartient à une collectivité publique et les habitants sont des occupants sans titre ne payant pas de loyer ;
- le terrain appartient à un particulier et les familles venues s'y implanter sans titre, se réinstallent dans un autre bidonville dès que le propriétaire manifeste son intention de récupérer le terrain ;
- le terrain appartient à un particulier qui l'exploite comme loueur d'espace ou de case (dans ce cas, le bidonville est "organisé" par ce "marchand de sommeil").

Les opérations de rénovation urbaine n'ont concerné que les départements.

En Guadeloupe, par exemple, sont engagées des études pour la réhabilitation du quartier Cité du Général Delacroix (près du centre des Abymes), pour la résorption de l'insalubrité dans les villages d'Anse Galets et de Malendure et pour la rénovation du quartier Boissard. Dans ce quartier, 5 000 personnes, occupent 1 700 logements dont 90 % sont insalubres. Une étude préalable de RHI confiée à l'Association départementale pour les études d'urbanisme et d'aménagement a permis de définir les conditions, les moyens et la faisabilité d'une opération d'aménagement et de reconstruction.

Au cours du IV^e Plan (1961-1965), la rénovation urbaine de Pointe-à-Pitre a été amorcée avec la construction des premiers grands ensembles d'habitat collectif social. Cette opération, la première en France de par son emprise, portait au départ sur 42 hectares dans le quartier de l'Assainissement et sur 52 hectares de terres ennoyées à récupérer sur la mangrove et la mer, dans les quartiers Lauriscisque et Gabarre. 6 000 familles durent être "décaisées" de l'Assainissement et mises en transit à la périphérie. Sur le site ainsi libéré, des

logements sociaux, une voirie moderne, des équipements divers ont été réalisés et des activités implantées.

A Fort-de-France, les opérations de résorption de l'insalubrité ont commencé relativement tôt comme le montre l'opération du quartier de l'Assainissement, mais les quartiers d'habitat spontané demeurent nombreux. On peut citer le quartier du Fonds Populaire qui s'étend jusqu'à la Pointe de la Vierge en passant par Texaco, mais aussi Trénelle, Volga-Plage et Morne-Pichevin.

En 1945, le quartier Trénelle était une réserve foncière. Dès 1946, le site accueille de l'habitat programmé (Grosse Roche et Citron), puis en 1955, commencent les installations spontanées qui regroupent près de 8 000 habitants au milieu des années 1970.

Volga-Plage est un site de 7 hectares localisé sur une embouchure marécageuse. Les premières installations spontanées se font à partir de 1959. Le nombre d'habitants et la durée de l'occupation augmentant, l'intervention devient de plus en plus complexe, d'autant que progressivement, le quartier se durcifie et se densifie (construction d'étages). Dans les années 1970, la Ville a fait le choix de viabiliser ce quartier sans démolir : l'eau courante et l'électricité ont été amenées, la voie principale a été asphaltée.

Pourtant, dès les années 1960, la construction de grands ensembles sociaux s'accélère à Dillon (plus de 2 000 logements), Cité Floréal (1500 logements), pour permettre le relogement des habitants concernés par les opérations de rénovation urbaine et de lutte anti-bidonvilles. Nous avons déjà évoqué l'opération de l'Assainissement. Celle de Morne-Pichevin suit les mêmes principes : ses habitants sont relogés à la cité Dillon qui, outre les immeubles collectifs, accueille sur certains îlots des "cellules évolutives" destinées au "recasement" transitoire des plus "impécunieux".

A la Réunion, un recensement effectué en 1966 relevait, pour les seules villes de Saint-Denis, de Saint-Pierre et du Port, plus de 10 000 familles logées dans des "bidonvilles". Dès le milieu des années 1950, des programmes de 100 à 200 logements sociaux collectifs ont été entrepris, à Saint-Denis en particulier (Deux canons en 1956-1957 ; Bellepierre en 1958-1959...). En une vingtaine d'années (1953-1973), sur environ 21 000 logements construits (dont 80 % de logements sociaux), un grand nombre l'ont été au titre de la lutte anti-bidonvilles.

Dans les années 1960 et 1970, la construction des ensembles collectifs s'est accélérée grâce à la Société Immobilière de la Réunion (SIDR) créée en 1949 et devenue opérationnelle en 1953. Cette société a bénéficié des moyens d'actions et des moyens financiers prévus par la loi Debré, puis par la loi Vivien dont les dispositions furent rendues applicables aux DOM en 1973. Elle a ainsi bénéficié de

subventions ¹⁴ et lancé de nombreux programmes de construction de logements sociaux dans le cadre de la politique anti-bidonvilles.

L'action de la SIDR a été complétée par celle de la SHLMR (créée en septembre 1971) dont les premiers logements ont été mis sur le marché au milieu des années 1970.

Parallèlement, de nombreuses municipalités ont entrepris d'assainir l'habitat sur le territoire de leur commune. C'est en particulier le cas de Saint-Denis avec les opérations de rénovation du Chaudron et du Butor-Vauban. Celles-ci furent réalisées sous la conduite de la SIDR. Elles intéressaient 630 familles décasées puis relogées dans les nouveaux grands ensembles. Simultanément, les terrains libérés par l'opération de résorption recevaient un groupe de 500 logements en immeubles collectifs de type économique et très économique.

Le quartier du Chaudron a accueilli deux opérations différentes. La première, initiée en 1960, a débouché sur la construction de 151 logements destinés aux plus pauvres et constitués d'une pièce et d'un jardin avec, au fond, un bloc sanitaire. La seconde, une opération de rénovation urbaine, a permis la construction de plus de 2 000 logements collectifs entre 1965 et 1972.

Les opérations de grands ensembles comme le Chaudron, le Butor, les Camélias ou la Cité Debré étaient destinés à accueillir des populations à faibles revenus et à revenus moyens, mais des programmes de plus haut standing furent construits à la même époque, comme ceux de Montgaillard et de Saint-François.

Dans le même temps, des actions étaient engagées en secteur rural, avec le concours de la SAFER (Société d'aménagement foncier et de l'établissement rural). Cette société a réalisé, avec l'aide financière de la puissance publique, des lotissements équipés dont elle cédait les parcelles pour la construction de logements très économiques.

Par ailleurs, une action diffuse en milieu urbain et rural a été menée, avec l'implantation de deux types de constructions très économiques : les cases "TOMY" et "SATEC". On comptait 10 000 de ces cases sur l'ensemble du territoire en 1974.

La formule des parcelles viabilisées est venue compléter, dès 1971, ce panel d'interventions.

La Guyane bénéficie d'une moins forte pression démographique. Les bidonvilles y sont cependant nombreux et prennent de plus en plus d'ampleur. Le bilan de la lutte contre l'habitat insalubre y est contrasté : à Saint-Laurent du Maroni et à

14 Sur environ 10 ans (64-74), la SIDR a obtenu des subventions d'un montant d'environ 35 MF.

Kourou, les opérations ont été menées à terme et les résultats sont probants. Ailleurs, elles rencontrent divers obstacles. Ainsi, sur l'île de Cayenne, aucune action n'a réellement été menée à terme en raison de la fragilité des opérateurs et de la difficulté à les impliquer dans les programmes.

Les premières opérations de résorption de l'insalubrité conduites dans les DOM se sont donc caractérisées par une intervention radicale : on rasait le quartier d'habitat précaire et on relogait les familles de façon transitoire ou définitive dans de grands ensembles construits à cet effet. Les terrains libérés constituaient des réserves foncières ou étaient réaménagés et intégrés dans la trame urbaine.

Malgré ces nombreuses opérations, le nombre de familles vivant dans les "bidonvilles" avait peu diminué au milieu des années 1970 ; le rythme de construction était insuffisant pour répondre aux besoins créés par l'accroissement de la population, par l'exode rural et par l'incapacité financière des populations déjà urbaines à se loger.

Ces problèmes de relogement s'expliquent par la difficulté à adapter les nouveaux programmes aux besoins des familles en termes de loyer mais aussi de modes de vie : les logements modernes impliquent en effet un changement radical du mode d'habiter auquel les familles ne sont pas toujours préparées.

L'absence ou du moins la faiblesse des études préalables, et notamment des volets social et économique dans ces premières opérations ont largement contribué à cet état de fait. Les opérations suivantes chercheront à remédier à ces difficultés en concevant de nouveaux modes opératoires (en termes d'études préalables notamment) et de nouveaux types de programme de relogement (recherche d'un habitat adapté, recours à la réhabilitation, relogement transitoire avec accompagnement social...).

La rénovation urbaine en Guyane

L'une des difficultés auxquelles se heurtent les opérations RHI en Guyane est la présence de populations immigrées, souvent en situation irrégulière. Ces immigrants se sont installés dans des zones rurales ou urbaines, sur des terrains publics ou privés (il existe un secteur locatif insalubre qui s'appuie sur des "marchands de sommeil").

La concentration de population à

proximité des centres urbains a donné naissance à des cités de fait. Ce phénomène s'est accentué dans les années 1970 à Saint-Laurent, à Kourou et à Cayenne, essentiellement dans les banlieues sud et sud-est où certains groupements comptent plusieurs centaines d'habitations (cités Bonhomme, Pascaline, Capullo). Les maisons, parfois de bonne qualité, sont dépourvues

• • •
d'eau, d'électricité, d'assainissement ; les terrains marécageux y favorisent la prolifération des moustiques.

Le problème le plus important se pose à Cayenne même, construite sur d'anciens marécages autour du fort Cépérou. La vieille ville s'est agrandie, au sud, sur des terrains jadis à usage agricole, situés au-dessous du niveau des plus hautes mers et en grande partie inondés pendant la saison des pluies.

Un recensement effectué en 1966 par la DDE dénombrait 1 470 habitations considérées comme insalubres. Celles-ci abritaient environ 7 000 personnes. Groupées pour la plupart en îlots, ces habitations se situaient dans les quartiers et les cités périphériques de la ville (banlieue sud, "Village chinois", faubourg L'Abri, cité Thémire, cité Anatole).

Face à cette situation, la DDE a entrepris une opération de rénovation urbaine. Cette intervention a été décomposée en tranches, la première concernant les quartiers de la banlieue sud, extension immédiate de la partie urbanisée de la ville, d'une superficie d'environ 11 hectares.

Dans les années 1970, la SIMAG (Société Immobilière de la Martinique et de la Guyane) a participé, en collaboration avec la Ville de Cayenne, à cette opération de rénovation urbaine.

La construction de 382 logements aux normes réduites a été programmée sur des terrains remblayés afin de reloger les familles du quartier de "La Crique". Le financement a été assuré par le ministère de l'Équipement et le FIDOM, et par des prêts de la Caisse centrale.

D'autres formes d'intervention ont été mises en place à la fin des années 1970 :

- les "parcelles viabilisées" de 250 à 300 m². Leur financement est assuré par la commune, qui cède les terrains, et par une subvention forfaitaire par parcelle attribuée par l'État. Ces lotissements économiques visent les ménages dont les ressources ne permettent pas de payer un loyer, y compris dans un logement social ;

- la restructuration et la viabilisation des cités d'habitat précaire.

Depuis, de nouvelles opérations et de nouvelles approches ont été initiées.

En 1991, la SIMAG, en collaboration avec la municipalité, a entrepris la réalisation d'une vaste opération dans la banlieue sud de Cayenne. Près de 400 logements nouveaux ont été construits, sur des terrains marécageux remblayés au sud de la digue Ronjon, et destinés à accueillir les occupants du quartier spontané de "Village chinois". Le relogement s'est fait dans des immeubles aux normes réduites tout en revêtant un caractère définitif (le recours à une cité de transit n'a pas été nécessaire). Cette opération est à l'heure actuelle bloquée.

A Saint-Laurent du Maroni, l'opération de Moucaya et la RHI multi-sites ont été menées à terme. Les quartiers insalubres ont été démolis et les familles relogées dans les LES des nouveaux quartiers.

De nouveaux programmes complémentaires sont en cours de réalisation à Kourou : les habitants du quartier spontané de Saramacc seront en partie relogés sur le site après viabilisation, et pour ceux qui le souhaitent dans un autre quartier (Aïmara). Le relogement est prévu en LES en auto-finition ou dans des logements en accession auto-construction.

L'expérience de Commune Prima à Saint-Denis

En 1969, est née l'idée de créer des cités de transit, sorte d'intermédiaire entre le "bidonville" et l'habitat collectif social, afin d'offrir des conditions de logement salubres sans bouleverser les modes de vie traditionnels.

Le quartier de "Commune Prima", situé sur un terrain communal d'une trentaine d'hectares hors de l'agglomération dionysienne, accueillait 150 familles dans des logements insalubres regroupés en petits îlots le long d'une voie de desserte sommaire.

Une étude sociologique et économique sur ce quartier a été confiée à la SEDRE (Société d'équipement du département de la Réunion) par la municipalité. Cette étude a permis d'identifier les habitants comme étant soit des migrants de communes rurales, soit des immigrés malgaches ou comoriens ; la taille des ménages variait de la famille très nombreuse au simple célibataire ; les revenus, bien qu'irréguliers, n'étaient pas inexistantes. Nombreux étaient les ménages se déclarant prêts à payer un loyer compris entre 20 et 100 F par mois pour disposer d'un logement salubre et d'une cour permettant de faire du jardinage ou de l'élevage.

Suite à cette étude, la municipalité a établi un cahier des charges en vue de la conception d'un projet.

Ce cahier des charges fixait notamment

les consignes suivantes : restreindre autant que possible le cadre géographique de l'opération de relogement par rapport à l'implantation existante ; étudier un programme de 120 logements regroupés par 10/12 autour d'espaces et d'équipements publics attractifs ; réserver des espaces privatifs pour chaque logement ; tenir compte des modes d'habiter traditionnels dans l'organisation des pièces ; permettre l'expression d'une vie communautaire...

L'objectif de cette cité de transit long, au-delà de la résorption de l'insalubrité, était de servir d'école d'apprentissage de la vie commune, de palier entre les habitudes de vie en bidonville et l'intégration définitive dans un tissu urbain, le tout sans déraciner... Ainsi, en contrepartie de leur logement, les habitants devaient respecter un certain nombre de règles d'hygiène, réduire la quantité d'animaux élevés...

Afin de répondre à cet objectif, une attention particulière devait être accordée à l'information des habitants, puis au suivi et à l'aide qui leur serait apportée tout au long du projet.

Le coût élevé de cette expérience empêchera sa généralisation. A Saint-Denis, on a choisi de réserver ce type d'opération et de relogement aux familles les plus défavorisées, les autres bénéficiant d'un relogement plus traditionnel.

L'opération du quartier de l'Assainissement à Pointe-à-Pitre

Le territoire de la commune de Pointe-à-Pitre est très restreint. Dès 1960, la quasi-totalité des zones constructibles entre la vieille ville et la limite nord était occupée.

Le quartier de l'Assainissement comptait alors environ 6 000 cases réparties sur

42 hectares, sur des terrains inondables et sans aucun assainissement.

Le principe d'une opération de Rénovation urbaine a été retenu dès 1958, et les premières actions ont été engagées en 1961¹⁵. Les familles ont été "décaisées" et relogées dans un premier





programme de logements neufs situés en périphérie (cité Malraux). Par la suite, un programme de 7 000 logements, pour la plupart sociaux, a été réalisé sur 52 hectares de terres ennoyées récupérées sur la mangrove et sur la mer (quartiers Lauricisque et de la Gabarre).

Les familles ont donc, dans leur majorité, été relogées dans de grands ensembles à la périphérie de la ville.

Parallèlement, les terrains anciennement occupés par l'habitat insalubre ont fait l'objet d'une opération d'aménagement planifiée, afin de les intégrer à la trame urbaine et au marché foncier.

La commune de Pointe-à-Pitre comptait 30 000 habitants sur 300 hectares (pour une conurbation de 120 000 habitants). La population pontoise concernée par cette opération représentait 20 000 habitants, soit 65 % de la population communale de l'époque.

Cette opération, menée par l'État et la Ville, s'inscrivait dans le cadre de la Rénovation urbaine de Pointe-à-Pitre (RUPAP), la première de cette importance en France. Elle a été l'occasion d'un programme lourd d'aménagements et d'équipements (équipements collectifs publics, infrastructures...), dimensionnés à l'échelle de la conurbation dont Pointe-à-Pitre est le centre.

Les terrains libérés de l'Assainissement ont été remblayés et viabilisés. Ils ont permis l'édification d'immeubles collectifs à financement HLM et la construction de grands boulevards.

La cité de recasement - et de transit - (Lauricisque) pour les familles expulsées du quartier, a longtemps offert, paradoxalement, l'aspect d'un bidonville : en 1980, certaines familles y vivaient encore, alors que la durée de transit prévue

était au maximum de trois ans. Leur relogement n'a pu se faire à la fois en raison de l'insuffisance de leurs revenus et de l'inadaptation des logements modernes à leur mode de vie. Cette inadaptation s'explique en partie par la faiblesse de l'approche sociale et économique dans l'élaboration de l'opération. Le bilan initial de l'opération s'élevait, en 1964, à 86 MF, mais il n'a cessé d'augmenter jusque dans les années 1980, après des révisions successives, pour atteindre 270 MF (6ème révision : 1980-1985).

