

LA DEMARCHE D'ACTUALISATION DE L'INVENTAIRE DES ZONES D'HABITAT PRECAIRE ET INSALUBRE (ZHPI)

A. Objectifs de l'étude et ambitions de l'actualisation

1. Objectifs de l'étude

a) Un objectif de connaissance

Ce recensement a pour objectif d'établir un état des lieux de l'insalubrité sur l'île. Cet inventaire permet de regrouper une information parfois éparpillée entre les différents acteurs de terrains.

Ce stade de repérage (une approche visuelle du bâtiment : élément de gros œuvre, de l'état des menuiseries, des matériaux employés....) est complété par une masse d'information qui contribue à la connaissance du logement sur le territoire.

Cette actualisation permet aujourd'hui de mesurer les évolutions depuis 1999 d'apporter des éléments explicatifs à une réalité difficile à mesurer et souvent multifactorielle.

b) Un outil d'aide à la décision

Ce repérage doit constituer une aide à la décision au-delà du simple recensement. En effet, il permet de rendre compte du travail qui reste à faire. Il s'agit bien ici de fixer les priorités d'actions et les outils adaptés. Cette étude est une première étape qui permet ensuite aux communes et à l'ensemble des acteurs de prendre le relais et de programmer des interventions.

Elle offre des niveaux de réponse différenciés, adaptés aux préoccupations de l'Etat (en charge de la politique du logement) d'une part et au souci

opérationnel des communes d'autre part. Elle est l'occasion de ré-impulser une démarche partenariale.

2. Les améliorations de la méthode de recensement

- Une localisation précise au bâtiment sur SIG.
- Un croisement avec un ensemble de bases cartographiées (risques naturels, POS/PLU, tache urbaine, cadastre numérisé...)
- 3 équipes de 2 enquêteurs à plein temps sur une durée de 2 ans soit au total 11 personnes recrutées sur la période
- Une homogénéité de la donnée : L' AGORAH couvre l'ensemble des communes
- Une confrontation des résultats de l'inventaire aux éléments de la politique de résorption de l'habitat insalubre menée : Mise en évidence des priorités, opérations ZAC et RHI en cours, en projet ou à l'étude, Rénovation Urbaine (ANRU), Amélioration de l'habitat (OPAH), Programmes locaux de l'habitat (PLH)...

B. Méthode d'inventaire

1. Définitions et critères d'appréciation de l'insalubrité

La démarche d'actualisation (2006 - 2008) de l'inventaire des zones d'Habitat Précaires et Insalubre est similaire à celle adoptée en 1999 pour permettre une comparaison 9 ans après. L'utilisation des mêmes critères est primordiale afin de pouvoir effectuer des comparaisons aisées entre les deux inventaires (1999 et 2008).

L'application et l'ajustement de la grille d'analyse multicritères ont été réalisés dans un premier temps, sur les premières communes enquêtées (St-André, Bras Panon, St Benoît, St-Leu, St-Joseph et St-Louis).



a) L'insalubrité, une notion complexe : approche et définition retenues

L'insalubrité est un phénomène complexe et son diagnostic est toujours délicat à faire. Combien y a-t-il de logements insalubres à La Réunion ? La question paraît simple, la réponse est en réalité compliquée.

L'insalubrité est une réalité difficile à mesurer pour plusieurs raisons :

- **elle s'exerce sur un univers mal repéré.**
- **les définitions que l'on en donne ne sont pas stabilisées**

Un premier indice de cette complexité réside dans la variété des termes que l'on utilise : une zone insalubre / un bidonville / des habitations de fortune...

- **Parce qu'il s'agit d'une réalité multifactorielle, relative dans le temps et dans l'espace**

En 1999, comme en 2006-2008, l'inventaire des ZHPI sur la commune test de Saint André, effectué par l'AGORAH, a montré que les formes de la non habitabilité avaient changé de nature (la quasi-totalité des logements étaient raccordés à l'eau et à l'électricité) et d'échelle (les tentaculaires bidonvilles que l'on décrivait encore dans les années 1980 avaient quasiment disparu).

Ce qui ne signifie certainement pas que l'insalubrité n'existe plus mais qu'elle a pris d'autres formes (les problèmes d'eau et d'électricité sont remplacés par exemple par des problèmes d'assainissement et de sur occupation).

