



FONDATION
Abbé Pierre

ÉCLAIRAGE RÉGIONAL ÎLE DE LA RÉUNION

L'état du mal-logement

en France 2019

RAPPORT ANNUEL #24



L'état du mal-logement en France 2019
Éclairage régional Île de La Réunion
24^e rapport

Rapport réalisé par :

Rédacteurs et contributeurs

FORS Recherche Sociale

Justine Lehrmann

Juliette Baronnet

Fondation Abbé Pierre

Matthieu Hoarau

Relecture et contributions

Fondation Abbé Pierre

Direction des Études et Agence Régionale

Manuel Domergue

Cécile Bénoliel

Sylvie Leclair

Johanne Latchoumana

Mise en page

Isabella Marques, atelier444

Crédits photos

Morgan Fache

SOMMAIRE

<i>Introduction</i>	7
CHAPITRE 1 – TABLEAU DE BORD DU MAL-LOGEMENT À LA RÉUNION	12
1 ^{ÈRE} PARTIE – LA RÉUNION : UN TERRITOIRE OÙ PERSISTENT LA PRÉCARITÉ ET LES TENSIONS EN MATIÈRE D’HABITAT	14
1. Les besoins accrus en logements accessibles financièrement	14
2. Une production de logement encore insuffisante et un parc inadapté aux besoins des ménages réunionnais	16
3. Une demande locative sociale, révélatrice des difficultés de logement des Réunionnais	23
2 ^E PARTIE - LES 5 DIMENSIONS DU MAL-LOGEMENT	27
1. Les difficultés d’accès au logement	27
2. Les blocages de la mobilité résidentielle et « l’assignation à résidence »	33
3. Les mauvaises conditions de logement	37
4. Les difficultés pour se maintenir dans son logement	44
5. L’absence de logement personnel	48
 CONCLUSION ET PISTES	58
CHAPITRE 2 – LA MISE EN ŒUVRE DU DALO À LA RÉUNION	60
<i>Préambule</i>	62
1 ^{ÈRE} PARTIE – LE DALO, UN DROIT À FAIRE VALOIR	64
1. Principes et procédures	64
2. Mise en œuvre du DALO à La Réunion – Une montée en charge progressive	67
3. Des résultats qui interpellent : vers un durcissement de la mise en œuvre du DALO à la Réunion ?	68
2 ^E PARTIE – LE RECOURS DALO À LA RÉUNION, ENTRE PROCÉDURE ET REPRÉSENTATIONS	79
1. Une méconnaissance du Droit (et de ses rouages administratifs) qui contribue à la faiblesse des recours	79

2. De l’instruction des dossiers à l’examen des situations en COMED : un système et des pratiques qui contribuent à « filtrer » les recours ?	83
3. La mise en relation de l’offre de logement et de la demande des ménages reconnus prioritaires et urgents	89
3^E PARTIE – LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L’ÉTUDE	96
1. Une efficacité relative qui, au-delà de l’offre disponible, interroge sur la doctrine et les pratiques	96
2. Des représentations qui perdurent à l’égard du DALO et de la manière dont les ménages s’en saisissent	104
3. Le DALO comme mise en visibilité des difficultés de logement et d’accès aux droits	108
CONCLUSION ET PERSPECTIVES	111
10 PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DU DALO	112
<i>AXE 1 - RELOGER LES MÉNAGES PRIORITAIRES</i>	112
<i>AXE 2 - FACILITER L’ACCÈS AU DALO SUR TOUT LE TERRITOIRE</i>	114
<i>AXE 3 - GARANTIR UN TRAITEMENT ÉQUITABLE</i>	115





INTRODUCTION

« Le contraire de la misère ce n'est pas la richesse. Le contraire de la misère, c'est le partage. »