Selon le concessionnaire de l'opération, la Société d'équipement de la Guadeloupe (SODEG), plusieurs éléments ont contribué à cette augmentation des dépenses :

- la durée de l'opération s'est fortement allongée, en période de forte inflation de surcroît ;
- la maîtrise du foncier a été plus difficile que prévu ;
- la durée de résorption de la cité de transit a, elle aussi, largement dépassé les prévisions (pour libérer les emprises de la Gabarre, il a fallu déplacer les cases des habitants qui n'avaient pas trouvé de solution de relogement définitif) ;
- l'augmentation du volume et de la qualité des travaux de voirie ;
- l'éclatement des VRD de desserte dû à l'abaissement des niveaux constructibles et à l'étalement de l'urbanisation (R + 4 au lieu de R + 16 dans le secteur de la Gabarre) ;
- l'amélioration de la qualité des espaces publics (éclairage public, espaces verts, mobilier urbain) ;
- les reprises imprévues de certains ouvrages devenus caducs à cause des tassements.

15 Le cadre juridique et financier a été approuvé par la Conférence interministérielle du Fonds de Rénovation Urbaine (FRU) au début de l'année 1964.

• LOTISSEMENTS ÉCONOMIQUES ET PARCELLES VIABILISÉES

En 1971, l'accroissement des quartiers d'habitat spontané se faisait au rythme de 400 à 500 cases par an en Guadeloupe. Il était donc difficile, étant donné l'ampleur du phénomène, d'entreprendre la résorption de l'ensemble de ces quartiers.

Les programmes de logements sociaux étaient insuffisants pour répondre à la totalité de la demande solvable ; de plus, ils étaient inaccessibles financièrement à une fraction importante de la population.

Par ailleurs, si les familles pouvaient assumer les dépenses de construction d'un logement - même sommaire - elles ne pouvaient prendre en charge celles de l'équipement et de la viabilisation. Face à ces contraintes, il a paru nécessaire que l'effort de la puissance publique porte sur ces équipements collectifs, véritable structure d'accueil pour les efforts individuels d'auto-construction ou d'auto-amélioration du logement.

C'est dans cet esprit qu'a été retenue, dans le cadre de la programmation du VI^e Plan, une action spécifique sous la forme d'un programme dit de "structures d'accueil" ou de "parcelles viabilisées". Ce programme devait permettre de fournir aux candidats au logement des parcelles viabilisées d'environ 200 m², entièrement équipées et raccordées aux réseaux, dotées d'un bloc sanitaire et situées dans de véritables trames urbaines.

Dans cette formule, le financement pour l'achat du terrain était assuré par la commune, la viabilisation étant financée partiellement par une subvention de l'Etat¹⁶.

Ces parcelles étaient ensuite mises à la disposition des familles à un prix réduit et avec un cahier des charges. Les chefs de famille y construisaient eux-mêmes leur maison. Dans certaines expériences, les attributaires se sont vu fournir une "ébauche de logement" qui offrait l'avantage d'offrir plus de garanties quant à la conformité avec les plans étudiés.

La commune conservait une grande latitude en ce qui concerne la nature et le prix de la cession des terrains aux attributaires, les modes les plus souvent utilisés étant la location-vente et le bail à construction (permettant à la commune de conserver la maîtrise du sol).

16 La procédure est proche de celle des lotissements communaux, mais le financements diffère : les opérations sont subventionnées aux deux tiers par le ministère de l'Équipement (chapitre 65-53) jusqu'à 6 000 F par parcelle, et par la Caisse d'allocations familiales (FASS). La commune supporte le tiers restant. Les ouvrages et équipements réalisés dans le cadre de l'opération sont incorporés dans le domaine communal.

Ces lotissements économiques ont été mis en œuvre à partir de 1972 sur des terrains urbains et périurbains. Cette localisation pose un problème sur le plan foncier, en termes de coût d'acquisition mais aussi de disponibilité : les possibilités de réserves foncières sont souvent inadaptées et les documents d'urbanisme, encore à l'état embryonnaire, n'apportent qu'une aide limitée.

• LES OPÉRATIONS DE RHI

Les premières opérations de lutte contre l'habitat insalubre, ou plus exactement d'éradication des "bidonvilles", ont débuté dès les années 1960 dans les départements d'Outre-mer, dans le cadre de la loi sur la Rénovation urbaine et de la loi Debré. Face à l'ampleur du phénomène, cette lutte s'est poursuivie et même accélérée dans les années 1970 avec la procédure RHI : la circulaire du 27 août 1971 a été étendue aux DOM à la fin de 1973.

Malgré les divers programmes mis en œuvre dès les années 1960, les quartiers d'habitat insalubre subsistent et continuent même de se développer, en raison notamment de l'insuffisance de l'offre de logements par rapport aux besoins.

Le bulletin du GIP RHI de juillet 1971 consacré à la résorption de l'habitat insalubre Outre-mer constate que les logements des DOM sont, dans l'ensemble, d'une qualité nettement inférieure à ceux de Métropole. Cela s'explique d'une part, par l'insuffisance de logements et la sur-occupation qui en résulte et d'autre part, par l'état des logements. A titre d'exemple, en 1967, sur 71 093 logements dénombrés à la Martinique, seul un tiers disposait de l'eau courante.

L'urgence des problèmes et la forte subvention liée à la procédure RHI ont conduit à utiliser celle-ci massivement Outre-mer. Les montants de subvention au titre de la RHI s'élèvent en effet à 80 % (parfois même 100 %) du déficit de l'opération.

La procédure s'est progressivement généralisée à l'ensemble des départements et a bénéficié de crédits de plus en plus importants de la part de l'Etat. Le problème de l'insalubrité semble persister plus fortement Outre-mer qu'en Métropole, puisque la part réservée aux DOM prend une importance croissante. Mais cette tendance est aussi liée à une diversification des procédures et des financements plus fréquente en Métropole.

Les premières opérations RHI

Les actions de RHI visent à rendre salubres les habitations et à reloger les familles sur place ou ailleurs. Les premières opérations réalisées, sur le modèle des procédures antérieures, se sont essentiellement traduites par des opérations de démolition/reconstruction.

Cependant, plusieurs scénarios sont envisagés dans le cadre légal :

- mettre fin à l'occupation de terrains soumis à des risques naturels importants ;
- mettre fin à l'occupation de locaux impropres à l'habitation et reloger les occupants ;
- mettre fin au surpeuplement des locaux a priori affectés à l'habitation mais occupés par un nombre trop important de personnes ;
- remédier à l'insalubrité en procédant à des travaux d'habitabilité (déménagement provisoire des occupants) ;
- démolir les locaux insalubres quand l'insalubrité n'est pas remédiable.

Les procédures permettent aussi de mettre en œuvre un projet d'aménagement ou de constituer des réserves foncières.

Les premières opérations se sont largement inspirées des mécanismes antérieurs de lutte contre l'insalubrité : on rasait le quartier et on procédait à un relogement le plus souvent exogène, généralement dans de grands ensembles d'habitat social. Elles ont essentiellement concerné des groupes de logements bien distincts. La résorption de l'insalubrité diffuse et le curetage d'îlots ont été très peu utilisés.

Mais la lenteur et la rigidité de la procédure ont conduit à l'émergence d'autres modes d'intervention, comme la viabilisation sommaire des terrains occupés. Ces opérations se sont souvent faites dans l'urgence et au coup par coup. Il n'y a eu ni schéma d'aménagement d'ensemble, ni encadrement des interventions individuelles sur le bâti. Ces opérations, quoique favorables à la résorption de l'insalubrité de l'environnement du bâti ont créé une situation complexe : les habitants se sont sentis encouragés et ont procédé à la durcification de leur logement, freinant ainsi la mise en œuvre d'actions à plus long terme qui auraient permis d'intégrer ces quartiers à la ville et à la trame urbaine.

Le recours à des modes opératoires qui sortent du cadre strict de la RHI traduit une certaine inadaptation de la procédure aux réalités locales. Nous ne développerons pas ici tous les obstacles techniques à la mise en œuvre des opérations. Il faut cependant souligner certains problèmes structurels, tenant à la philosophie même de la procédure.

Le principe d'une procédure unique ne répond pas toujours à la diversité des sites et des enjeux. Les causes et les niveaux d'insalubrité, les problèmes rencontrés par les populations et les villes ne sont pas les mêmes partout ; ils appelleraient des approches et des traitements spécifiques que le cadre procédural ne permet pas. Par ailleurs, cette procédure est essentiellement prévue pour démolir et pour reloger dans des quartiers urbanisés.

Les études portent sur l'évaluation de l'insalubrité du bâti, et non sur celle de l'environnement. Or ces préalables qui se révèlent souvent peu pertinents par rapport aux réalités de ces quartiers, allongent fortement les délais d'intervention.

En effet, compte tenu de la situation des quartiers (proximité du centre), de leurs caractéristiques (insalubrité liée davantage à l'environnement qu'au bâti lui-même), des carences en logement social et de l'inadaptation de ces logements aux modes de vie de certaines familles, les enjeux Outre-Mer se situent ailleurs : il ne s'agit pas tant de détruire que d'équiper et de développer ces quartiers afin de les intégrer dans la trame et dans le développement urbain. Il en résulte que l'on détruit des quartiers entiers, en déplaçant les populations, là où il aurait parfois suffi de résorber l'insalubrité de l'environnement.

De plus, la procédure RHI classique ne développe pas véritablement d'approche socio-économique, permettant une bonne connaissance des populations et de leurs besoins, des réseaux communautaires et économiques... Or, une telle approche est importante dans les DOM, compte tenu du retard de développement et des situations de précarité des ménages, mais aussi des réseaux particuliers à l'œuvre dans les quartiers d'habitat précaire. Cette lacune pèse sur les possibilités de développement des quartiers, mais aussi sur l'enjeu d'intégration de la population.

En outre, la procédure est mal adaptée à la résolution des problèmes fonciers. Ainsi, dans son application stricte, elle ne permet pas d'aborder la complexité des statuts d'occupation. Les procédures d'expropriation, contrairement à l'objet de la loi, s'avèrent lourdes à mettre en œuvre. Par ailleurs, le relogement exogène nécessite la mise en œuvre de programmes de logements fortement consommateurs de foncier. Or le foncier aménageable est relativement rare et les communes disposent rarement des réserves suffisantes.

L'exemple de la Réunion

A la fin des années 1970, grâce aux nouvelles procédures instaurées par les lois Debré puis Vivien, les "bidonvilles" avaient été quasiment éradiqués en Métropole. Ces "quartiers d'habitat précaire"¹⁷ continuaient cependant d'exister en grand nombre Outre-mer. Ainsi, à la Réunion, en 1980, environ 6 000 logements étaient recensés dans ces quartiers. En 1985, ce département en comptait plus de 7 000 qui abritaient

près de 30 000 personnes (soit 6 % de la population).

A la Réunion, la population résidant dans un habitat précaire est stable (plus de 69 % des habitants vivent toujours dans leur commune d'origine), plutôt jeune et composée majoritairement de femmes qui sont très souvent chefs de famille. Elle s'est implantée en gardant ses liens ethniques et familiaux, et les regroupements par lieu d'origine ou par religion sont fré-



17 Contrairement à certains de leurs homonymes latino-américains ou africains, les bidonvilles ultramarins se caractérisent par une faible densité au sol, une végétation luxuriante, de petites maisons souvent bien entretenues ; en zone urbaine, ils prennent même l'apparence de quartiers en formation.

quents. Ces caractéristiques sous-tendent l'existence de réseaux d'entraide et de solidarité relativement solides.

L'hétérogénéité de la population est beaucoup plus marquée en termes de revenus (de plus de 5 000 F à moins de 1 000 F par mois et par ménage). Ces revenus sont plus ou moins réguliers selon qu'ils proviennent d'allocations, de "jobs" ou d'emplois (les actifs déclarés représentant environ un quart de la population de 15 à 65 ans, avec une forte disparité entre les sexes).

Les zones d'habitat précaire (132 dans 14 communes au milieu des années 1980) comptent en moyenne 55 logements. Les deux plus importantes ne dépassent pas 350 logements. L'occupation du sol y est relativement faible (20 à 40 logements/ha) et l'organisation de l'espace est assez lâche : petits logements implantés au centre de la parcelle avec, de part et d'autre, de nombreux cheminements et des espaces libres appropriés ou non.

La première cause d'insalubrité tient en fait à l'implantation. Les quartiers spontanés se développent le plus souvent sur des terrains inconstructibles en raison des risques d'inondation, de la nature du sol ou de l'inconstructibilité réglementaire en bordure du littoral.

Trois types de terrain présentant des risques naturels servent ainsi couramment de lieu d'accueil à l'habitat spontané : les débouchés et abords des rivières et ravines, les terrains dont la déclivité est importante, le littoral et la zone des "50 pas géométriques".

L'implantation sur des terrains "résidus" de l'urbanisation est, elle aussi, très fréquente. Il s'agit généralement de terrains libres situés en périphérie du centre-ville, mais aussi de cours intérieures d'en-

sembles immobiliers, de zones de transition à mi-chemin entre un usage agricole et une intégration dans la zone urbaine. De plus, Saint-Denis ayant une zone rurale importante, des habitations insalubres sont implantées dans les champs de canne. Ces habitations sont soit regroupées en village, soit disséminées.

A l'insalubrité causée par l'implantation s'ajoute celle liée au manque d'entretien des espaces collectifs environnants : défaut de viabilisation, d'assainissement, de traitement. Les eaux stagnantes et l'accumulation des déchets favorisent la prolifération de maladies.

A l'opposé de cet environnement et de l'image qu'il renvoie, les habitations et leurs abords sont généralement soignés. Très peu sont construites en matériaux de récupération : la majorité est en bois, en tôle ou les deux (d'où l'expression créole de "bois sous tôle" pour désigner ces habitations). Les habitations durcies sont de plus en plus nombreuses. L'insalubrité du logement est alors liée à l'insécurité vis-à-vis de l'eau et du vent ; à sa sur-occupation problématique malgré le mode de vie tourné vers l'extérieur ou au faible niveau de confort et aux conditions d'hygiène insuffisantes, en particulier pour l'équipement sanitaire car la distribution en eau et électricité est de plus en plus souvent assurée.

En raison de la dissociation entre le logement et la parcelle, le statut d'occupation est variable et complexe : les occupants peuvent être soit propriétaires de la case et de la parcelle (44 %), soit propriétaires de la case et occupants sans titre du terrain (39 %), soit propriétaires d'une case sur un terrain appartenant à l'employeur (les sucreries notamment), ou encore locataires de la case et du terrain.

L'opération M'Gombani à Mamoudzou (Mayotte)

M'Gombani est un quartier ancien situé dans la mangrove en bord de mer. Après s'être "vidé" au profit d'autres quartiers, ils s'est à nouveau urbanisé, sous l'effet de l'arrivée massive d'immigrants et de la pression démographique. Il comptait, au moment de l'opération, plus de 1 500 habitants (398 foyers) répartis dans 406 constructions de 216 Mrabas (dont 60 % sont précaires) sur les 10 hectares du site. On envisage de reloger en foyer la partie célibataire de la population.

L'intervention dépasse le cadre de la procédure RHI stricte pour s'inscrire dans celui de la politique contractuelle de développement social, urbain et économique. Elle comprend 4 tranches. Les tranches 1 et 2 concernent la RHI, les tranches 3 et 4 une opération de ZAC dont l'opérateur est la SIM.

Lors du comité de pilotage du Contrat de ville, en mai 1992, quatre scénarios d'aménagement ont été proposés, permettant de définir les grands principes d'intervention et de lancer la RHI. Le Contrat de ville a destiné ce quartier à devenir le cœur économique de l'agglomération grâce à l'implantation de fonctions commerciales, d'équipements publics et d'un programme de logements variés.

L'ensemble des constructions a été détruit et une partie du terrain remblayée avant le réaménagement du site. Tous les habitants ont donc été relogés dans des constructions neuves. L'essentiel de ce relogement s'est effectué dans le cadre de la RHI à l'extérieur du site, après déplacement, et le plus souvent en accession à la propriété. Le programme montre cependant que l'opération a permis d'accueillir de nouveaux ménages.

Au-delà de cette opération, une réflexion globale a été menée sur le développement de la ville, sur les objectifs d'organisation et de planification urbaines, et sur la politique de développement social à mettre en œuvre.

Le programme est le suivant :

- 183 LES (RHI) ;
- 49 LLTS (RHI) ;
- 61 LLS (essentiellement dans le programme RHI) ;
- 52 ILM (répartis entre la RHI et la ZAC) ;
- 1052 m² SHON (Surface hors œuvre nette) de commerces aidés (RHI) ;
- 3915 m² SHON de commerces libres (essentiellement dans le programme de la ZAC) ;
- 6350 m² SHON d'équipements publics (ZAC).