Pour y voir plus clair, pour être en mesure de procéder à un inventaire systématique et le moins subjectif possible des zones d'habitat précaire et insalubre, il paraît nécessaire d'utiliser **un modèle d'observation qui soit stable, partagé, adapté à la réalité des faits** et pertinent sur toute l'île.

Pour cela il convient :

- D'avoir une **définition de l'insalubrité** : on considérera comme insalubre « *un logement dangereux pour la santé de ses occupants et/ou de ses voisins. La santé étant définie, sur les critères de l'Organisation Mondiale de la Santé, comme un état de bien être physique, mental et social intégral* ».
- D'avoir des éléments sur lesquels on peut s'appuyer localement pour justifier un tel diagnostic. Autrement dit : *Quelles sont ici et maintenant les qualités discriminantes en matière d'insalubrité ? Qu'est ce qui fonde la distinction entre ce qui est précaire et insalubre et ce qui ne l'est pas ?*



b) Le choix des critères et contenu de la grille d'évaluation de l'insalubrité

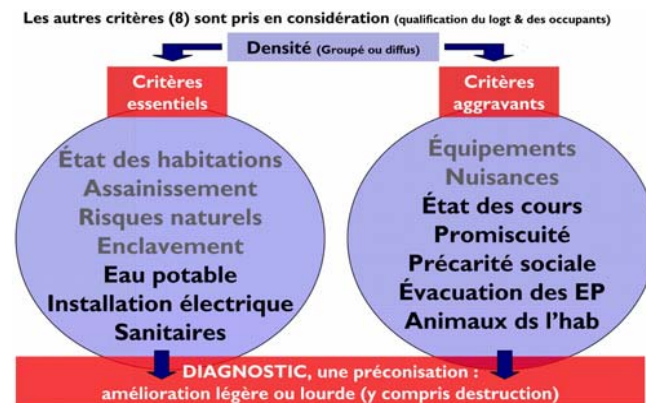
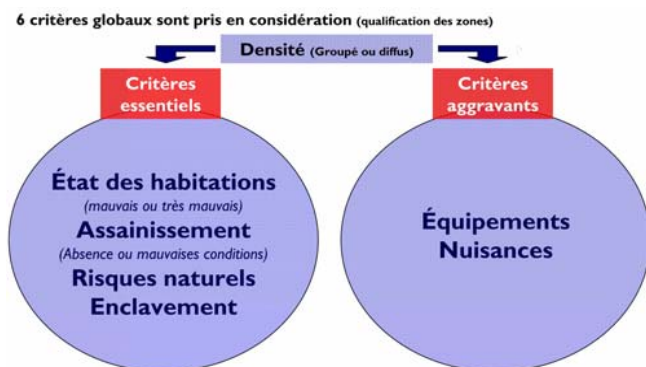
En premier lieu, **6 critères** sont utilisés pour qualifier les zones insalubres (le logement dans son environnement) :

- État de l'habitation – Valeurs : Mauvais (M) ou Très mauvais (TM)
- Assainissement - Valeurs : absence ou dysfonctionnement
- Risques – Valeurs : PPR et/ou observation terrain, inondation, mouvement de terrain
- Enclavement – Valeurs : accès difficile (secours)
- Équipement - Valeurs : Absence d'équipements du/sur le site (type et état des voies d'accès, transports collectifs inexistantes ou éloignés, absence d'équipements publics, commerces inexistantes ou éloignés)
- Nuisances - Valeurs : Facteurs environnementaux défavorables : installations génératrices de nuisances

En deuxième lieu, **8 autres critères** sont utilisés pour qualifier cette fois, les logements et leurs occupants :

- Eau potable* – Valeurs : absence ou dysfonctionnement
- Electricité* - Valeurs : absence ou dysfonctionnement
- Sanitaires* - Valeurs : absence ou dysfonctionnement
- État des cours - Valeurs : Cour non entretenue
- Promiscuité* - Valeurs : Promiscuité ou surpeuplement accentué
- Précarité sociale* - Valeurs : Précarité sociale du ménage: alcoolisme, analphabétisme, délinquance
- Évacuation des eaux pluviales - Valeurs : Absence ou mauvaise évacuation
- Animaux dans l'habitation* - Valeurs : Présence de rongeurs ou autres animaux dans les locaux d'habitation

(*) : Compte tenu de la méthode d'enquête, ces critères n'ont été que partiellement renseignés à partir d'informations transmises par les différents services (CCAS, police municipale, DRASS...). Ce repérage a surtout porté sur l'état du bâti. Aucune enquête sociale n'a été réalisée. Occasionnellement des rencontres avec la population occupante ont permis de pointer des situations difficiles.