Abbé Pierre discours au Palais des Congrès de Paris,
23 novembre 1984

Une violente crise sociale secoue notre pays et notre île. De nombreux réunionnais expriment leur crainte de sombrer dans la précarité en raison d'un quotidien de plus en plus difficile. La situation sociale est préoccupante, c'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre reste attentive aux impacts des politiques publiques, en particulier sur les personnes et les familles les plus frappées par la précarité et le mal-logement. L'enjeu du partage des richesses pour lutter contre la misère doit servir de fil rouge aux actions de lutte contre la précarité et pour l'inclusion sociale d'autant plus après une année 2018 chargée :

JANVIER À OCTOBRE : Le coup d'arrêt de l'AL Accession, entre suppression et dérogation temporaire dans les DOM, a impacté de nombreux ménages. Nous atten-

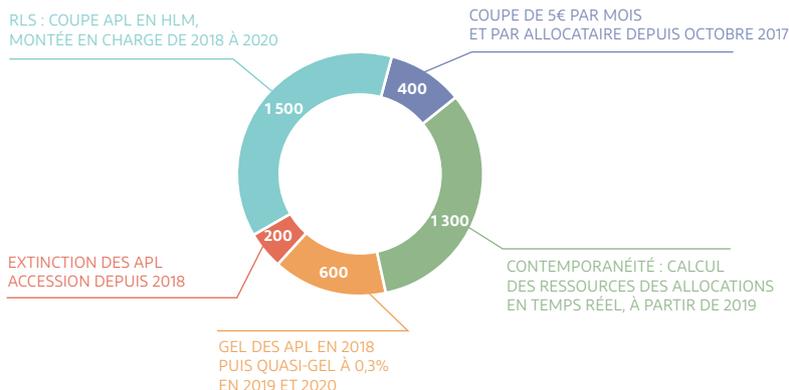
dons désormais la mise en œuvre du soutien financier de la Région pour compenser la perte de l'allocation logement pour les dossiers en souffrance, ainsi que la publication du rapport du CGEDD¹ chargé d'évaluer le dispositif de l'AL Accession dans les Outre-Mer afin de proposer une alternative pour le financement de l'accession à la propriété des ménages modestes après la fin de la dérogation prévue en 2020.

JUIN - OCTOBRE : Le montant de l'Aide Personnalisée au Logement (APL), déjà réduit de 5 euros en 2017, a été gelé. La loi de finance 2018 a annulé l'habituelle revalorisation des aides au logement au mois d'octobre, en effectuant une désindexation par rapport à l'inflation. En outre le gouvernement a souhaité réformer le mode de calcul de l'APL avec le système de la « contemporanéité ». Le gouvernement vise plus d'un milliard d'euros d'économie en versant les aides au logement en fonction des revenus de l'année en cours des bénéficiaires et non plus l'année N-2. Les conséquences sur le budget des ménages risquent d'être importantes dans les mois à venir...



4 MILLIARDS D'EUROS DE COUPES APL PAR AN EN 2020

Montant des coupes dans les APL en année pleine à partir de 2020 (en M€ / an)



(1) Conseil général de l'environnement et du développement durable.

SEPTEMBRE : La Réunion fait partie des 10 territoires pilotes du plan pauvreté. Un plan qui ne prend pas en compte les enjeux de l'habitat et du logement. Comment lutter contre la pauvreté sans lutter contre le mal-logement ? Il sera primordial d'intégrer la problématique du mal-logement dans les travaux à venir.