La volonté de créer un pôle commercial et de mettre en œuvre une opération d'aménagement lourde s'est appuyée sur le postulat suivant : en raison du manque de terrains disponibles à proximité du centre, le site du quartier M'Gombani apparaît comme la seule opportunité pour Mamoudzou de se constituer un centre-ville avec des fonctions diversifiées. Ce postulat a depuis été remis en cause, notamment dans le rapport Saville, de même que la viabilité du programme de commerces et l'adaptation du programme de logements.

Cette opération illustre la persistance du recours à la démolition des constructions et au relogement à l'extérieur du site, mais également une évolution vers des opérations plus complexes intégrant plusieurs procédures et s'inscrivant dans une politique plus large : celle du développement social urbain défini par les Contrats de ville.

C h a p i t r e 3



DES OPÉRATIONS DE PLUS EN PLUS COMPLEXES

DE LA TABULA RASA À LA RÉHABILITATION

• LA PERSISTANCE DES PROBLÈMES D'INSALUBRITÉ

Au milieu des années 1980, en dépit des nombreuses opérations de résorption de l'insalubrité lancées durant la décennie précédente, 70 % seulement des logements Outre-mer étaient desservis en eau. 40 % ne disposaient toujours pas d'installations sanitaires à l'intérieur du logement et 43 % ne possédaient pas de salle de bains.

Une étude réalisée par l'ADUAM sur la Martinique, en 1983, recensait 61 quartiers insalubres nécessitant une intervention lourde. Il s'agissait des quartiers les plus dégradés, cumulant vétusté et précarité de l'habitat, implantation anarchique des constructions, insalubrité de l'environnement et terrains impropres à la construction...

A ce bilan qui dénombrait 5 700 constructions en état d'extrême insalubrité (soit 7 % du parc immobilier de l'île à l'époque), il convient d'ajouter l'habitat insalubre diffus dans les espaces ruraux ou le tissu urbain des bourgs et les quartiers qui posent essentiellement des problèmes de structure ou de réseaux. Cependant, la majorité des logements atteignait, grâce au phénomène de l'auto-construction et de l'auto-amélioration, un état acceptable¹.

Aussi, l'intervention de l'Etat a-t-elle été amplifiée, notamment dans le cadre des objectifs du IX^e Plan affirmant la nécessité d'engager un effort particulier pour réduire l'insalubrité dans les DOM.

La mise en place du CIV et l'affectation de 20 millions de francs par an minimum au bénéfice des DOM, au titre de la RHI, ont permis de concrétiser cet objectif en multipliant par cinq les dotations moyennes des années précédentes.

Un certain nombre d'opérations continuent à s'appuyer sur une démolition totale du quartier et un relogement des habitants sur le même site ou dans d'autres quartiers construits à cet effet. Mais de plus en plus souvent, la démolition n'est plus totale et ne touche que l'insalubrité irrémédiable.

L'application de la RHI "classique" a montré ses limites Outre-mer. Face à ce constat, les pouvoirs publics ont été obligés d'en redéfinir les enjeux, les principes et les modes opératoires. Cette redéfinition s'est appuyée sur la mise en cohérence des objectifs de la politique de la ville et de la RHI : il s'agit bien de favoriser

1 Cette insalubrité ponctuelle ou résiduelle n'est pas réellement visée par les interventions de résorption de l'habitat insalubre.

l'insertion urbaine et sociale des quartiers, et non plus d'intervenir strictement suivant des principes hygiénistes.

• DE NOUVEAUX PRINCIPES D'INTERVENTION

De nouveaux modes d'action ont été valorisés, concernant notamment l'intervention sur le bâti. Les opérations de démolition-reconstruction qui avaient constitué pendant longtemps la majeure partie des actions de résorption, ont progressivement été remplacées par des interventions de restructuration-aménagement.

Dans les années 1980, sans remettre en cause l'intervention "classique" de la RHI par démolition totale et reconstruction, nécessaire dans un certain nombre de cas, l'accent porte sur la mise en œuvre coordonnée de moyens diversifiés visant à réduire les causes de l'insalubrité tout en limitant la déstructuration du tissu urbain et social existant.

Il s'agit, à côté de la démolition-reconstruction (sur place ou à proximité), de développer les opérations où la démolition se borne à l'habitat totalement insalubre et ne pouvant être amélioré dans le cadre d'actions de restructuration, de viabilisation et d'amélioration des logements et de l'environnement.

Les premières expériences d'amélioration des zones d'habitat précaire ont généralement été menées pour des logements installés sur des terrains appartenant à un propriétaire unique afin de contourner l'obstacle de la maîtrise du foncier.

Le terrain est d'abord loti et chaque occupant "rentre" dans sa parcelle. Ensuite, la viabilisation, l'assainissement, la distribution d'eau et d'électricité sont réalisés. Généralement, ces actions induisent un processus d'auto-réhabilitation par les occupants, d'autant plus que leur statut d'occupants est stabilisé.

Cette politique moins brutale est séduisante. Elle ne peut cependant être conçue qu'en complément d'une politique de démolition-reconstruction. Le parc de logements améliorables reste en effet limité et, surtout, les terrains sur lesquels ils sont implantés présentent des risques naturels majeurs. En outre, cette politique "chirurgicale" est souvent beaucoup plus longue à mettre en place.

Ces nouveaux principes d'intervention sur le bâti illustrent le plus clairement l'évolution des opérations RHI, mais les changements d'approche ne se limitent pas à cela. Ils touchent les différents champs de l'insertion : urbaine, sociale, économique. Dès lors, l'approche, les principes, les modes d'intervention se complexifient.

• UNE NOUVELLE GÉNÉRATION DE PROJETS

En Martinique, de nombreux quartiers spontanés s'étaient développés depuis la fin des années 1950 sur les terrains du littoral appartenant à l'Etat (Volga Plage), à la commune (Trénelle) ou à des propriétaires privés. Localisés sur le littoral ouest de Fort-de-France, Texaco, Fonds Populaire et Pointe de la Vierge comptent parmi les quartiers les plus récemment construits dans la zone des "50 pas géométriques".

Trois types d'actions en matière de résorption de l'habitat insalubre avaient été menées à Fort-de-France : la viabilisation des terrains par la commune, le soutien financier aux occupants pour l'amélioration des logements, la rénovation urbaine (qui se limitait à l'époque à raser, à reloger dans des cités d'accueil et à reconstruire).

L'opération de Texaco va faire évoluer les modes d'intervention. Son étude préalable pose en effet comme principes conducteurs :

- l'aménagement, l'équipement et la viabilisation du quartier ;
- la conservation des logements pouvant être réhabilités ;
- le maintien sur place de la population ;
- le souci de préserver la cohésion sociale et communautaire ;
- la participation des habitants au projet.

L'évolution la plus profonde concerne certainement le foncier, puisqu'il a été procédé, après acquisition des terrains situés sur les "50 pas géométriques", à la régularisation des statuts d'occupation.

Les normes techniques ont été revues à la baisse, les réseaux existants ont été, quand cela était possible, simplement recalibrés en tenant compte des usages locaux (cheminements des piétons notamment). Il en va de même pour le volet logement qui, parallèlement à des constructions neuves, a privilégié la réhabilitation et l'amélioration par auto-construction.

Enfin, les volets économiques et sociaux ont été renforcés : en plus des équipements publics, des locaux commerciaux et artisanaux ont été construits. Une équipe d'animation et de suivi social a été mise en place afin de renforcer la participation des habitants au projet.

Cette opération a donc marqué une évolution considérable, au niveau de la conception même de la réhabilitation - en entérinant le principe du droit des occupants à la régularisation - mais aussi au niveau des modes opératoires de mise en oeuvre.

Les principes et les pratiques régissant ces RHI de seconde génération semblent très inspirés des solutions appliquées dès le début des années 1970, à l'instigation

notamment de la Banque mondiale, dans les réhabilitations de bidonvilles en Afrique et en Amérique latine.

Les opérations de ce type exigent de nombreuses études préalables (enquêtes foncières, socio-économiques, analyse de l'habitat...) et d'ingénierie. Elles sont lourdes à mettre en oeuvre du point de vue opérationnel (information, participation des habitants, relogements provisoires, appui à l'auto-construction...). Elles demandent aussi un certain savoir-faire institutionnel, pour organiser des partenariats, croiser les procédures et mobiliser, en temps et en heure, un grand nombre de financements d'origines diverses, notamment ceux consacrés au développement social et urbain par les politiques nationales contractualisées.

La plupart des SEM d'aménagement et en particulier les SEML ont trouvé là de nouveaux marchés et se sont engagées, pour les collectivités, dans ces nouvelles démarches.

La RHI Texaco (Martinique)

Les premières habitations de ce quartier s'étaient implantées dans les années 1960, sur les terrains situés à proximité de l'aire de stockage de la société pétrolière. Dans les années 1980, on y dénombrait 205 constructions et 800 personnes.

Ce quartier se caractérisait notamment par la particularité du statut foncier (zone des "50 pas géométriques"), l'hétérogénéité du parc bâti, le fort niveau d'insalubrité des logements (dont 35 % jugés irrémédiablement insalubres) et de l'environnement. On y constatait également une densité relativement élevée (200 habitants par hectare), une forte proportion de ménages insolubles et beaucoup d'activités informelles. Ressortait enfin un haut niveau de cohésion communautaire ainsi qu'une forte dynamique d'auto-construction.

L'option de base du projet (restructurer sans raser) engendrait un certain nombre de contraintes. Il fallait à la fois reconstruire ou réhabiliter in situ des logements de construction récente,

résoudre la question du statut d'occupation du sol, organiser la concertation et la participation des habitants.

La forte implication de la municipalité et de ses services constitue l'une des caractéristiques de cette opération.

L'étude préalable a été financée par la Ville et la DDE et confiée à la SODEM et au service d'urbanisme de la Ville (l'Atelier municipal d'aménagement et d'urbanisme - AMUA). L'étude de réalisation a, quant à elle, été financée à part égale par la Ville et le FAU (maître d'œuvre : SODEM puis SEMAFF). La réalisation enfin, a été financée par la Ville, le FAU, le ministère de l'Intérieur et la CAF, et mise en œuvre par l'AMUA, la SHLM et le PACT.

Le coût de l'opération était estimé à près de 61 millions de francs, les principaux financeurs étant, dans l'ordre, la Ville (40 %), la LBU (20 %), le FAU (14 %).

L'opération devait se dérouler sur cinq ans (entre 1981 et 1986) ; elle a duré dix-huit ans.

Opération de la Petite Ravine Nord au Vauclin (Martinique)

Le quartier de la Petite Ravine illustre particulièrement le phénomène (à partir des années 1950) de prolifération des zones d'habitat insalubre à la périphérie des bourgs, dans un contexte de crise de l'économie traditionnelle et d'exode rural.

Le Vauclin réunissait à cette époque un ensemble de caractéristiques qui ont favorisé ce mouvement :

- 45 % de la population de la commune vivait dans des quartiers isolés sur un relief tourmenté ;
 - la vie sociale y reposait sur l'économie de plantation associée à une économie vivrière ;
 - la commune disposait d'un bourg littoral attractif, cerné de terrains publics investis par les migrants (de 1954 à 1967, la population du bourg a crû de 34 %).
- Par ailleurs, ces derniers ont été contraints, en raison du relief - un promontoire étroit dominant des zones marécageuses -, de conquérir des territoires impropres à la construction. La Petite Ravine est ainsi née dans une zone de l'embouchure de la rivière, sur des terrains appartenant à l'Etat (domaine privé et public).

Les premiers habitants ont bâti en contrebas du bourg, sur des terrains stables, s'organisant autour d'axes structurants de l'agglomération. Cette partie sud se prête, dans le cadre de l'opération de RHI, à un aménagement de type restructuration-amélioration. La partie nord, par contre, est issue d'une seconde vague de migration datant du milieu des années 1960. Cette vague a gagné les terrains proches de la rivière, dont le caractère marécageux ainsi que le risque de crue ont conduit à opter pour une solution de décasement. Il sera ici question de l'intervention sur cette partie du quartier.

L'opération de la Petite Ravine Nord (156 constructions, 600 habitants concernés) intervient au début des années 1980, à un moment où la politique de résorption de l'habitat insalubre connaît une évolution à la Martinique, aux niveaux suivants :

- la démarche s'appuie davantage sur une réflexion préalable et sur une concertation avec la population que dans les opérations antérieures ;
- les types d'intervention sont de plus en plus, pour des raisons sociales et économiques, orientés vers des opérations de restructuration et de réhabilitation des quartiers (cf. Texaco). La solution de l'éradication tend à n'être utilisée que lorsqu'elle s'impose pour des raisons de sécurité ;
- le suivi et l'encadrement se sont développés. L'intervention sur le bâti et les espaces collectifs s'accompagne désormais d'actions sociales.

A la Petite Ravine Nord, après avoir un moment opté pour une solution de maintien sur place, dans des cases en partie durcifiées, les autorités ont décidé en 1981, en raison des risques encourus par la population, de mettre en place une opération de relogement.

Cette opération a été réalisée dans le cadre d'une RHI (6 MF de subventions au titre du FAU) dont le maître d'ouvrage était la SODEM.

Elle s'est déroulée en quatre phases principales :

- démolition de la quasi-totalité des habitations, à l'exclusion d'un îlot installé sur des terrains sains ;
- viabilisation de deux terrains destinés à accueillir les familles ;
- construction de logements adaptés aux moyens économiques de la population à reloger ;



- aménagement de la zone évacuée en espace naturel boisé.

L'opération de la Petite Ravine Nord s'inscrit dans une politique plus large de maîtrise du développement du bourg et d'amélioration du cadre de vie définie par la municipalité sous la forme d'un plan de référence.

Elle s'articule autour d'un plan d'actions dont les principaux axes sont :

- la maîtrise foncière (cf. programme de logements sur des terrains municipaux) ;
- la reconquête des quartiers dégradés ;
- l'intégration des nouveaux quartiers (l'un des programmes de relogement s'inscrit dans un quartier nouveau) ;
- l'organisation de l'extension de l'agglomération (l'autre cité d'accueil se situe à l'entrée du bourg, en continuité avec la trame urbaine) ;
- la lutte contre l'occupation illégale des terrains publics, notamment ceux du littoral (actions de surveillance, de pénalisation et de réglementation).

La municipalité a donc adopté une démarche continue favorisant la cohérence du projet avec le développement du territoire, des études pré-opérationnelles aux outils de suivi de l'opération.

Au-delà de la réflexion urbaine globale dans laquelle elle s'inscrit, l'opération constitue une innovation en matière de modes opératoires, par l'importance qu'elle accorde à la concertation avec les habitants.

La population a en effet été associée à l'organisation du relogement par une démarche d'information et de consultation engagée dès le début de l'opération. En outre, les aspects sociaux ont largement été pris en compte. Le souci d'inté-

grer les habitants de la Petite Ravine à la population du bourg et de respecter leurs caractéristiques sociologiques a constitué un objectif prioritaire.

Ainsi :

- malgré la pénurie foncière, l'aspiration des occupants à un habitat individuel en accession à la propriété a été respectée (essentiellement des LTS livrés à l'état d'ébauche)² ;
 - les programmes de relogement ont été implantés à proximité de quartiers existants ;
 - l'organisation des cités d'accueil tient compte des pratiques sociales des habitants (possibilité d'accostage à proximité pour les pêcheurs, espaces collectifs importants, maintien des liens de voisinage pour les personnes âgées en particulier) ;
 - le lieu de relogement - entre les deux cités - a été choisi par les habitants ;
 - des mesures et des structures d'accompagnement social et de développement économique ont été mises en œuvre.
- La procédure RHI a permis de bien maîtriser le déroulement de l'opération de "décaissement - recasement" et de mobiliser des aides importantes. Elle présente cependant l'inconvénient d'être lourde et complexe, impliquant de longs délais de réalisation, alors que la population vit dans l'attente d'un relogement.
- Le coût par ménage de cette opération est de 230 000 F dont 100 000 F pour la construction du logement. L'Etat apporte, sous forme de subvention, 170 000 F par foyer. Ce poids financier concourt lui aussi à la longueur des opérations : le rythme de réalisation n'est souvent pas à la mesure de l'ampleur des besoins.

² L'objectif initial qui était de diversifier le programme de logements a dû être révisé lors de l'analyse de solvabilité des ménages.

LES QUESTIONS RÉCURRENTES

La complexité des situations conduit à poser le problème des modes d'intervention. La procédure RHI a été conçue pour résoudre des difficultés ponctuelles alors qu'il s'agit de plus en plus de traiter des zones hétérogènes mêlant des espaces libres, des constructions de qualité diverse et des points d'insalubrité. De nombreuses questions doivent être prises en considération, elles interagissent et doivent être intégrées dans une approche globale et itérative.