Parmi les 14 critères utilisés,

- **7** sont considérés comme **des critères essentiels** pour qualifier un logement et son environnement. Le premier critère d'appréciation de l'insalubrité est « l'état extérieur du bâtiment ».
- **7** autres **critères** sont considérés comme **aggravants**. Ils concernent le logement et ses occupants. Ils n'ont de valeur discriminante que lorsqu'ils viennent surenchérir, confirmer une situation d'abord diagnostiquée sur la base des critères essentiels. Ils ont une influence « surclassante » : leur absence ne modifie pas le degré d'insalubrité, leur présence le renforce.

Les logements insalubres repérés sont ensuite qualifiés de « groupés » lorsqu'ils sont proches (à partir de deux logements) et de « diffus » lorsque d'autres maisons les séparent.

Le traitement des différents indicateurs permet d'aboutir à des préconisations en distinguant :

- le volume de logements qui doit faire l'objet d'une amélioration légère
- et le volume de logements à améliorer lourdement ou à détruire

c) L'établissement du diagnostic : 2 types de préconisation

1 Amélioration légère

Habitat en Mauvais état qui pourrait faire l'objet d'une campagne de réhabilitation.



2 Amélioration lourde ou destruction

Habitat en Très Mauvais état ou

Habitat en Mauvais état + deux autres handicaps graves (ex. enclavement + risques naturels)





2. Outils, sources et étapes de la démarche

a) Les outils techniques et sources d'information

1 Les outils techniques

- Les photos aériennes de l'IGN (réalisées en 2003) constituent la base de référence. C'est à partir de ces images, qu'un travail technique de sélection sur la base de l'inventaire de 1999 a été rendu possibles. Une image satellite Spot 5 de 2006 a été utilisée en complément d'information.
- La couche bâti BD Topo IGN de 2003 a été utilisée pour sa géométrie lors du repérage. Les bâtiments insalubres repérés sur le terrain et non disponibles dans la BD topo sont dessinés par l'Agence. Le niveau de vectorisation est comparable à celui adopté par l'IGN. Cette localisation au bâtiment apporte une plus grande précision à l'ensemble du travail réalisé, comparativement à l'enquête précédente.
- Ensemble de supports et bases de données cartographiques permettant de réaliser des recoupements : POS et PLU des communes, la cartographie des risques établie par la DDE, Tache urbaine AGORAH, cadastre numérisé....

2 Les sources d'information

Une des premières étapes a été la constitution par la commune d'un groupe « technique » regroupant tout informateurs et acteurs de terrain pouvant avoir, à un titre ou à un autre, une connaissance de l'insalubrité sur la commune. Chacun de ces informateurs a signalé et repéré sur chaque photo aérienne, l'emplacement des zones

d'insalubrité qu'il connaît. Cette étape importante a permis de mettre en convergence toutes les informations disponibles avant d'effectuer le repérage précis et la vérification systématique de terrain. Les autres zones n'ayant pas fait l'objet de signalement ont été visitées afin de couvrir l'ensemble du territoire communal.

Types d'informateurs :

DDE, les services sociaux et les services habitat de la commune, les responsables de CLI¹, les chefs de projets, les pompiers, les gendarmes et les garde-champêtre, les postiers, la DRASS, des inspectrices de l'éducation nationale...

¹CLI : Commission Locale d'Insertion



Définition des critères d'insalubrité - Diagnostic "à détruire" ou "à améliorer"