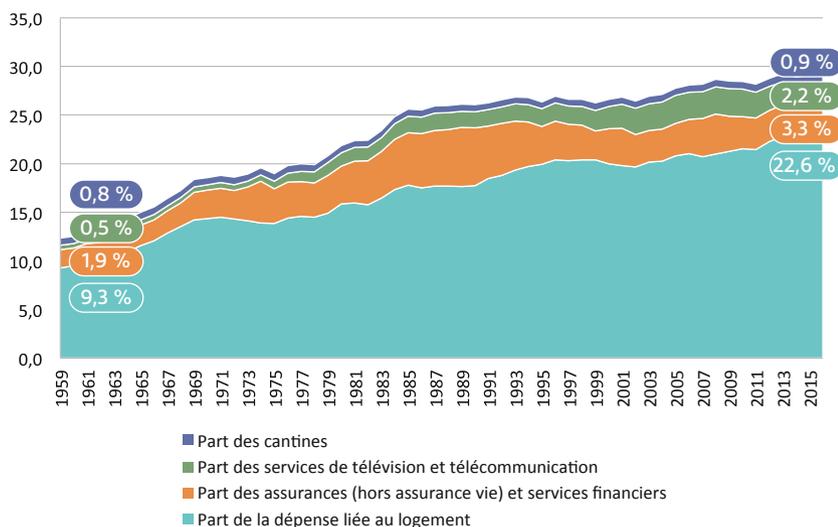
NOVEMBRE : La crise des Gilets Jaunes a révélé de nombreuses préoccupations des Réunionnais autour du pouvoir d'achat. Or, le principal poste de dépense dans le budget des ménages est celui relatif au loge-

ment (loyer, factures énergies, etc.). Par conséquent il apparaît nécessaire d'ériger des priorités politiques et sociales autour du logement pour améliorer les conditions de vie des ménages réunionnais, des plus précaires aux classes moyennes. Ainsi, plusieurs outils – renforcés par la loi ELAN – permettraient de répondre aux préoccupations des Réunionnais en s'appuyant sur l'encadrement des loyers dans le parc privé et la modularité des loyers dans le parc social. En complément, la garantie universelle des loyers permettrait de sécuriser les rapports entre bailleurs et locataires.

ÉVOLUTION DE LA PART DES DÉPENSES PRÉ-ENGAGÉES DANS LE REVENU DES FRANÇAIS

(en % du revenu disponible brut)

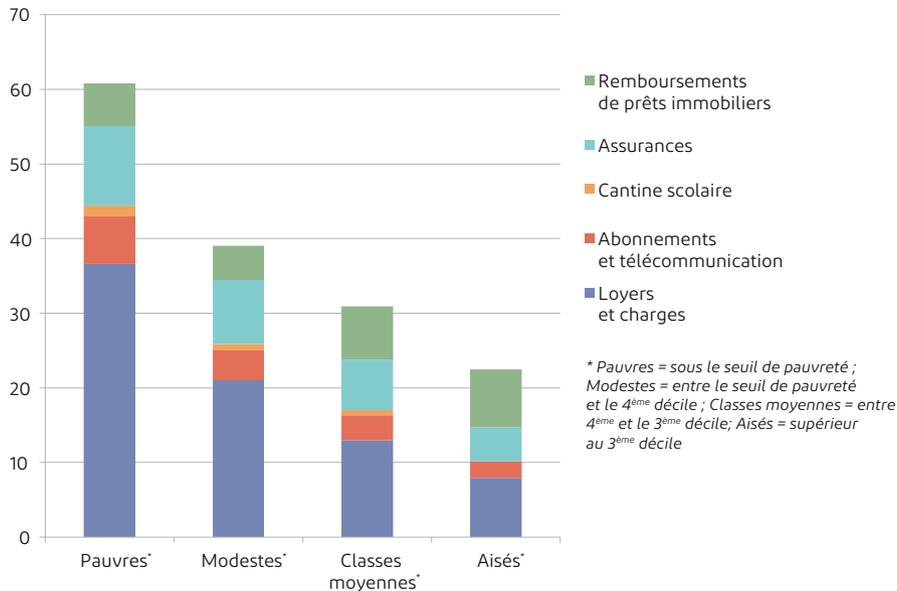
SOURCE / COMPTES NATIONAUX - BASE 2010, INSEE