• LA QUESTION DU FONCIER

La disponibilité en terrains destinés à l'urbanisation

Nous avons déjà évoqué les problèmes liés aux lacunes de la planification urbaine et de la politique foncière. Les communes (et leurs opérateurs) ne se sont pas toujours dotées d'outils de gestion du foncier leur permettant d'avoir une vision prospective et de mettre en œuvre des stratégies adaptées à la situation.

Les estimations des besoins fonciers pour l'habitat ont conduit à affecter de nombreux terrains à l'urbanisation dans les POS. Du foncier destiné à l'urbanisation reste disponible, d'autant que si les densités moyennes sont fortes, les zones urbanisées restent en moyenne faiblement densifiées.

En fait, c'est moins la rareté des terrains que leur cherté qui constitue une difficulté. Le niveau des prix, pour le terrain à bâtir équipé, est élevé et continue d'augmenter, dans un marché très actif. Cette montée des prix est liée à plusieurs éléments : les nombreux déclassements de terrains dans les POS, les progrès en équipements, le comportement de rétention de certains grands propriétaires, aggravé par la défiscalisation intervenue avec la loi Pons, en 1986. Au-delà de ses effets positifs ("boom de la construction", progrès du respect des règles d'urbanisme grâce à l'obligation de justifier du permis de construire), cette loi a en effet entraîné un phénomène de spéculation. Tout ceci explique la difficulté, pour les communes et leurs opérateurs, à constituer les réserves foncières nécessaires à la mise en œuvre des projets d'aménagement et de construction. Les terrains destinés à l'urbanisation ne sont pas rares, mais ceux disponibles le sont.

Les conflits de propriété

La difficulté à maîtriser le foncier tient aussi, dans les trois départements insulaires, à la complexité des situations foncières, qui s'illustre notamment dans les fréquents conflits de propriété et représente souvent un frein à la mise en œuvre des opérations d'aménagement et d'urbanisme, telles que les RHI.

Le problème des indivisions

Ce problème touche en particulier les terrains situés dans les centres des bourgs et explique l'état de délabrement de certains immeubles. Les indivisions sont liées à des successions qui n'ont jamais été régularisées, et obligent à de longues démarches pour retrouver les indivisaires.

Le problème des occupations sans titre

Les statuts d'occupation sont, nous l'avons vu, extrêmement divers, plus spécialement dans les quartiers d'habitat spontané. Les occupations sans titre y sont fréquentes, en particulier sur les terrains des collectivités publiques, lieux d'accueil privilégiés de ces quartiers, notamment sur la zone des "50 pas géométriques".

L'occupation sans titre pose divers problèmes, à la fois urbains et sociaux, qui touchent tout particulièrement les opérations de résorption de l'insalubrité. D'abord, parce qu'elle rend les procédures d'expulsion longues et difficiles, ensuite parce qu'elle entrave l'appropriation et l'entretien de leur habitat par les populations, enfin parce que mener des opérations de RHI sur des terrains occupés sans titre, c'est reconnaître implicitement la légitimité du "squat" et, plus largement, la possibilité d'occuper des terrains non urbanisables.

La loi de 1996 sur la zone des "50 pas géométriques" devrait contribuer, d'une part, à clarifier les statuts d'occupation, tout au moins sur cette zone, d'autre part, à régulariser une occupation de fait tout en permettant des opérations d'amélioration, et donc une meilleure intégration de ces quartiers à la ville.

Cependant, le risque de spéculations misant sur une éventuelle régularisation des occupations reste entier. Certains spéculateurs investissent des terrains illégalement en attendant d'être un jour, au gré d'une opération de RHI, reconnus comme propriétaires. Ce risque rend certains acteurs publics réticents au lancement des opérations, et contribue à freiner leur mise en œuvre.

La loi sur les "50 pas géométriques"

Le 30 décembre 1996, une loi a modifié le statut juridique de la zone des "50 pas géométriques", rendant, dans une certaine mesure, licite l'occupation de cette zone et permettant ainsi de régulariser des situations de fait. Cette loi a également facilité la mise en œuvre d'opéra-

tions d'aménagement et d'urbanisme (y compris celles de résorption de l'habitat insalubre et les programmes de logements sociaux).

La zone était originellement rattachée au domaine privé de l'État. Avec la loi "Littoral" du 3 janvier 1986, elle passait



• • •
dans son domaine public, maintenant le principe de sa domanialité publique, mais réduisant son assiette aux espaces naturels. Cette loi autorisait les opérations de RHI dès lors que les terrains étaient occupés.

Son appartenance au domaine de l'Etat soumettait le littoral à un principe d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité. Ce statut avait concouru au manque d'entretien et d'amélioration, par les habitants - y compris lorsqu'ils détenaient un titre de propriété - de leur habitation.

Malgré tout, nombre de constructions précaires, diffuses ou groupées, s'y étaient implantées, aux Antilles en particulier, puisque l'on estimait, au moment de l'abrogation de la loi, le nombre de personnes concernées à 120 000, soit 1/3 de la population antillaise.

Installés sur ces terres, parfois depuis des décennies, ces "occupants sans titre" se considéraient comme propriétaires. Il faut dire que la tentative de clarification de ce problème de l'occupation sans titre, engagée en 1955 (reconnaissance des titres de propriétés pour les terrains accordés par l'Etat, parfois de longue date), n'avait eu que peu d'effets.

La loi de 1996 traduit une double volonté : régler la question de l'occupation sans titre ("régulariser en privatisant les zones habitées") et favoriser un développement économique respectueux de l'environnement.

Le règlement de la question de l'occupation sans titre peut se décrire de la manière suivante : il ne s'agit pas de régu-

lariser globalement l'occupation sans titre mais de régler des situations délicates tout en ménageant l'intérêt de l'Etat et des collectivités, d'autant que l'occupation sans titre se concentre essentiellement dans les centres-bourgs et les quartiers périphériques.

Pour assurer le règlement de cette question, trois moyens sont prévus par la loi :

- la délimitation rapide et précise des zones et des parcelles concernées ;
- la vérification des titres anciens ;
- la cession à titre onéreux aux personnes privées (propriétaires) selon les cas, et à titre gratuit aux communes et organismes de logement social. Lorsque le terrain est occupé, l'occupant est prioritaire.

En préalable, il est prévu de procéder à la délimitation de la zone. A l'intérieur de cette zone nouvellement délimitée, il s'agira de définir les secteurs "urbanisés", d'"urbanisation diffuse" (dont la définition n'est pas proposée) et les "zones naturelles" (celles-ci devant rester propriété de l'Etat). Ces secteurs sont à délimiter par le Préfet, après consultation des communes et prise en compte des documents d'urbanisme réglementaire.

Une commission départementale est par ailleurs chargée de vérifier les titres de propriétés antérieurs à 1955 (titres délivrés par l'Etat ou actes sous seing privé ou notariés) et établissant des droits de propriété réels ou de jouissance³.

La cession vise les personnes ayant édifié des constructions à usage d'habitation qu'elles occupent ou louent à titre d'habitation principale (les résidences secondaires ne sont pas visées, pas plus que les



3 Afin de favoriser les occupants actuels, seuls les titulaires d'un titre dont la détention « n'était contrariée par aucun fait de possession d'un tiers à la date du 1er janvier 1995 » auront accès à la commission.

Les titres postérieurs à 1955 (ou ayant été soumis à la commission de l'époque) ne relèvent pas de 1955 : entre 1955 et 1986, la zone des « 50 pas » était en effet rattachée au domaine privé de l'Etat et pouvait faire l'objet de cession de sa part.

occupations à titre gratuit), ainsi que leurs ayants droit. Si ces bénéficiaires ne sont pas identifiables, la cession pourrait être consentie aux occupants. La question de la cession aux occupants sans titre n'est donc présentée que comme une possibilité.

Des mesures d'aides financières sont prévues pour faciliter les cessions aux personnes privées : l'occupant devra s'acquitter du prix réel de la parcelle mais pourra solliciter une aide de l'État soumise à des conditions de ressources, d'ancienneté de l'occupation et de rapport entre le revenu et le nombre de membres du foyer fiscal.

L'aménagement de la zone répond aux conditions suivantes :

La loi prévoit d'accompagner le plan de cession par une politique d'aménagement. Il a semblé préférable de ne pas confier celle-ci aux communes et à leurs opérateurs, mais à un établissement public local, l'Agence départementale pour la mise en valeur des espaces urbains de la zone dite des "50 pas géométriques".

Ces agences sont chargées de concevoir, de mettre en œuvre et de coordonner les programmes d'aménagement dans la zone, en secteurs urbains et d'urbanisation diffuse.

Après consultation des communes concernées, l'Agence doit établir un programme d'équipements des terrains cédés à titre gratuit. Elle finance aussi des équipements, se charge éventuellement des travaux de VRD, et aménage, en coopération avec les communes, les quartiers d'habitat spontané.

Une réforme partielle des règles du Code de l'Urbanisme concernant l'utilisation du sol dans la bande littorale dans les DOM (L. 156-2) permet d'élargir les possibilités d'aménagement de la zone. L'objectif est d'en permettre le développement économique et social tout en préservant l'environnement, dialectique qui ne sera sans doute pas très simple à mettre en œuvre.

La liste des aménagements possibles s'est fortement allongée, notamment en zone urbaine (cf. art L.156-3). Elle inclut notamment les opérations de réaménagement des quartiers de logements à caractère social et de RHI. La lutte contre l'insalubrité est aussi favorisée dans les zones d'urbanisation diffuse où la liste des aménagements possibles est beaucoup plus limitée mais où sont autorisées l'adaptation, la réfection et l'extension limitée des constructions illégales.

Pour les quartiers d'habitat précaire, les communes et l'Agence doivent donc passer une convention et s'entendre pour préciser le programme de VRD, prévoir les mesures techniques, juridiques et financières nécessaires afin de rendre possibles les opérations de cession et d'équipement et pour fixer les parts respectives de financement à engager.

Malgré cette loi et la création des Agences départementales, la régularisation de la situation risque de prendre de nombreuses années en raison de la difficulté à clarifier des statuts d'occupation complexes et de les traiter de façon différenciée, mais aussi de la difficulté à organiser les différents niveaux de pilotages et de décision pour l'aménagement de ces zones.

Opération de résorption des squats en Nouvelle-Calédonie

Le Contrat Etat/Ville de Nouméa prévoit la réalisation de 1 700 logements sur cinq ans. Ce programme nécessite de libérer des emprises foncières publiques actuellement squattées, comme celles de Kaméré où 45 familles empêchent la réalisation de 250 logements et de Résidence Aubertin où 13 familles vivent sur un terrain destiné à la construction de 98 logements.

L'aménagement des terrains nécessite leur libération et le relogement, provisoire puis définitif, des familles qui vivent actuellement dans des conditions insalubres et illégales.

La SECAL a été désignée comme opérateur pour la mise en œuvre des actions en direction des familles. Elle avait pour missions préalables d'identifier les terrains d'accueil, de définir les coûts d'aménagement, de mener une enquête socio-économique, de proposer des solutions de relogement. Elle a aussi été chargée des travaux (démolition, VRD) et de l'accompagnement des familles. En outre, il lui a fallu assurer une mission de surveillance des terrains libérés pour éviter leur réoccupation.

Deux bureaux d'études ont défini les plans d'aménagement.

Le comité Technique Habitat du Contrat de ville a opté pour un relogement des familles dans un centre d'hébergement constitué de terrains sommairement viabilisés et regroupés autour d'un bloc sanitaire.

Les deux parcelles (52 ha) d'accueil de ce centre appartiennent à la Ville après cession par le CHU pour l'une et par la Province Sud pour l'autre. Elles ont été

choisies en raison de leur proximité avec le quartier d'origine des familles et avec la ZI de Ducos. Ainsi, les enfants pourront rester dans le même établissement scolaire et les adultes profiter de la proximité des emplois.

La desserte du lotissement est assurée par les transports en commun, grâce à une modification des itinéraires des bus. Ce terrain offre une capacité d'accueil de 134 familles. La première tranche a été dimensionnée pour accueillir 48 familles (sur les 58 recensées) dans des constructions de type "clos et couvert", regroupées par îlots de huit unités autour d'un espace commun accueillant les blocs sanitaires. Chaque bloc de logement bénéficie d'un sanitaire individuel dans l'un des 12 blocs communs.

La gestion de ce centre est confiée à la SIC et une participation financière est demandée aux familles.

Dix-huit mois se sont écoulés entre la notification de la convention Etat/SECAL (opérateur) et l'accueil des 48 familles. Le coût global de l'opération est d'environ 136 millions de francs CFP, dont les deux tiers ont été subventionnés par l'Etat avec les produits d'émission de l'Institut d'émission d'Outre-mer (IEOM) et le dernier par le contrat Etat/Ville.

Il faut noter que les familles ont été associées au projet : elles ont participé aux travaux pour la réalisation du centre ainsi qu'à la définition des conditions de leur relogement.

Un suivi social des familles a été mis en place et leur déménagement a été accompagné.

Résorption du quartier insalubre Lagarde à Tahiti

En 1982, suite à la décision de mener, notamment dans l'agglomération de Papeete, une politique de lutte contre l'habitat insalubre, une enquête a été menée visant à localiser les îlots et de déterminer leur degré d'insalubrité.

Le quartier Lagarde se situe sur la commune de Pirae, à la limite de Papeete. C'est un quartier complètement enclavé (seule une passerelle piétonnière le relie à Papeete), densément peuplé, qui accueille des constructions précaires et n'est pas desservi par les VRD.

La superficie globale du quartier est de 7 300 m² dont 6 500 appartiennent à l'OTHS (Office territorial de l'habitat social). Il accueille 224 personnes regroupées dans 21 logements (soit près de 11 personnes par logement contre une moyenne de 5,6 personnes dans les autres quartiers insalubres recensés). Au vu des enquêtes réalisées en 1987 puis en 1994, cette densité est en constante augmentation (+ 12 ménages pour le même nombre d'habitations).

Compte tenu de l'inaccessibilité des ter-

rains, du nombre de familles, de la densité et du mauvais état des constructions, il n'était pas envisageable de procéder à une réhabilitation. Les familles devaient être déplacées provisoirement afin que puisse être mise en œuvre une opération de démolition/reconstruction.

Le programme de reconstruction portait sur 44 logements semi-individuels en bande, avec jardin, de type duplex (R+1) allant du F3 au F5, et permettant une décohabitation des ménages.

La réalisation de ce programme s'est opérée en deux phases de déplacement/démolition/relogement.

Une cité de transit de 19 logements a été réalisée sur un terrain d'accueil situé sur la commune de Pirae. Elle a été financée par le Territoire et la commune.

Les travaux de VRD sur le quartier Lagarde ont bénéficié de subventions du ministère du Logement métropolitain (après transfert du foncier de l'OTHS à la commune).

Les logements locatifs ont été financés par l'OTHS (prêts bonifiés AFD).

• LA QUESTION DE L'INSERTION URBAINE

Comme nous l'avons dit, l'insalubrité tient plus, Outre-mer, à l'environnement du bâti qu'aux caractéristiques du logement lui-même. Certes, il existe un bâti insalubre, mais le plus souvent, c'est l'absence de raccordement aux réseaux qui est en cause, en particulier dans les quartiers d'habitat spontané situés à proximité des centres des agglomérations ou des bourgs.

Cette absence de réseaux nuit à l'insertion et au développement de ces quartiers. Les premières opérations avaient pour objectif de les reconquérir pour les insérer à la trame urbaine, après relogement des populations à l'extérieur et élaboration d'un nouveau projet sur les terrains libérés.

L'enjeu pour les nouvelles opérations est d'intégrer ces quartiers et leurs populations à la ville, en intervenant sur les VRD et les transports.

Il est important de dépasser une segmentation des interventions par spécialités ou disciplines. Il est aussi nécessaire de réduire le clivage entre les interventions techniques (voiries, réseaux...) et celles, moins maîtrisables, qui relèvent du social.

Les voies et réseaux divers

La viabilisation a toujours constitué un axe majeur de la RHI, qu'elle soit lourde et planifiée sur les terrains de relogement et les sites libérés, ou plus légère, au coup par coup, quand il s'agit d'offrir la salubrité minimale dans les quartiers de faits non démolis. Dans un cas comme dans l'autre, le problème posé est celui de l'adaptation de ces réseaux aux projets et aux besoins. Le rapport Saville d'évaluation des opérations RHI Outre-mer avait ainsi dénoncé la surenchère dans les projets de VRD. Les modes de financement n'y sont pas étrangers, de même qu'une trop large tendance à la transposition d'un modèle métropolitain sans recherche suffisante d'adaptation.

Les VRD sont souvent surcalibrées, mal adaptées aux usages, mais aussi aux caractéristiques climatiques et surtout topographiques. Il ne faut pas oublier en effet que nombre de quartiers précaires sont implantés en zone marécageuse ou sur de fortes pentes. De ce fait, les projets de voiries "classiques" de type métropolitain engendrent d'importants surcoûts tout en étant disproportionnés par rapport aux besoins. Ainsi, une viabilisation trop importante augmente les surfaces imperméabilisées et aggrave les risques d'inondation, en particulier lorsque les profils ne collent pas au relief. Très souvent en effet, on procède à un terrassement avant tout aménagement urbain, au nom d'un a priori transposé Outre-mer selon lequel "il faut une cellule d'habitation horizontale, avec un terrain plat desservi par une voirie de pente maximale 10 %".