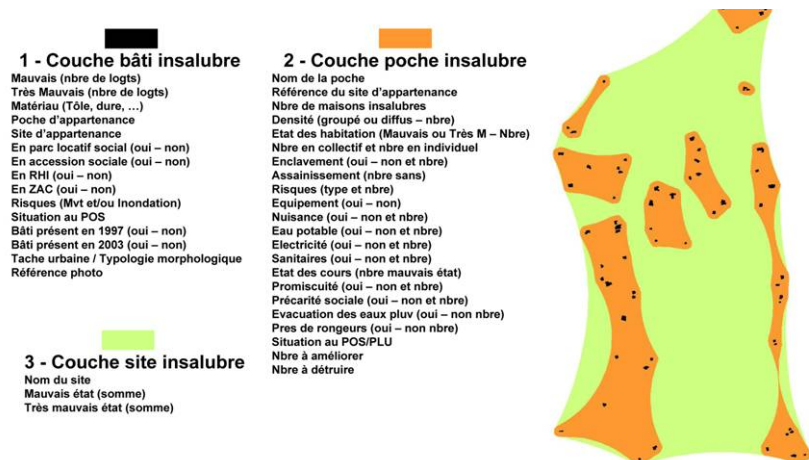
	Rubriques	Valeurs	Eléments considérés et pouvant aider à la décision de classement	
			Mauvais	Très mauvais
Critères essentiels	Etat des habitations	Solidité des structures porteuses et portées	Logement habitable mais début de dégradation (oxydation des tôles...) et pas d'entretien général Structures dégradées et / ou mal réparées	Grosses fissures, Affaissement notable, parpaing sur le toit, soubassement inexistant ou peu stable... Appréciation au regard des aléas climatiques
		Qualité des matériaux de construction	Matériaux peu ou pas adaptés Travaux inachevés pouvant induire une dégradation du bâtiment	Matériaux totalement inadaptés (bâche pour le toit...) Matériaux de récupération, tôle très abimée, bois parasité ou pourri...
		Etat des sols		Terre battue, défaut grave de planéité, ...
		Etanchéité du bâti	Traces d'humidité apparentes, infiltration minimale	Tôle bien rouillée, toit troué, ouvrants et isolation défectueux Appréciation au regard des aléas climatiques
		Qualité de l'éclairage	Insuffisant sur une partie du logement (hors pièces principales)	Faible proportion d'espaces ouverts par rapport à la superficie de la pièce (pièce sombre), présence d'obstacles à l'entrée de la lumière (immeuble, végétation...)
		Qualité de la ventilation	Insuffisance des ouvrants et de l'évacuation naturelle de l'air vicié	Très faible proportion d'ouvrants au regard de la dimension du logement Très faible dimension des ouvrants Agencement non fonctionnel des pièces ne permettant qu'une circulation infime de l'air vicié
		Assainissement	Absence d'assainissement, toilettes extérieures traditionnelles, écoulement des eaux usées dans la cour...	
		Risques naturels	Informations issues des PPR (Inondation et / ou Mouvement de terrain) ; si absence de PPR se baser sur l'observation pour apprécier l'existence de risques (aléas*enjeux*vulnérabilité)	
		Enclavement	terrain entouré par des fonds appartenant à d'autres propriétaires et qui n'a, sur la voie publique, aucune issue ou qu'une issue insuffisante pour son exploitation (Exemple : poche colimaçons les bas (id 720) : l'accès est un escalier creusé dans la falaise)	
		Eau potable	Absence d'installations données récupérées auprès des informateurs (services fonciers et urbanisme des communes, APR, INSEE...), et/ou de la population	
		Installation électrique		
	Sanitaires			
Critères aggravants	Equipements	A considérer : desserte, type et état des voies d'accès, présence / distance des arrêts de transports en commun, équipements publics, commerces, services...		
	Nuisances	Nuisances sonores : environnement bruyant, Nuisances olfactives : air et sol pollués (routes fréquentées, CET, élevage...)		
	Etat des cours	Déchets dans la cour (appareils électroménagers, batteries usagées...), herbes hautes...		
	Promiscuité	Surpeuplement apprécié au regard de la superficie du logement		
	Précarité sociale	Alcoolisme, analphabétisme, délinquance...		
	Evacuation des eaux pluviales	Absence ou mauvaise évacuation des eaux pluviales (appréciation de la possibilité d'inondation en cas d'aléas pluvieux, appréciation au regard de l'environnement : logement en contre bas de la route...)		
	Animaux dans l'habitation	Rongeurs, insectes ou autres animaux dans les locaux d'habitation		