60 % DES REVENUS DES MÉNAGES PAUVRES SONT PRÉ-ENGAGÉS

Part des dépenses pré-engagées par item, selon le niveau de vie

SOURCE / INSEE, BUDGET DE FAMILLE 2011



Au cours de cette période délicate qui frappe notre société, l'année 2018 est aussi une année charnière pour impulser des actions qui s'inscrivent dans le sillage du « Plan quinquennal pour le Logement d'Abord et la lutte contre le sans-abrisme⁽¹⁾ ». Bien que la Réunion ne figure pas parmi les 24 territoires de mise en œuvre accélérée de ce plan, nous pouvons en effet saluer des perspectives positives pilotées principalement par les services déconcentrés de l'État, avec l'implication des acteurs associatifs :

- **La production de 8 nouvelles Maisons Relais** qui vont sortir de terre progressivement entre 2019 et 2022, ce qui permettra à terme d'avoir environ 264 logements adaptés pour des personnes isolées avec des parcours d'errance.

(1) https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/03/dp_logement_dabord_o.pdf

- **La construction d'un projet « Un Chez Soi d'Abord »⁽²⁾** à partir de l'expérience acquise par le dispositif « Gagn 1 Kaz ». Si le projet est sélectionné par la DIHAL début 2020, à terme il y aura 100 logements en « gestion en flux » pour des personnes à la rue souffrant de troubles psychiques.
- **Le renforcement de l'intermédiation locale et notamment du mandat de gestion** par le biais de l'AIVS (Agence Immobilière à Vocation Sociale) SOLEIL qui passera de 350 à 500 logements en gestion à l'horizon 2021.

(2) https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2017/07/cahier_des_charges_national_dispositif_act_un_chez-soi_dabord.pdf

La Réunion pourrait tendre vers l'objectif demandé par la Fondation Abbé Pierre, **à savoir « 0 personne sans domicile¹ »**, ce qui en ferait un territoire exemplaire en la matière. Dans cette optique, en complément des premiers jalons posés, **il conviendra de définir une stratégie mobilisant l'ensemble des acteurs autour des 4 orientations suivantes :**

- Partager les données et les mettre en débat (en améliorant la collecte des données, en précisant les modalités d'un recensement local des personnes sans-domicile et des sans-abri) ;
- Fixer des objectifs intermédiaires de moyen et de long terme (par exemple, diviser par deux le nombre de sans-domicile en 5 ans à la Réunion) ;
- Fixer des objectifs thématiques (par exemple, diviser par deux les expulsions locatives)
- Evaluer les résultats produits par le Logement d'Abord

Cette stratégie « logement d'abord » nécessite un engagement fort de l'État dont nous observons les premiers actes, **mais aussi de l'ensemble des**

10

(1) https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/sdf_objectif_zero_-_un_plan_pour_en_finir_avec_la_vie_a_la_rue.pdf