Au-delà de ces aspects techniques, c'est le rôle des espaces publics et leurs relations aux espaces privés qu'il faut adapter. La rue est un lieu d'échanges et de rencontre, la fonction de circulation ne doit pas seule dicter sa conception. Par ailleurs, la vie à l'extérieur, sur des espaces publics et surtout privés, est importante pour les populations d'Outre-mer ; il faut donc prendre en compte cette gestion de l'interface public/privé dans la conception.

Toutes ces caractéristiques sont souvent ignorées au profit de la transposition d'un modèle unique et normatif souvent inadapté. De nouvelles approches commencent cependant d'émerger, notamment dans les opérations RHI, compte tenu de la concentration des difficultés sociales et techniques que ces dernières cherchent à résoudre.

La question de l'adaptation se pose davantage encore dans les nouvelles opérations de réhabilitation, où l'objectif est de conserver au maximum l'habitat existant et donc son implantation.

Dans ces quartiers caractérisés par l'enchevêtrement des chemins et l'anarchie des implantations, la mise en place cohérente d'un réseau n'est pas chose aisée et nécessite un préalable lui-même difficile à mettre en œuvre : la délimitation des parcelles.

Dans les nouvelles opérations, une attention particulière est portée à l'implantation des voiries et des espaces publics collectifs. On cherche, autant que possible, à s'appuyer sur les cheminements, les lieux et les réseaux de convivialité existants, qui traduisent des modes particuliers de fonctionnement et fondent en partie l'identité du quartier.

Les tracés de viabilisation tentent donc de respecter la trame existante, mais ils doivent aussi participer à son ordonnancement, indispensable à l'insertion dans la trame urbaine.

Les transports

Les villes d'Outre-mer, en raison de leur rapide expansion et de la difficulté à maîtriser et à planifier le développement urbain, souffrent d'importants dysfonctionnements, dus en particulier aux difficultés de circulation et aux carences des transports en commun. Or la qualité des transports participe du développement économique : elle est facteur d'ouverture et d'échanges.

Dans des villes particulièrement marquées par la concentration des fonctions administratives et économiques et par la spécialisation des espaces en termes d'occupation et d'activités, cette question est primordiale. Elle se pose sur l'ensemble des territoires urbains d'Outre-mer. Des études et projets de planification des transports sont en voie d'élaboration pour tenter d'y répondre.

Mais elle se pose plus particulièrement dans les quartiers d'habitat spontané, qui sont implantés sur des terrains mal reliés à la trame urbaine et qui regroupent des populations captives en raison de leur niveau de revenus. L'amélioration de la desserte de ces quartiers est l'une des conditions nécessaires à une meilleure insertion économique de leurs habitants. L'intégration des opérations aux objectifs de la politique de la ville permet cette réflexion globale. Les projets de ville peuvent prendre en compte les différents volets de l'insertion et définir la place des quartiers populaires dans l'agglomération et dans les stratégies de développement.

• LA QUESTION DU LOGEMENT

La volonté de réduire les opérations de démolition/reconstruction et de permettre autant que possible un maintien de la famille dans le quartier, en ayant recours à la réhabilitation, a nécessité la mise en place de produits et de financements diversifiés (construction de logements neufs/amélioration de logements existants).

Cette volonté est née tout à la fois de la difficulté à produire du logement neuf en proportion des besoins, à maîtriser le foncier pour les opérations de construction, mais aussi à adapter les logements aux modes de vie et aux ressources des familles et permettre leur appropriation.

Les difficultés posées par le relogement à l'extérieur du quartier

Procéder à des opérations de relogement oblige à disposer d'un volant de logements libres suffisant. Or, ceci constitue une véritable gageure dans les départements d'Outre-mer, où les insuffisances de l'appareil productif et le manque de financements ont induit une pénurie de logements sociaux.

Compte tenu de la longueur de la procédure RHI et des difficultés de montage financier, il a souvent fallu procéder à des relogements transitoires des populations dans des cités de transit ou à des opérations tiroirs. Le recours à ces solutions est souvent problématique : non seulement il entraîne des surcoûts, mais de plus, les conditions de relogement transitoire sont rarement satisfaisantes (confort, adaptation des logements aux besoins, difficulté d'appropriation, maintien des familles dans une situation d'instabilité...). Par ailleurs, les familles ne disposent pas toutes des revenus suffisants pour accéder à un logement social définitif.

Parfois, comme on l'a déjà évoqué, la prise de conscience de l'inadaptation des nouveaux logements aux modes de vie des familles a entraîné leur relogement provisoire dans des cités de transit où elles devaient apprendre de nouvelles règles de vie et de nouveaux modes d'habiter plus conformes aux normes modernes. Ces cités de transit, faute d'offre suffisante ou adaptée, sont parfois devenues définitives malgré l'inadaptation des normes de logement, le manque d'équipements et l'absence de suivi des familles.

Définitif ou provisoire, le logement social, surtout collectif à l'époque des premières grandes opérations de résorption, a rarement suscité un phénomène d'appropriation. La rupture était trop grande entre un habitat individuel avec cour aménageable et un habitat collectif en dur, où contact et intimité n'étaient plus choisis, où l'espace privé extérieur était inexistant, où les jardins vivriers n'étaient pas autorisés, où l'on n'avait pas le droit de changer et d'adapter son logement...

Ce constat sur l'offre insuffisante de logements sociaux adaptés aux besoins, conforté par la volonté d'économiser l'espace, a favorisé, dans les années 1980, la mise en œuvre de nouveaux types de projets et de nouveaux modes opératoires dans la lutte contre l'insalubrité.

L'intervention sur le bâti existant et le relogement au sein du quartier

Nous ne reviendrons pas ici sur la diversification des financements et des produits ayant permis la réalisation de ces opérations d'amélioration, d'auto-construction

et de réhabilitation dans les quartiers d'habitat spontané. On peut cependant rappeler que ces opérations n'ont été possibles que parce que l'insalubrité tenait le plus souvent à l'environnement du bâti et qu'il préexistait une tradition d'auto-amélioration des logements dans ces quartiers.

Nous insisterons surtout sur le rôle joué par ces nouvelles opérations dans l'appropriation de leur logement et de leur quartier par les populations. Cette appropriation nécessite l'adaptabilité du logement au mode de vie, ainsi qu'une clarté du statut d'occupation et de son inscription dans le temps (pour l'accession en particulier)⁵.

A ce titre, la clarification du statut d'occupation, menée parallèlement à la réhabilitation et à l'auto-amélioration des logements, joue un rôle majeur. Elle permet à l'occupant, qui se sent stabilisé, d'investir dans son logement.

La question du relogement continue cependant de poser des difficultés particulières pour les habitants d'origine immigrée qui ne détiennent pas tous des titres de séjour valables et ne peuvent donc bénéficier des mesures d'aides au logement. Cette question est d'autant plus sensible dans les quartiers majoritairement peuplés de populations autochtones, en particulier lorsque existe un climat de tensions inter-ethniques.

Les outils privilégiés de financement du logement social en zone insalubre, bien que nécessaires, ne sont pas sans poser problème. On peut en particulier soulever la question de l'apport initial des accédants à des logements sociaux. Pour un produit logement à peu près équivalent, cet apport est souvent bien inférieur pour un relogé RHI que pour un accédant ordinaire. Il est donc parfois préférable, pour accéder à un logement neuf, de résider, souvent illégalement, dans une zone insalubre. Ce problème se pose aussi pour la régularisation des statuts des occupants sans titre en zone insalubre.

5 Ces capacités d'adaptation sont d'autant plus importantes si l'on considère non seulement l'évolution démographique (la transition démographique est engagée) et l'évolution économique qui feront naître de nouveaux besoins et de nouveaux mode d'habiter, mais aussi la diversité ethnique des populations.

Opération Saramaca en Guyane

La population de la ville de Kourou a presque triplé entre 1982 et 1992. Attirées par des perspectives d'emplois, de nombreuses familles, le plus souvent immigrées, sont venues s'y installer dans des bidonvilles ou dans les cases insalubres d'anciens villages traditionnels (comme Saramaca).

Entre 1983 et 1990, le nombre de familles vivant dans des conditions d'insalubrité est passé de 312 à 892, dont 496 au village Saramaca et 46 dans des secteurs diffus de la ville, malgré la livraison des premiers programmes de relogement.

Dès le milieu des années 1980, la Ville a engagé un programme de résorption de l'insalubrité qui s'appuie sur un effort financier important de l'Etat et prévoit la réintégration des quartiers insalubres dans la trame urbaine. Depuis 1991, la commune bénéficie d'un programme Développement social des quartiers (DSQ) permettant de mettre en œuvre une action globale de développement social et économique en plus des objectifs urbains.

Les premiers programmes de relogement (Atipa, Pakoucine, Aimara), montés entre 1985 et 1991 et en voie d'achèvement, ont permis de reloger, essentiellement en LES auto-construits, 512 familles après éradication des logements insalubres et relogement provisoire dans une cité d'accueil.

Le village Saramaca est l'un des six quartiers concernés par la convention DSQ signée en 1991. Il se distingue des quartiers ayant déjà fait l'objet de procédures RHI : il présente les mêmes conditions d'insalubrité, mais c'est un village traditionnel bien organisé et non un quartier spontané. Il est peuplé depuis l'origine de Noirs "marrons" appartenant à différents groupes (nationalité française ou surinamaïenne).

L'installation du village Saramaca remonte au milieu des années 1960, au moment de la création du Centre spatial. Dans un premier temps, les ouvriers ont loué des emplacements sur les parcelles du bourg de Kourou, mais leur nombre allant croissant, le Centre spatial a, en 1968, concédé une langue de terre de trois hectares, très sommairement équipée par ses soins et enclavée dans une zone marécageuse.

La trame générale d'organisation du village avait été donnée par un schéma d'implantation défini par le Centre spatial. Comme elle l'avait demandé, chaque ethnie s'est regroupée dans une partie du village, organisant l'espace en fonction de ses traditions propres. Le processus d'urbanisation traduit une logique et des stratégies d'occupation programmées, et l'appropriation des sites par les différents groupes relève d'une organisation spatiale tout à la fois traditionnelle et moderne. Les habitants ont construit eux-mêmes leur logement, dont ils sont le plus souvent propriétaires. L'insalubrité tient moins au bâti qu'à l'environnement.

Le village n'est desservi que par une seule route difficilement praticable. Les constructions disposent à proximité d'un réseau d'adduction d'eau sommaire et provisoire mais d'aucun réseau d'évacuation ni d'assainissement. Cette absence induit de forts ruissellements aggravés par la sur-densification et favorise le développement de maladies hydriques ou infectieuses.

La question du lancement d'une RHI dans ce village a provoqué de nombreux débats en raison de ses particularités culturelles et sociales et malgré le sentiment d'insécurité qu'il provoquait. On ne pouvait le détruire et renier son identité, ni le conserver tel quel. Le programme permet de répondre aux deux volets de cette alternative.



• • •

L'enjeu consistait à la fois à réinsérer ce quartier dans le tissu urbain et à garantir des conditions de salubrité satisfaisantes, tout en respectant ses caractéristiques et ses habitants grâce à un large processus de concertation et à l'offre qui leur était faite d'être relogés sur place ou ailleurs, en locatif ou en accession. Le recours à l'auto-construction permet, par ailleurs, de réduire le coût du logement pour les ménages tout en valorisant leur savoir-faire et en respectant leur mode d'habiter. En 1993, près de 600 familles (2 800 habitants) habitaient ce village dont une centaine de familles itinérantes, environ 150 jeunes ménages aspirant à s'installer dans d'autres quartiers de la ville et 350 familles établies depuis plusieurs années et désirant rester au village.

Le programme a permis d'aménager des parcelles et de construire 300 logements sur place ou à proximité du village, dont une petite partie de réhabilitation. La majorité de ces logements étaient des LES en auto-construction. Le projet était défini en plusieurs tranches et prévoyait une opération de logements tiroirs pour permettre la démolition-reconstruction. Le relogement de ces familles nécessitait un programme de 269 logements (contre 300 prévus au départ en tenant compte des 50 ménages ne souhaitant pas de décohabitation).

Ce projet est resté quelques années en sommeil, mais a récemment été relancé.

Il permet de favoriser l'insertion urbaine mais aussi économique grâce aux chantiers-écoles et au développement du secteur artisanal ainsi qu'au soutien de l'activité commerciale. Sur le plan social, la mise en œuvre d'un processus de concertation avec les habitants mérite d'être soulignée.

Il faut noter que seules les familles en situation régulière ont pu bénéficier d'un logement avec un statut de propriétaire ou de locataire. Or la tendance est au durcissement de la politique d'immigration et les titres de séjour ne sont pas toujours renouvelés puisque les conditions d'emploi ne sont plus réunies. 85 % des familles du village ont la nationalité surinamienne.

Le coût des constructions a été maîtrisé, mais celui des aménagements VRD et des démolitions a dû être revu à la hausse. Actuellement, le coût de l'opération s'élève à 115 MF dont environ 47 MF pour l'aménagement et 68 MF pour la construction.

La subvention RHI s'élève à 20 MF, auxquels il faut ajouter les fonds de la LBU (environ 9 MF pour l'aménagement et 19 MF pour la construction).

Le recours aux LES auto-construits permet de réduire les montants unitaires par rapport aux LES classiques, et par là-même de réduire le montant des subventions sollicitées sur les crédits LBU.

• LA QUESTION DE L'INSERTION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE

L'insertion est généralement définie comme toute forme de structuration du lien social, que celui-ci s'exprime dans l'emploi ou non. L'insertion sociale consiste à permettre aux personnes considérées comme désaffiliées de renouer des liens sociaux et de s'approprier les règles du Contrat social. L'insertion professionnelle consiste à apprendre ou à réapprendre les mécanismes, les habitudes et les com-

portements de la vie au travail. Le travail représentant de nos jours un mode de socialisation privilégiée, insertion sociale et insertion professionnelle vont souvent de pair.

Contexte général et principes

Le marché de l'emploi Outre-mer est caractérisé par un profond déséquilibre entre l'offre et la demande. Au cours des années 1980, le regain d'activités (induit notamment par les mesures de défiscalisation et les grands travaux) s'est traduit par de nombreuses créations d'emplois. Mais celles-ci n'ont pas réussi à absorber la demande qui s'est au contraire accrue. Trois raisons principales expliquent ce phénomène : la diminution de l'émigration qui concourait à la régulation des marchés, la progression du taux d'activité féminin et l'arrivée en âge de travailler de générations nombreuses. Les taux de chômage demeurent très importants, notamment chez les jeunes adultes⁶.

En 1990, on estimait que les bénéficiaires du RMI dans les DOM représentaient 14,5 % de la population active (contre 3,1 % en Métropole). Cette part augmente tous les ans (on a enregistré une augmentation de 6,8 % entre 1998 et 1999), en raison des difficultés économiques mais aussi d'une gestion imparfaite des conditions d'attribution de cette allocation.

Le coût de l'allocation RMI Outre-mer pour l'Etat est actuellement de 2,2 milliards de francs, auxquels s'ajoute la créance de proratisation (800 millions environ).

■ Les outils d'insertion

En raison de l'acuité des problèmes d'emploi, les DOM ont bénéficié d'importants transferts sociaux de la part de l'Etat⁷. Cette politique présente des limites : il lui est notamment reproché de mettre ses bénéficiaires en situation d'assistanat.

L'Etat s'oriente désormais vers des politiques de développement contractuelles (de type politique de la ville) qui intègrent la dimension socio-économique du projet au-delà des objectifs d'aménagement. Ces politiques, depuis la mise en œuvre des opérations DSQ, ont permis de valoriser les composantes de l'intégration et du développement social, grâce aux financements qu'elles mettent en place et aux nouveaux modes d'action qu'elles préconisent.

⁶ Selon le BIT, ce taux était en 1997 de : 29,5 % en Guadeloupe, 28,8 % en Martinique, 25,6 % en Guyane et 37,02 % à la Réunion. En 1996, le taux de chômage atteignait 18,6 % en Polynésie française.

⁷ En 1999, la dotation du Fonds Emploi des DOM (FEDOM) représentait de l'ordre du tiers du budget du Secrétariat d'Etat à l'Outre-mer.

De nombreux outils d'insertion ont été créés, en particulier par le biais de Plans locaux d'insertion. Mais, si les structures d'insertion mises en place par les autorités publiques ont joué un rôle d'amortisseur de la crise, elles n'arrivent que rarement à jouer celui de sas vers l'emploi.

La loi n° 94-638 du 25 juillet 1994 tendant à favoriser l'emploi, l'insertion et l'activité économique, dite loi Perben, vise à concilier davantage la prise en charge sociale et l'encouragement à la création d'emplois ou d'activités.