b) 3 échelles d'analyse

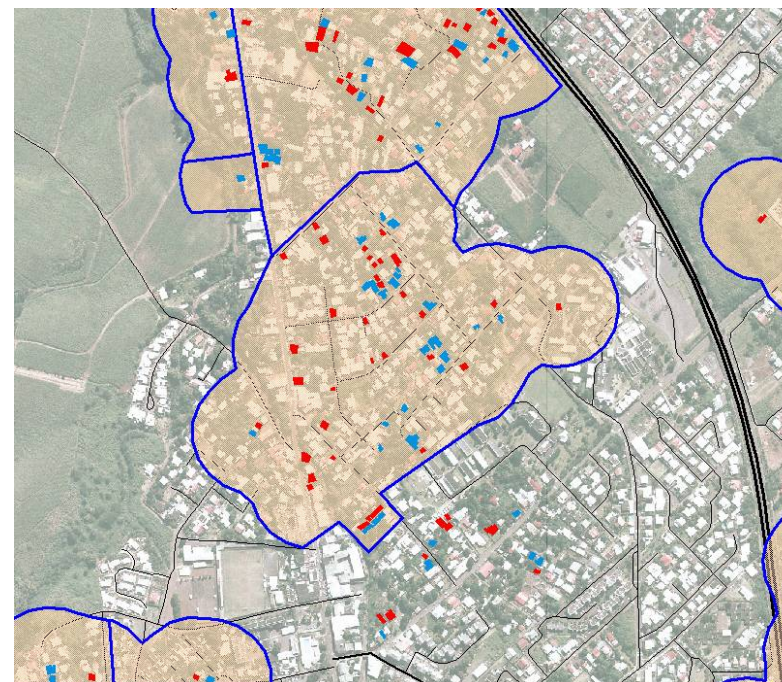
- 1 - Le « site » équivaut au quartier
- 2 - La « poche » au groupement de bâtiments insalubres
- 3 - Le « bâti » à la maison insalubre

La géométrie des poches et des sites est obtenue grâce à une succession de traitements basés sur des tampons ou buffer, autour des bâtiments insalubres pour obtenir des poches et autour des poches pour obtenir les sites. Il est conservé une certaine cohérence de découpage par rapport à l'inventaire de 1999. Selon l'échelle, un certain nombre d'indicateurs sont associés permettant la description quantitative et qualitative du niveau d'insalubrité.



c) Différentes étapes

- Premiers contacts avec la commune et les informateurs sur le déroulé du recensement et échanges de connaissances territorialisées de l'insalubrité.
- Couverture complète du territoire communal, travail de repérage sur le terrain des logements insalubres (équipe de deux enquêteurs AGORAH par commune).
- Saisie des données à partir de MapInfo et du module de saisie Access avec en parallèle l'alimentation d'une Photothèque.

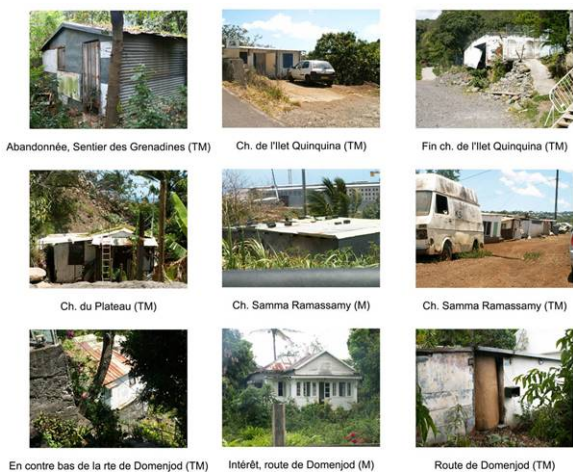




Module de Saisie

- Traitement des données et analyse : l'ensemble des données sont analysées (évaluation de l'évolution de l'insalubrité entre 1999 et aujourd'hui, croisement des données avec les documents réglementaires, identification des différentes formes d'insalubrité et les sites prioritaires d'intervention) afin d'éditer des rapports communaux.
- Exposé des 1ers résultats généraux à la commune : Les premiers résultats d'enquête et d'analyse sont présentés aux équipes municipales et à l'ensemble des informateurs ayant participé à l'enquête.
- Validation de résultats en comité de pilotage avec l'ensemble de partenaires : La DDE, Le Conseil Général, La Région Réunion, DRASS et Fondation Abbé Pierre, Les EPCI...

Photothèque



L'avis d'insalubrité devra être justifié, par référence à la grille multicritères établie au préalable.