Cette loi prévoit la mise en place d'une nouvelle structure : les Agences départementales d'insertion. Elles doivent procéder à la définition d'un programme régional de tâches d'utilité sociale en faveur des bénéficiaires du RMI, répartir les crédits et mettre en place un "contrat d'insertion par l'activité". Leur objectif principal est donc l'insertion professionnelle. Leur intervention sur les autres volets de l'insertion (santé, logement...) reste limitée. Ces Agences doivent favoriser la mobilisation de l'ensemble des partenaires en faveur des actions d'insertion. Mais elles présentent le risque d'une part, que les partenaires se désengagent en renvoyant les responsabilités aux ADI, d'autre part, que les volets de l'insertion souffrent paradoxalement d'une trop grande sectorisation faute d'une réflexion globale et cohérente entre les différents partenaires.

■ De l'insertion économique à l'insertion sociale

Les outils d'insertion économique incluent le plus souvent un volet de suivi social. L'un des buts de l'insertion économique est, en effet, de reconstituer des liens sociaux par "l'apprentissage" de la vie en société. Par ailleurs, et l'objectif des Agences d'insertion l'illustre bien, on assiste dans les années 1990 à un glissement de l'insertion par l'emploi vers une insertion par l'activité. Puisqu'il s'agit avant tout d'aider l'individu à se structurer, cela peut se faire dans le secteur non marchand.

Ce glissement sémantique traduit également une évolution des logiques et des formes de l'insertion. Il s'appuie notamment sur le constat suivant : les chômeurs et les RMIstes ne sont pas tous désaffiliés, les exclus du travail ne sont que rarement des exclus sociaux. Une partie d'entre eux est insérée dans les systèmes d'échanges - marchands ou non - de l'économie informelle. L'insertion, comme processus socialisant, nécessite la mobilisation de ressources autres que l'accès aux revenus du travail (entraide, troc, solidarité).

Or ce secteur informel, illégal pour une part (drogue, vol, travail au noir), légal ou toléré pour l'autre part (petits travaux et services relevant ou non du secteur marchand), est particulièrement développé Outre-mer, et permet de pallier la faiblesse des revenus officiels ou déclarés. L'entraide, l'économie domestique ou communautaire, l'auto-production, les travaux d'auto-amélioration du logement, etc., y jouent un rôle primordial.

L'insertion par l'activité vise justement à remettre les personnes en situation de travail, sans que leur produit ne s'inscrive nécessairement dans la sphère marchande. Elle trouve donc à s'appuyer sur les réseaux sociaux, communautaires et d'échanges informels.

La ville de Saint-Denis de la Réunion a été la première à aborder le thème de l'insertion par l'activité, dans son Contrat de ville 1994-1998.

Cette démarche s'appuie sur un constat de la Direction départementale du Travail et de l'Emploi (DDTE) : le chômage de longue durée augmente et le nombre d'emplois créés est insuffisant pour résorber une demande sans cesse croissante. L'objectif est alors de proposer, dans des centres d'activités, une "occupation" aux non actifs, de les insérer dans un système d'activités utiles mais non rémunérées. Les cinq centres, qui s'appuient sur les réseaux associatifs de quartier, proposent donc des ateliers d'activités manuelles ou artistiques, ainsi que des formations techniques permettant d'acquérir une autonomie pour des travaux quotidiens (par exemple, l'aménagement et l'entretien du logement).

Autre secteur non marchand fortement investi par les outils d'insertion : les services de proximité (aide aux personnes âgées, aides familiales...).

Les procédures de politique de la ville visaient les divers champs du développement des territoires ainsi que la refonte progressive du lien social, grâce à une politique contractuelle et partenariale. Elles ont été un lieu privilégié d'expérimentation et de mise en œuvre des dispositifs d'insertion.

Le DSQ de Saint-Paul à la Réunion

Le DSQ de Saint-Paul, à la Réunion, a été mis en place en 1990, sur un site regroupant trois quartiers et plus de 2 000 habitants.

Une SEM, la SEDRE, a été chargée de l'assistance logistique pour le compte de la commune, et a notamment mis à disposition le chef de projet. L'équipe DSQ s'appuyait sur deux éducateurs d'une association et une entreprise d'insertion (Chéops) intervenant régulièrement dans le quartier.

Les actions de ces dispositifs d'insertion ont porté sur l'entretien des logements, sur la construction ou le réaménagement d'équipements publics et sur l'entretien

des espaces publics et collectifs.

Dans le cadre de la RHI, des logements provisoires étaient mis à disposition des familles. Les jeunes participaient aux déménagements, à la remise en état des logements entre deux transferts...

Par la suite, une association d'autoconstruction - LOCOUTIL - a été créée par un habitant du quartier (la Ville, le DSQ et la SEDRE en sont partie prenante), pour permettre l'achèvement des LES en fournissant outils, encadrement technique et éventuellement formation. LEI Chéops a été mobilisée sur les chantiers d'équipements, en particulier sur un local d'animation.



Par ailleurs, à partir de 1990, l'entreprise d'insertion Saint-Bernard est intervenue dans la création et l'entretien d'espaces verts : quinze personnes ont été employées en CES (tout en suivant une formation spécialisée) par l'entreprise. A

l'issue de ce contrat, la moitié s'est orientée vers des emplois stables, et cinq personnes ont été recrutées par Chéops où elles ont poursuivi une formation, avant de créer leur propre entreprise dans le marché d'entretien.

Opérations de RHI et insertion

Les habitants des quartiers spontanés font souvent partie des populations bénéficiaires des dispositifs d'insertion économique. Comme les opérations de politique de la ville, les opérations de RHI ont donc été l'occasion de croiser les objectifs et les actions de développement urbain, social et économique.

Les RHI deviennent des actions d'insertion en ce qu'elles favorisent l'insertion par le logement, l'insertion à la ville et, de plus en plus, l'insertion économique par le biais d'actions spécifiques telles que les chantiers de formation. Elles favorisent enfin l'insertion sociale grâce à la mise en place d'activités et de procédures de concertation.

■ Des enjeux économiques et sociaux particuliers

L'importance des réseaux

Le système des plantations était organisé selon le principe d'une société traditionnelle paternaliste : en échange de la force de travail, le propriétaire prenait l'individu en charge, en mettant notamment un logement à sa disposition. Les différentes strates du système coexistaient dans l'habitation qui servait à la fois de lieu de vie et d'espace social pour le groupe familial. Dans les quartiers nouveaux, et dans les quartiers spontanés en particulier, ces modes de regroupement et de structuration se perpétuent : les familles ou les communautés se regroupent dans un espace qui est aussi leur espace social.

L'irruption du chômage dans les DOM et sa persistance n'ont pas provoqué, comme en Métropole, une forte fissure du noyau familial. Cependant, avec la montée du chômage, la relation d'échanges est devenue dissymétrique : l'État a pris le relais du propriétaire au travers des transferts sociaux, mais l'individu n'est plus à même d'apporter sa contribution par sa force de travail.

Cette rupture dans la relation se traduit par des problèmes d'identité et une perte des repères, notamment pour les hommes, les femmes ayant continué à trouver une valorisation dans la cellule familiale. Du fait de cette rupture et de la montée de l'individualisme, les réseaux se sont repliés vers la famille. Les relations familiales et amicales persistent mais celles de voisinage semblent avoir diminué.

Cette évolution générale est moins nette dans les quartiers d'habitat spontané. Au vu des résultats des enquêtes sociales, il apparaît que les rapports de sociabilité restent forts, ce qui explique l'existence de réseaux d'entraide informels. L'économie informelle et d'auto-subsistance, qu'elle s'appuie sur le secteur marchand ou non, qu'elle soit ou non légale, est souvent très développée dans ces quartiers.

De ce fait, le volet insertion économique des RHI, dans ses dimensions sociales et professionnelles, s'est largement appuyé sur les ressources humaines de ces quartiers, en particulier sur les réseaux communautaires et les réseaux informels d'entraide et de services.

Cette volonté de valoriser les réseaux d'entraide permet par ailleurs d'y insérer les populations issues de mouvements migratoires récents : l'exode rural continue, et les nouveaux venus sont déracinés et confrontés à un mode de vie urbain qu'ils ne connaissent pas toujours. En ce sens, ils sont marginalisés. Dès lors, l'objectif est tout à la fois de valoriser ces réseaux (du moins ceux qui sont légaux), d'impliquer les habitants dans le développement, l'aménagement et la gestion de leur quartier, et de permettre à une partie de la population de disposer de revenus réguliers, facteurs d'une meilleure insertion sociale et dans le logement.

De plus, amener les habitants à s'impliquer dans le projet équivaut, tout comme la politique d'insertion par l'activité, à rééquilibrer la relation d'échange : la contribution de l'individu ne réside plus obligatoirement dans sa force de travail, mais prend d'autres formes.

La valorisation des usages

La persistance des réseaux et des modes de sociabilité se traduit spatialement, dans le logement et l'utilisation des espaces extérieurs collectifs ou privés.

L'incapacité à prendre en compte cette donnée est souvent reprochée aux logements sociaux collectifs. Dès qu'elles le peuvent, les familles relogées réinvestissent l'espace selon leurs pratiques traditionnelles : elles transforment les balcons en débarras ou en chambre, font de l'élevage, détournent les espaces collectifs pour y faire sécher le linge ou y déposer les ordures, s'y retrouvent par groupes d'âge et par sexes, etc.

Les espaces collectifs ou publics sont des lieux d'échanges et de rencontres. Leur investissement et leur fonction sont relatifs à leur échelle : les micro-espaces de quartier continuent de fonctionner comme des lieux collectifs appropriés par le groupe communautaire. Les espaces en périphérie du quartier sont le lieu de rencontres avec les amis habitant à l'extérieur. Enfin, les espaces publics urbains supportent une sociabilité anonyme, ce sont des espaces plus neutres qui ne constituent pas un dénominateur commun pour le groupe.

Les espaces sont donc le support de sociabilités et d'usages divers. Il est important de bien les identifier lors des opérations de restructuration afin de préserver des repères identitaires pour la population, de favoriser l'émergence ou la persistance des liens sociaux, de permettre leur appropriation et d'éviter qu'il ne soient détournés au détriment du fonctionnement global du quartier.

Les problèmes sanitaires

D'importants progrès sanitaires ont été réalisés (assainissement, construction d'équipements, formation, prévention...), qui se traduisent par une diminution des épidémies et par la baisse générale de la mortalité. Dans l'ensemble, les régions d'Outre-mer bénéficient d'un réseau d'équipements sanitaires relativement dense et complet et leur population d'un niveau d'accès aux soins satisfaisant.

Comme en Métropole, des inégalités existent cependant. Cet état de fait est aggravé par les conditions sanitaires particulières dues à l'insuffisance ou à l'inexistence des VRD dans les quartiers spontanés. Leur situation géographique (zones marécageuses) est également favorable à la propagation de maladies telles que le choléra, le paludisme ou la dengue. Les risques de contamination sont amplifiés par la sur-occupation des logements, les densités très importantes et la mobilité des habitants.

A ces maladies épidémiques, s'ajoutent celles liées à la malnutrition, en raison de la faiblesse des revenus et de la rupture avec les réseaux de solidarité traditionnels, en particulier dans les sociétés fondées sur des alliances claniques. Cette rupture accompagne le plus souvent les migrations vers les centres (éclatement ethnique, isolement lors de l'arrivée dans un quartier, difficulté à développer une économie vivrière...).

Il faut par ailleurs souligner la prégnance des problèmes d'alcoolisme et d'usage des drogues. Certes, les quartiers populaires ne sont pas les seuls à être touchés ; les conditions de précarité de revenus et le chômage sont cependant des facteurs favorables. Le commerce de la drogue et les revenus qu'il génère alimentent malgré tout l'économie informelle.

Ces questions sont d'autant plus problématiques qu'elles participent à la désagrégation du lien social. Elles sont pour une part prises en charge par des associations devenues partenaires dans la définition des projets.

■ La mise en œuvre d'actions d'insertion

La recherche d'une action globale et cohérente pour chacune des opérations nécessite une concertation entre les différents acteurs.

Les opérateurs, sous l'impulsion des collectivités locales et de différents partenaires institutionnels, économiques et associatifs, ont développé des actions d'insertion dans le cadre des projets d'aménagement, de RHI en particulier. Les objectifs et les actions sont définis en partenariat au sein des Comités de pilotage et de suivi. Cette définition doit se faire en amont des projets afin de favoriser l'adhésion des différents acteurs et leur concours financier et opérationnel.

Les actions d'insertion professionnelle

Elles s'appuient sur des modes opératoires divers : les chantiers formation-production, les chantiers-écoles, les chantiers d'insertion, pour les opérations de construction de logements et d'équipements mais aussi l'auto-finition des LES, l'entretien des espaces collectifs...

Ces actions se sont largement développées dans les opérations RHI et ont nécessité la mise en œuvre d'un partenariat actif entre les différents acteurs. Elles ont parfois donné lieu à la création d'entreprises d'insertion, par les opérateurs et avec l'appui politique ou financier des autres partenaires.

Au-delà de la formation et de l'insertion professionnelle, ces actions visent divers objectifs : mobilisation des habitants et participation au projet de quartier, sensibilisation au travail, responsabilisation vis-à-vis du bien collectif... Elles se situent donc à la charnière de l'insertion économique et de l'insertion sociale.

Quelques exemples

La RHI Boissard (Guadeloupe) a été l'occasion, sous l'impulsion de la commune et de son opérateur (la SEMAG), de mettre en place un chantier-école, puis des clauses d'insertion dans les marchés, et enfin de créer une entreprise d'insertion : l'Abymienne d'insertion. Le public visé en priorité était celui des jeunes adultes, le secteur dominant celui de l'entretien des espaces collectifs du quartier.

La SEMAG a généralisé ce type d'intervention, avec ses partenaires institutionnels et politiques, à l'ensemble des opérations RHI (construction de petits

équipements, amélioration de logements, entretien des espaces collectifs...), mais aussi sur d'autres quartiers et d'autres projets.

La RHI du quartier du Moule a, elle aussi, permis la mise en place d'un chantier-école pour la construction de la Maison de quartier. 22 jeunes du quartier ont participé à la construction de cette salle polyvalente destinée à accueillir leurs activités sportives et socioculturelles. L'objectif était à la fois de former ces jeunes, de les impliquer dans la gestion de leur environnement et, à terme, de cet équipement. Par la



• • •
suite, ils ont pu intervenir dans l'entretien d'autres espaces collectifs.

La RHI de Bassin-Coudere à Saint-Denis de la Réunion s'est, elle aussi, appuyée sur un chantier d'insertion (15 personnes) pour la rénovation de la Maison de quartier. Ce chantier représentait un enjeu particulièrement important si l'on considère que cette rénovation a été ren-

due nécessaire à la suite d'actes de vandalisme. Par la suite, d'autres travaux ont été entrepris : varangue, jardin d'enfants, embellissement paysager et initiation au tri sélectif des déchets.

Cette action a permis une mobilisation des habitants : les jeunes ayant participé au chantier affirment être prêts à en assurer, par la suite, l'animation et la gestion.

Les actions d'insertion sociale

Nous avons déjà évoqué ce thème au travers de la valorisation des réseaux et du volet de la santé. La construction d'espaces et d'équipements publics et le soutien aux réseaux associatifs concourent, eux aussi, au développement social : ils favorisent les rencontres, les échanges et l'émergence d'un projet personnel.

De même, les actions d'insertion par l'activité visent à réintroduire les habitants dans des systèmes d'échanges, à valoriser les systèmes existants et à impliquer davantage la population dans un projet collectif.

Au-delà, c'est l'ensemble du travail des équipes de suivi et d'animation des opérations qui vise à favoriser cette insertion, notamment au travers des actions visant à mobiliser les habitants et à les impliquer dans un projet collectif.

Les procédures de concertation avec les habitants ont été rendues obligatoires dans les projets d'aménagement, notamment dans le cadre de la politique de la ville. Elles sont longues et difficiles à mettre en œuvre mais semblent se généraliser et s'enrichir depuis quelques années. L'objectif n'est plus simplement d'informer les habitants sur le projet, mais bien de les intégrer dans le processus de définition de ce projet, en développant avec eux une logique itérative.

On peut citer l'exemple de la SEMAG qui, autour de l'opération Boissard (Guadeloupe), a élaboré une procédure de concertation très en amont. Des réunions publiques ont été organisées à chaque phase importante du projet, des synthèses des questions/réponses ont été diffusées, ainsi que des plaquettes testées sur un échantillon représentatif des habitants. Une vidéo et une bande dessinée ont même été réalisées sur le projet.

L'objectif était à la fois de mobiliser les habitants, de les rendre actifs et de favoriser leur adhésion au projet. Cette participation des habitants, en amont, permet de réduire les risques de recours au moment de la mise en œuvre, mais aussi de construire avec eux un projet collectif qu'ils puissent s'approprier.

L'opération Boissard (Guadeloupe)

Le quartier de Boissard, d'une superficie de 64 hectares, est situé sur la commune des Abymes mais jouxte Pointe-à-Pitre. Il est, de plus, enclavé entre plusieurs infrastructures.

Au début de l'opération de RHI (en 1985), le quartier comptait plus de 5 000 habitants regroupés en 1 800 ménages aux revenus très faibles.

C'est la plus importante opération RHI conduite en France.

Le quartier a connu, dès l'après-guerre, des vagues d'immigration successives. Les premières ont été provoquées par l'activité industrielle, puis par les opérations de renouvellement urbain de Pointe-à-Pitre. Celles-ci ont repoussé les populations les moins favorisées vers la périphérie. Les dernières migrations sont plutôt d'ordre économique ou politique (allochtones).

La superficie des parcelles et le statut d'occupation sont très divers : peu d'habitants sont propriétaires de leur terrain, mais la moitié est propriétaire de son logement. Les constructions sont essentiellement en bois et tôle et ne disposent pas de sanitaires. La plupart sont auto-construites, grâce au "koudmen".

Les premières réflexions sur le réaménagement du quartier ont été lancées en 1983 et une opération RHI a été engagée en 1985-1986 (en 1988, la SEMAG prend la suite de l'AGAT, une SEM mise en liquidation, et devient l'opérateur). Au total, près de 37 hectares ont été inscrits dans un périmètre d'insalubrité faisant l'objet de deux arrêtés préfectoraux distincts (l'un en 1985, l'autre en 1995).

La rénovation comprend cinq secteurs d'intervention. Le logement a nécessité l'extension de l'opération à d'autres quartiers des Abymes, dans des ZAC, ou dans des lotissements de logements en accession (LES). Près de 1 000 familles

ont été relogées définitivement ou provisoirement entre 1988 et 1994 (sur le quartier ou non).

En 1990, parallèlement au programme de construction de logements sociaux sur le secteur Lacroix (69 LES et 100 LLS), il fut décidé d'intégrer la rénovation de Boissard dans une démarche plus large que celle prévue par la RHI. C'est à cette époque qu'en complément du volet urbain, fut développé un volet social s'appuyant sur une équipe opérationnelle chargée de l'animation du processus et de l'accueil des habitants.

L'objectif était de "créer un véritable morceau de ville, intégré dans son environnement urbain", grâce à un projet fondé sur un parti architectural adapté à l'identité rurale traditionnelle, et complété par une politique de développement social et de redynamisation économique.

C'est à la même époque qu'ont été définis et engagés les principes d'un projet d'aménagement urbain devant constituer le trait d'union entre Pointe-à-Pitre et Les Abymes. Ces principes ont conduit à la définition d'un PAZ en 1993.

La politique de développement social s'est organisée autour de plusieurs axes d'insertion par la formation, la culture, l'économique et la citoyenneté.

L'articulation de la procédure RHI avec la politique de la ville (volet Boissard dans le Contrat de ville) a permis de réaliser des équipements de proximité, de soutenir la création d'entreprise et l'accès à la formation et à l'emploi. Elle a aussi aidé la vie associative et la lutte contre l'échec scolaire...

Des chantiers-écoles et d'insertion ont été mis en place, une entreprise d'insertion (L'Abymienne) a été créée. De plus, une place importante a été donnée à l'accompagnement des familles afin de faciliter la



• • •
transition entre leurs deux cadres de vie et de les soutenir financièrement dans les opérations de relogement. Par ailleurs, les activités commerciales et artisanales ont été développées grâce à la réalisation d'une zone artisanale et de locaux commerciaux, à des aides techniques et financières et à l'inscription dans une Zone franche urbaine (ZFU).

L'opération s'appuie sur les crédits RHI et politique de la ville, mais aussi sur des

financement inscrits dans les Contrats de plan successifs, qui ont permis la réalisation d'équipements hors RHI.

Malgré cet ensemble d'actions, les habitants du quartier connaissent encore de graves difficultés. Les actes de délinquance, les problèmes de toxicomanie et l'activité économique informelle sont encore nombreux et favorisent dans l'imaginaire guadeloupéen la prégnance du sentiment d'insécurité lié à ce quartier.

Les dispositifs d'insertion économique

Le Plan local d'insertion par l'économique permet de mobiliser, sur des objectifs quantitatifs et qualitatifs clairement définis et sur une durée pluriannuelle ne dépassant pas cinq ans, l'ensemble des acteurs intervenant au plan local en faveur de l'insertion.

L'objectif est de favoriser le retour à l'emploi des personnes défavorisées, en fondant le parcours d'insertion sur le triptyque : activité/formation/accompagnement social.

Le PLIE Guadeloupe

La loi du 1er décembre 1988 instituant le RMI avait mis en place un Conseil départemental d'insertion chargé d'élaborer un programme annuel. Cinq ans après, la Guadeloupe ne disposait toujours pas de programme, en raison de l'absence de synergie entre les différents acteurs. Aussi fut-il décidé d'élaborer un PLIE.

Les études menées dans le cadre du Contrat de ville Pointe-à-Pitre/Abymes/Gosier ont permis d'élaborer une stratégie prenant en compte toutes les formes d'exclusion. Dans ces trois communes, malgré un maillage associatif per-

formant, de nombreux chômeurs se trouvent marginalisés et ne réussissent pas à entrer dans le circuit "normal" du travail. Le PLIE devrait notamment servir d'appui au dispositif intercommunal du Contrat de ville, en permettant aux acteurs de rationaliser et de globaliser leurs interventions en faveur de l'insertion.

Le PLIE Fort-de-France

C'est un PLIE à l'échelle communale. L'objectif général de ce PLIE, auquel participent l'Etat, les collectivités locales et les acteurs économiques, est de "cerner une action de solidarité en direction des plus démunis et d'engager une lutte contre toutes les formes d'exclusion". L'action s'est déroulée sur cinq ans (1984-1988) ; elle a permis de proposer à 1 600 personnes un projet d'insertion professionnelle comprenant un emploi rémunéré qualifiant, une formation spécifique qualifiante, un dispositif d'accompagnement social et économique individualisé.

Le PID de la Réunion

Ce Programme d'insertion et de développement a été mis en œuvre en 1992. Il

• • •
visait en particulier les anciens bénéficiaires de CES arrivés en fin de parcours, le plus souvent sans avoir accédé à un emploi.

Un stage complémentaire leur a été proposé, comprenant une période d'activité d'intérêt général dans le secteur non marchand et une période de formation.

En décembre 1992, 10 conventions étaient signées qui concernaient 310 stagiaires. Ce programme n'a pas connu le développement souhaité en raison du manque d'attrait de la rémunération (calcul sur la base de 80 % du SMIC).

Les entreprises d'insertion

L'objectif de l'entreprise d'insertion est de créer un cadre permettant d'accompagner l'accès à un statut professionnel. Ces entreprises s'attachent à mettre en place un parcours d'insertion pour leurs

salariés, fondé sur un projet personnel et professionnel. L'insertion visée est à la fois sociale et économique. Les outils s'orientent vers la formation (en inversant la méthode traditionnelle de la pratique vers la théorie) mais aussi vers la personne (aide sanitaire et sociale, aide dans la recherche du logement...).

C'est sur ce modèle que se sont créés l'entreprise d'insertion de la SEMAFF et L'Abymienne d'insertion liée à la SEMAG, ou encore l'EIE Saint-Bernard et Chéops, dans le cadre du DSQ de Saint-Paul à la Réunion (avec la SEDRE), qui interviennent notamment dans l'entretien d'espaces publics et d'espaces verts.

Il convient d'ajouter à ce panel et pour information, les nouveaux dispositifs tels que les clauses d'insertion dans les marchés de travaux passés aux entreprises.

C h a p i t r e 4



ÉVOLUTIONS RÉCENTES ET ORIENTATIONS

ÉVOLUTIONS RÉCENTES

On l'a vu, au fil des années, les objectifs poursuivis par les opérations sont sortis du cadre strict de la procédure RHI. Les pratiques ont dû s'adapter ; il a fallu recourir à un panel d'outils plus étendu, mobiliser beaucoup d'acteurs et innover dans les montages opérationnels et financiers.

Ces évolutions ont été sous-tendues, en particulier, par la volonté de créer des synergies avec les outils de la politique de la ville et du développement local.

• LES OUTILS DE LA POLITIQUE DE LA VILLE : RHI ET DÉVELOPPEMENT SOCIAL URBAIN

Les opérations de RHI, surtout en ce qui concerne les départements, s'inscrivent désormais dans le cadre de la politique de la ville, de sa géographie et de ses principes d'intervention. L'intégration de ces principes aux opérations RHI en a transformé progressivement les modalités de mise en œuvre, en particulier sur les deux thèmes centraux du partenariat et de la participation des habitants.

Le partenariat

La politique de la ville repose sur une contractualisation entre l'État et la collectivité locale. De façon générale, elle valorise la notion de partenariat et encourage le décloisonnement institutionnel et des différents acteurs.

Des Comités de pilotage et des Comités techniques associent par conséquent un grand nombre de partenaires issus de différents horizons, favorisent la confrontation des logiques et l'obtention de consensus... Ils induisent aussi beaucoup de lourdeur et de lenteur, dans les décisions comme dans la mise en œuvre.

Le rôle des associations est devenu important ; elles peuvent être vecteurs d'actions, médiateurs entre les habitants et les institutions, et bénéficiaires des financements. Ces associations présentent une grande diversité (selon leur budget, leur type d'activités, leur structure, leur public...), et leur place dans les projets varie beaucoup selon les cas. Il en résulte notamment que les dérivés ne sont pas exclues ; on a vu des associations plus ou moins authentiquement représentatives exercer une sorte de droit de tirage sur les budgets d'opérations et dont le principal mérite était, au dire de la maîtrise d'ouvrage, de préserver la paix sociale dans le quartier.

La participation des habitants

La loi de décentralisation a rendu obligatoire "la concertation avec les habitants au niveau local", sans définir aucune modalité. C'est en 1990, dans un discours du Président de la République, que la "participation" des habitants est posée

comme une priorité. L'Etat considère la concertation "comme un facteur important d'efficacité et de durabilité des actions engagées (...) dans les quartiers dits défavorisés ou en difficulté où sont venues s'agréger des populations captives". Il ne s'agit plus simplement de consulter les habitants par le biais de leurs associations, mais de les impliquer et d'engager les "forces vives" au lieu de simplement "conjurier" les résistances.

Ce passage de la "consultation" des habitants à leur "participation" marque une étape dans la conception des projets. La consultation cherchait la légitimation des décisions d'expert, tandis que l'on attend de la participation qu'elle joue plusieurs rôles : évaluatif (analyse des besoins avant projet, des effets après projet), pédagogique et civique, tout en assurant une fonction de régulation sociale.

La crainte naturelle de certains acteurs institutionnels de voir remis en question leurs pouvoirs et leurs prérogatives, la nécessité de ne pas ralentir encore des projets dont l'exécution est déjà très longue, induisent souvent l'application d'une procédure restreinte d'association des habitants (tant en ce qui concerne les domaines abordés que les outils, le moment de la mise en œuvre et les personnes associées). Les décideurs et les techniciens ne rencontrent souvent que des intermédiaires supposés représentatifs et privilégient l'émergence d'un groupe parce qu'il semble plus "structuré" ou plus "mobilisé". Ou bien ils font appel à des experts qui assurent une médiation en proposant enquêtes, questionnaires, état des besoins et de la satisfaction par rapport aux projets...

Ces pratiques renforcent quelquefois tout à la fois la méfiance des habitants à l'égard de procédures "pseudo participatives" et la conviction des institutionnels sur l'incapacité des habitants à construire une demande cohérente. Elles incitent aussi à réduire les champs thématiques de la participation en privilégiant la mise en débat de questions ponctuelles qui ne sont pas susceptibles de remettre en cause le projet et moins encore la politique générale en question.

Les projets relatifs à l'amélioration du bâti sont généralement soumis à débat. Cependant, si la réhabilitation est évoquée, la politique d'attribution ou de construction et de répartition des logements dans l'agglomération l'est plus rarement. De même, on peut être conduit à consulter la population pour discuter de l'emplacement d'un arrêt de bus, mais non pour débattre des politiques de transports dans l'agglomération, pour discuter de la mise en place d'une structure de formation mais non de la politique économique et sociale, ou encore pour choisir le mode d'organisation d'une activité culturelle, mais non l'activité culturelle elle-même...

• DE LA RÉSORPTION DE L'INSALUBRITÉ AU DÉVELOPPEMENT LOCAL

La première génération de RHI se limitait à des opérations de VRD et de rénovation lourde ; la seconde génération s'apparentait pour une part aux projets de

type DSU (Développement social urbain) de la politique de la ville en Métropole ; une troisième génération de RHI est en train de s'imposer progressivement, qui oriente une part de plus en plus importante des budgets vers le volet de l'insertion économique et, de façon plus générale, vers ce qu'il est convenu d'appeler le "développement local".

Cette évolution, déjà amorcée depuis un certain temps (on l'a souligné notamment à propos de l'opération Boissard), conduit à financer dans les projets des démarches de valorisation des ressources humaines, d'appui aux micro-entreprises, de montage de structures de soutien aux micro-projets...

La complexité croissante de ce type d'opérations rend de plus en plus difficile le recours à un opérateur unique, aussi polyvalent soit-il. Les délais de réalisation des composantes emploi, formation, appui aux entreprises ne sont pas du même ordre que ceux des volets plus classiques d'une RHI, et il est possible que les délais de réalisation globaux soient encore rallongés.

L'opération du quartier Trénelle à Fort-de-France

Trénelle est le plus grand quartier d'habitat spontané de Fort-de-France. Il s'étend sur 37 hectares aux fortes pentes, et regroupe 7 000 personnes, dont un tiers a moins de 20 ans. La population est particulièrement touchée par le chômage. Un grand nombre des habitants est en situation foncière irrégulière : seuls 13 % sont à la fois propriétaires de leur logement et du sol, environ 30 % sont locataires, les autres occupent un logement situé sur la propriété d'un tiers (l'essentiel du sol appartenant à la Ville). Ce quartier fait l'objet d'un Programme de développement intégré (inscrit au PIC Urban) mis en œuvre sous l'impul-

sion de la collectivité (le service des affaires économiques et du développement local en particulier) et de son opérateur (la SEMAFF). L'objectif est d'accompagner un public en difficulté dans une dynamique économique et de requalification urbaine.

L'opération dépasse donc le seul objectif de résorption de l'insalubrité et d'intervention sur l'habitat. Elle comporte un programme de locaux d'activités économiques, d'équipements culturels et sportifs adaptés aux besoins, ainsi que des actions d'insertion sociale et professionnelle comme des chantiers encadrés, de l'animation et des services de proximité.

Le Projet pilote urbain de Basse-Terre

Ce Projet (inscrit au PIC Urban) s'est fixé divers objectifs d'intervention parmi lesquels l'amélioration de la qualité de l'environnement, le développement d'activités créatrices d'emploi,

l'insertion par le logement et l'économie et l'adhésion des habitants au Projet de ville... Les financements sont locaux, nationaux et européens (FEDER, FSE, Régis).



L'un des axes transversaux d'intervention concerne le développement du tourisme et de l'artisanat au travers :

- d'actions urbaines (réhabilitation du patrimoine architectural via une OPAH, aménagement du littoral et d'un sentier de découverte du patrimoine architectural et environnemental...);
- d'actions de développement et d'insertion sociale et économique (opération de restructuration de l'artisanat et du commerce, formation de guides touristiques, formation pour la création d'activités commerciales et ouverture de commerces-relais, amélioration des services de proximité marchands ou non, chantiers-écoles et d'insertion...).

ORIENTATIONS

Les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des opérations de résorption de l'insalubrité sont de différents ordres. On peut distinguer les raisons intrinsèques à la procédure, d'une part, celles liées aux nouveaux processus d'intervention ou aux nouveaux objectifs d'autre part.

• LES LIMITES INTRINSÈQUES DE LA PROCÉDURE

La procédure de RHI est longue et complexe, sur le plan opérationnel comme pour la mise en place des financements. Les caractéristiques urbaines, sociales et économiques de l'Outre-mer aggravent cet état de fait.

Le périmètre du projet

Le Code de la Santé publique définit trois cadres d'engagements de la RHI : l'insalubrité diffuse, l'insalubrité groupée en îlot et le périmètre insalubre. Dans tous les cas, seule l'insalubrité irrémédiable est considérée, et cette insalubrité est définie à partir de critères qui touchent le bâti en lui-même plus que l'environnement, et concerne prioritairement l'insalubrité considérée comme irrémédiable.

Ces critères et cadres d'intervention sont, on l'a déjà mentionné, relativement peu adaptés aux réalités des quartiers d'habitat spontané ou insalubre Outre-mer.

La procédure d'expropriation

La procédure RHI définie par la Loi Vivien a avant tout été élaborée pour faciliter les expropriations.