La commune aura à s'approprier cette étude et à en faire un outil de travail, de décision, d'aide à la programmation des différents types d'interventions. Il lui revient de décider d'affiner les investigations celles-ci alors confiées à des bureaux d'études spécialisés. Ce complément d'enquête, à visée directement opérationnelle, aura alors pour finalité :

- de juger de l'effectivité, des facteurs et du degré de l'insalubrité
- d'analyser avec précision, à l'échelle de chaque foyer logement, les formes et les causes de cette insalubrité
- de réaliser une enquête sociale (nombre de familles, situation familiale, nombre de décohabitations, niveau de ressources....)
- de proposer, le cas échéant, des moyens de réformer la situation



d) Réalisation de l'étude

- **Chef de projet Agorah** : W. Beaudemoulin
 - **Périodes d'intervention et équipe d'enquêteurs/rédacteurs (voir tableau ci-contre)**
 - **Comité de suivi Agorah** : S. Rivière, G. Poupard, C. Chauveau
 - **Synthèse régionale** : S. Rivière
 - **Cartographie / SIG** : W. Beaudemoulin
 - **Comité de pilotage** :
DDE, DRASS, Conseil Régional, Conseil Général, les EPCI, la fondation Abbé Pierre, Association des Maires de la Réunion, CAUE.
- Date des comités : 4 juillet 2006, 12 octobre 2006, 13 mars 2007, 4 juillet 2007, 24 octobre 2007, 26 mars 2008, 3 février 2009
- **Comités techniques** : 4 juillet 2006, 4 juillet 2007, 13 septembre 2006, 16 mai 2008
 - **Contacts DDE** : T. Payet – G. Gaffar – L. Condomines -

Communes	Période d'enquêtes	Nom des enquêteurs / rédacteurs	Rendus en commune
Bras-Panon	sept./oct. 2006	Olivier Chane-See-Chu / Magalie Clément-Técher	27-mars-07
Cilaos	Août 2008	Laurence Viracadou / Sylvie Elisabeth / Jimmy Rivière / Arthur Vaitilingom / Esaie Saighi / Benoît Marsal	10-déc-08
Entre-Deux	sept./oct. 2007	Pascaline Renard / Olivier Chane-See-Chu	28-avr-08
L'Étang-Salé	sept. 2008	Esaie Saighi / Benoît Marsal	11-févr-09
La Plaine-des-Palmistes	nov/déc. 2008	Benoît Marsal / Esaie Saighi	26-mars-09
La Possession	déc./janv. 2009	Benoît Marsal / Arthur Vaitilingom	*****
Le Port	déc./janv. 2008	Pascaline Renard / Arthur Vaitilingom	06-mai-08
Le Tampon	sept./oct. 2008	Arthur Vaitilingom / Jimmy Rivière	18-févr-09
Les Avirons	juin 2008	Laurence Viracadou / Arthur Vaitilingom	04-sept-08
Les Trois-Bassins	oct./nov. 2008	Laurence Viracadou / Sylvie Elisabeth	26-févr-09
Petite-Île	Août 2008	Jimmy Rivière / Benoît Marsal / Pascaline Renard	12-déc-08
Saint-André	fin 2006 début 2007	Boris Astourne / Sébastien Cordonin	13-sept-07
Saint-Benoît	fin 2006 début 2007	Magalie Clément-Técher / Olivier Chane-See-Chu	20-mars-07
Saint-Denis	nov.2007 à fév. 2008	Laurence Viracadou / Jimmy Rivière / Pascaline Renard / Sylvie Elisabeth / Arthur Vaitilingom	03-juil-08
Saint-Joseph	début 2008	Esaie Saighi / Sylvie Elisabeth / Boris Astourne / Sébastien Cordonin / Arthur Vaitilingom	25-juin-08
Saint-Leu	fév/mars 2007	Boris Astourne / Sébastien Cordonin	06-nov-07
Saint-Louis	mai à juillet 2007	Olivier Chane-See-Chu / Pascaline Renard / Magalie Clément -Técher	15-nov-07
Saint-Paul	mars/avril 2008	Laurence Viracadou / Sylvie Elisabeth / Jimmy Rivière / Esaie Saighi	01-juil-08
Saint-Philippe	Juillet 2008	Jimmy Rivière / Arthur Vaitilingom	05-févr-09
Saint-Pierre	fév/mars 2008	Arthur Vaitilingom / Pascaline Renard	*****
Sainte-Marie	sept. 2007	Jimmy Rivière / Esaie Saighi	08-avr-08
Sainte-Rose	nov. 2008	Laurence Viracadou / Sylvie Elisabeth	14-avr-09
Sainte-Suzanne	sept. 2007	Esaie Saighi / Jimmy Rivière	25-mars-08
Salazie	janv./fév. 2009	Sylvie Elisabeth / Laurence Viracadou	03-mars-09