Ceci ne répond que partiellement aux besoins de projets de moins en moins basés sur une éradication globale du bâti mais sur une intervention plus fine, combinant démolition et réhabilitation. Dans bien des cas, les pouvoirs publics et les opérateurs doivent clarifier les statuts d'occupation avant même de pouvoir engager la procédure d'expropriation.

Surtout, la régularisation des occupations sans titre étant devenue pratiquement la norme, utiliser une procédure fondée sur l'expropriation est devenu inadéquat.

Le financement

La procédure RHI est caractérisée par des financements exceptionnels, particulièrement en ce qui concerne les subventions de l'Etat.

Les financements, cohérents avec la procédure, visent en priorité l'éradication du bâti insalubre, l'aménagement de zones de relogement et la viabilisation des zones libérées. Ce cadre de financement favorise donc les opérations de démolition-reconstruction avec relogement exogène sur des zones entièrement aménagées.

Les opérations de nouvelle génération, caractérisées par la réhabilitation du bâti, l'amélioration des VRD, le relogement endogène et le lancement d'actions d'insertion plus larges se satisfont donc mal du cadre de financement existant.

De nouvelles sources de financement doivent être mobilisées, et par là même, de nouveaux acteurs. Cette double mobilisation est plus aisée dans le cadre de la politique de la ville, grâce notamment à la création de la LBU. Cependant, si le financement de la RHI au sens strict ne pose guère de problème, il s'avère souvent difficile de financer les opérations à composantes diverses.

Pour ces raisons, et malgré sa relative inadaptation, la procédure RHI reste la plus couramment utilisée Outre-mer. Ceci s'est traduit par un certain nombre de difficultés : difficulté à monter des opérations en un temps limité et à les adapter aux besoins réels du fait de la rigidité des critères de financement (notamment entre les postes VRD, démolition-reconstruction ou réhabilitation, accompagnement), difficulté également à répondre aux objectifs d'insertion faute de mobilisation adéquate des partenaires.

• LES LIMITES DE LA PROCÉDURE DANS LE CONTEXTE

Organiser le partenariat

La globalisation de l'action et la combinaison d'objectifs urbains et de développement économique et social conduisent à inviter les habitants à s'investir dans un réseau de partenaires toujours plus large. Cet élargissement est d'autant plus nécessaire qu'il permet de diversifier les sources de financement. Par ailleurs, l'intégration de la lutte contre l'habitat insalubre aux objectifs de la politique de la ville a placé la notion de partenariat au centre des dispositifs de conduite de projet.

L'élaboration d'un projet partagé nécessite que chacun des acteurs soit capable de dépasser sa propre logique d'intervention. C'est particulièrement vrai pour ceux qui agissent dans un cadre défini par leur institution. Les priorités et les logiques d'actions, les modes de financement et d'intervention ne sont pas les mêmes pour tous. Le partage d'objectifs oblige donc l'ensemble des acteurs à négocier afin de permettre l'émergence d'un projet commun.

Or, si ce consensus peut aboutir dans le cadre d'une opération ou d'une action particulière, il est plus difficile à atteindre pour la définition de politiques générales posant les principes de développement et de gestion d'un territoire.

Au-delà des acteurs institutionnels, la politique de la ville incite les associations et les habitants à participer à la définition du projet.

La participation des associations est chose courante : elles sont devenues un acteur privilégié des politiques sociales urbaines. Nombre d'entre elles bénéficient d'un soutien financier dans le cadre des Contrats de ville. Elles sont utilisées comme relais de l'information entre les acteurs institutionnels et les habitants, mais aussi comme relais pour la mise en œuvre d'actions de développement social et d'insertion.

On l'a vu, la place des habitants dans la définition et l'élaboration du projet n'est, pour sa part, pas toujours bien définie. Elle s'est certes généralisée dans le principe, mais ses modalités et ses objectifs ne sont pas toujours très clairs. Faute de savoir comment la mettre en œuvre, les acteurs institutionnels se limitent souvent à une communication du projet et à une consultation des habitants sur le mode de leur relogement.

Le cadre du projet

Une opération de résorption de l'habitat insalubre n'est pas un élément isolé. Les actions s'inscrivent – ou devraient s'inscrire – dans des politiques générales : projet de ville, politique de la ville, politique de développement économique et social, chaîne de production du logement... Ces interrelations entre projet et politiques générales sont souvent problématiques, elles mettent en jeu des acteurs, des logiques, des territoires, des modes de financement et d'actions différents, parfois même contradictoires.

Ainsi, malgré une contractualisation des crédits Contrat de ville et RHI, les deux dispositifs ne sont pas toujours conduits de façon complémentaire et cohérente, qu'il s'agisse des objectifs ou des réseaux d'acteurs, qui définissent souvent des priorités et des modalités d'intervention différentes.

Les politiques de construction et d'attribution des logements, par exemple, ne répondent pas toujours aux besoins fixés pour chaque projet. Répétons-le, de

façon générale, faute d'un cadre suffisamment clair, les projets semblent trop souvent répondre à des logiques au coup par coup, sans s'inscrire dans des processus plus larges de transformation sociale et urbaine.

Ces incohérences sont pour beaucoup dans les délais extrêmement longs d'engagement des projets. Il arrive ainsi que les études préalables soient obsolètes au moment du lancement de l'opération...

Le décalage entre le rythme du projet et le quotidien des habitants est souvent source de découragement et de conflits, surtout s'il ne fait pas l'objet d'une information claire. Dans tous les cas, c'est la portée même du projet qui peut être mise en cause.

• UN BESOIN DE COHÉRENCE...

On l'a souligné à plusieurs reprises sur des aspects particuliers ou des thèmes spécifiques, le traitement de l'habitat insalubre ou spontané par la procédure RHI a besoin d'être inscrit dans le cadre d'une politique urbaine globale.

Les opérateurs en particulier ressentent cette nécessité, face à la lourdeur que représentent pour eux la recherche et la coordination de financements d'origine diverses.

Aux crédits RHI (qui constituent déjà des financements croisés), s'ajoutent les crédits de la politique de la ville. Mais d'autres financements sont à mobiliser : le FRAFU pour les infrastructures, les subventions de l'ANAH pour l'amélioration de l'habitat, celles des ADI en matière d'insertion économique, celles du FISAC pour soutenir les activités commerciales et, bien sûr, les aides liées à la chaîne de production du logement social qui sont déjà très largement mobilisées (PLA, PALULOS, PLATS...). En outre, un panel de prêts spéciaux plus ou moins concessionnels peuvent être sollicités pour les travaux d'infrastructures ou d'équipements publics, comme les prêts de l'Agence française de développement ou les prêts de la Caisse des dépôts et consignations (PPU, PRU...).

A ces outils et financements nationaux, s'ajoutent les aides européennes, notamment les FEDER, le FSE, les programmes Régis et les programmes PIC Urban.

Le Projet pilote urbain de la ville de Basse-Terre illustre ce croisement d'outils et de financements. Afin de répondre aux différents objectifs de développement qu'elle s'est fixés, la Ville a affaire, selon les quartiers, aux procédures ou cadres réglementaires suivants :

- dans le domaine de l'urbanisme : Zone urbaine sensible (ZUS) et Zone de redynamisation urbaine (ZRU), RHI et OPAH ;
- dans le domaine du développement social : Développement social urbain (DSU), Tickets Sports (avec la DDJS), Contrat d'aménagement du temps de l'enfant...

- dans le domaine de l'insertion économique et professionnelle : Zone franche urbaine (ZFU), PLIE, chantiers d'insertion, ORAC (avec la CCI).

Nombre de ces dispositifs permettent de solliciter les financements européens : FSE pour les actions de formation, PIC Urban pour les actions DSU, FEDER pour l'aménagement et le développement économique, Régis 2 pour l'opération ORAC.

La mise en cohérence de ces différentes procédures, la simplification et la coordination de ces financements divers représentent, de l'avis de beaucoup d'intervenants, l'un des chantiers prioritaires pour les années à venir.

La "Circulaire relative aux dispositifs de lutte contre l'insalubrité de l'habitat Outre-mer", sur le point d'être diffusée au moment où est publié le présent ouvrage, constitue une première étape en ce sens.

A n n e x e s



RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

La bibliographie sur la résorption de l'habitat insalubre en Outre-mer est des plus restreinte. Les documents consultés pour réaliser cet ouvrage sont pour la plupart issus de la "littérature grise" (rapports d'études, dossiers techniques, évaluations d'opérations, notes diverses...). Seules les références les plus aisément disponibles sont ici répertoriées.

Agorah, Atlas Inter Dom, ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, ministère de l'Outre-mer, mars 1997

C. Arnal, *L'insertion par l'économie Outre-Mer : un enjeu pour les SEM*, Rapport de stage à la SCET DR DOM-TOM, décembre 1994

N. Bouche, *Rapport sur l'insalubrité*, note de synthèse du rapport rendu au Ministère du Logement, 1998

L. Boussin, *La RHI à la Réunion*, Mémoire de DESS, Université de Saint-Denis-la Réunion, 1991

R. Brochier, *Elaboration de la loi Vivien tendant à faciliter la suppression de l'habitat insalubre*, juin 1973

G. Gasselin, *Les gens malheureux n'ont pas d'histoire*, Habiter, n° 176, 1^{er} trimestre 1983

J-F. Lae, N. Murard, *Guerre aux taudis. Histoire contemporaine du logement spécialisé*, G.R.A.S.S., 1988

S. Letchimy, *De l'habitat précaire à la ville. L'exemple martiniquais*. L'Harmattan, Paris 1992

ORSTOM, Atlas de chaque région ultramarine (dates de publications diverses)

A. Sauvant, *Les grands axes de la politique du logement : un système d'aide original*, in Informations sociales, 1998

P. Saville, *Rapports d'évaluation de la politique RHI dans les DOM et à Mayotte*, 1994

SCET DR DOM-TOM, *Guide de la RHI Outre-mer*, 1997

F. Telga, *Fort-de-France : dynamique de l'espace et recherche de ses déterminants*, Mémoire de diplôme de l'École Spéciale d'Architecture de Paris, octobre 1980

E. Wolff, *Quartiers de vie. Approche ethnologique des populations défavorisées de l'île de la Réunion*, CIRRF-ARCA, Université de Saint-Denis-la Réunion, 1984

A n n e x e s



INDEX

• INDEX DES SIGLES CITÉS DANS L'OUVRAGE

- ADI : Agence départementale d'insertion
ANAH : Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat
CES : Contrat emploi solidarité
CHU : Centre hospitalier universitaire
CIV : Comité interministériel des villes
DAFU : Direction de l'aménagement foncier et de l'urbanisme
DDE : Direction départementale de l'Équipement
DDJS : Direction départementale de la Jeunesse et des Sports
DDTE : Direction départementale du Travail et de l'Emploi
DRIRE : Direction régionale de l'Industrie, de la Recherche et de l'Environnement
DSQ : Développement social des quartiers
DSU : Développement social urbain
FAU : Fonds d'aménagement urbain
FEDER : Fonds européen de développement régional
FEDOM : Fonds emploi des DOM
FIDOM : Fonds d'investissement pour les DOM
FISAC : Fonds d'intervention et de soutien à l'Artisanat et au Commerce
FRAFU : Fonds régional d'aménagement foncier urbain
FRU : Fonds de rénovation urbaine
FSE : Fonds social européen
FSH : Fonds solidarité habitat
GIP : Groupement d'intérêt public
HVS : Habitat et vie sociale
IEOM : Institut d'émission d'Outre-mer
ILM : Immeubles à loyer moyen
LBU : Ligne budgétaire unique
LES : Logements évolutifs sociaux
LLS : Logements locatifs sociaux
LLTS : Logements locatifs très sociaux
LTS : Logements très sociaux
MOUS : Maîtrise d'ouvrage sociale
OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat
ORAC : Opération de restructuration de l'artisanat et du commerce.
OTHS : Office territorial de l'habitat social
PACT : Programme d'action contre les taudis
PALULOS : Prime à l'amélioration des logements à usage locatif et à occupation sociale
PAZ : Plan d'aménagement de zone
PIC Urban : Programme d'initiative communautaire
PID : Programme d'insertion et de développement
PSI : Prêts sociaux immédiats
PLA : Prêts locatifs aidés
PLATS : Prêts locatifs aidés très sociaux

PLI : Plan local d'insertion
 PLIE : Plan local d'insertion par l'économique
 PLR : Programme à loyer réduit
 POS : Plan d'occupation des sols
 PPU : Prêt projet urbain
 PRU : Programme renouvellement urbain
 PUD : Plan d'urbanisme directeur
 RHI : Résorption de l'habitat insalubre
 RI : Restauration Immobilière
 RU : Rénovation urbaine
 SAEI : Service des affaires économiques internationales
 SAFER : Société d'aménagement foncier et rural
 SAMIDEG : Société d'aménagement intercommunale pour le développement de l'Est de la Guadeloupe
 SAR : Schéma d'aménagement régional
 SDAU : Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
 SECAL : Société d'équipement de la Nouvelle-Calédonie
 SEDRE : Société d'équipement du département de la Réunion
 SEMAC : SEM d'aménagement et de construction (Réunion)
 SEMADER : SEM d'aménagement, de développement et d'équipement de la Réunion
 SEMAFF : SEM d'aménagement de Fort-de-France
 SEMAG : SEM d'aménagement de la Guadeloupe
 SEMAGU : SEM d'aménagement de la Guyane
 SEMMAT : SEM de Matoury (Guyane)
 SETIL : Société d'équipement de Tahiti et des Iles
 SHLMR : Société d'HLM de la Réunion
 SIC : Société immobilière de Nouvelle-Calédonie
 SIDR : Société immobilière du département de la Réunion
 SIG : Société immobilière de la Guadeloupe
 SIGUY : Société immobilière de la Guyane
 SIM : Société immobilière de Mayotte
 SIMAG : Société immobilière de la Martinique et de la Guyane
 SIMAR : Société immobilière de la Martinique
 SIMKO : Société immobilière de Kourou
 SODEGA : Société de crédit pour le développement de la Guadeloupe
 SODEGIS : Société de développement du groupement intercommunal du Sud (Réunion)
 SODEM : Société d'équipement de la Martinique
 SODEMA : Société de crédit pour le développement de la Martinique
 SODIAC : Société dyonisienne d'aménagement et de construction
 SOFIDEG : Société financière pour le développement économique de la Guyane
 SOFIDER : Société financière pour le développement de la Réunion
 SONACOTRA : Société nationale de construction pour les travailleurs
 ZAC : Zone d'aménagement concerté
 ZFU : Zone franche urbaine

ZI : Zone industrielle
ZRU : Zone de revitalisation urbaine
ZUP : Zone d'urbanisation prioritaire
ZUS : Zone urbaine sensible

CAHIERS DE POLITIQUE URBAINE

Collection dirigée par Thierry Paulais

Comité éditorial :

Dominique Figeat - Eric Thuillez

7 à 11, quai André Citroën - Boîte postale 1003
75901 Paris cedex 15 - Tél. : 01 40 57 77 77

CAHIERS DE POLITIQUE URBAINE

La Caisse des dépôts et consignations est un des principaux partenaires des collectivités locales et des autres maîtres d'ouvrage (bailleurs sociaux, sociétés d'économie mixte...) dans la définition et la mise en oeuvre de leurs stratégies d'intervention en milieu urbain. Elle propose une gamme cohérente de moyens et de produits financiers à taux privilégiés venant en appui des politiques publiques : aide à la recherche ou à l'ingénierie amont avec ses fonds propres, financement des études de faisabilité ou pré-opérationnelles avec les prêts sur fonds d'ingénierie, financement des investissements liés à la politique de la ville avec les prêts projets urbains et les prêts renouvellement urbain. Les "Cahiers de politique urbaine" sont destinés à promouvoir des méthodes à partir de cette expérience et à alimenter des débats d'idées dans les domaines du développement urbain et des enjeux de solidarité.

La résorption de l'habitat insalubre en Outre-mer

par Claude Géhin et Thierry Paulais

Les villes de l'Outre-mer français se caractérisent par la présence d'un habitat dit "spontané", souvent précaire et insalubre. Les pouvoirs publics ont fait d'importants efforts pour enrayer ce phénomène, en particulier au travers de la procédure et des opérations RHI (résorption de l'habitat insalubre). Ces opérations, largement subventionnées, ont connu plusieurs évolutions depuis leur création dans les années 1970 : si les premières étaient conçues comme des opérations de rénovation lourde du bâti, les plus récentes s'apparentent à des projets urbains complexes croisant des composantes physiques, économiques et sociales...

Les besoins quantitatifs restent néanmoins considérables et l'Etat entend aujourd'hui renouveler ses dispositifs de lutte contre l'insalubrité de l'habitat... C'est dans ce contexte que le quatrième numéro des Cahiers cherche à dresser un bilan de trois décennies d'opérations RHI, en les replaçant dans le cadre plus large des politiques urbaines en Outre-mer.



CAISSE DES DÉPÔTS ET CONSIGNATIONS

DIRECTION DU PROGRAMME RENOUVELLEMENT URBAIN
DIRECTION DES FONDS D'ÉPARGNE