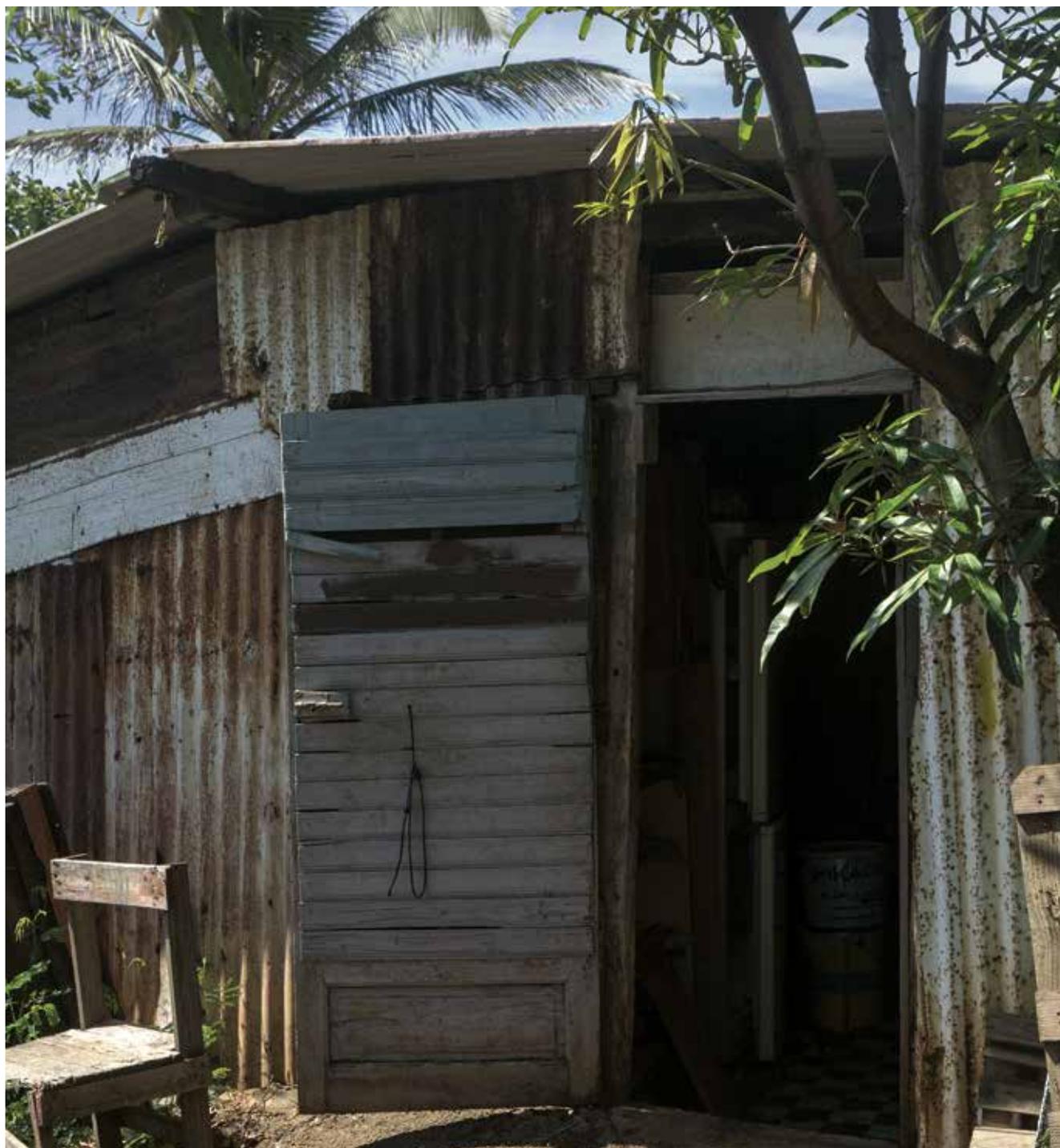
collectivités afin d'orchestrer sa mise œuvre de la commune au Département. Cela doit se traduire dans les PLH (Plans Local de l'Habitat) en cours d'élaboration (CINOR, TCO, CIREST) et par une articulation renforcée avec le Plan Départemental pour l'Accès au Logement et à l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD).

La Fondation Abbé Pierre souhaite contribuer à ce mouvement général pour que nous puissions collectivement agir, comprendre, évaluer et endiguer les processus d'exclusion. Nous avons donc décidé de consacrer cette année **un premier chapitre au « tableau de bord du mal-logement »** (en actualisant les chiffres clés à partir des données disponibles) et **un second chapitre dressant le bilan de « l'application du droit au logement opposable (DALO) de 2008 à 2017 »**.

L'application du DALO et la mise en œuvre du « Logement d'Abord » doivent en effet nous servir d'aiguillon pour répondre aux besoins fondamentaux des personnes les plus fragiles.

« L'application du droit au logement opposable est un combat contre le renoncement. Au-delà de l'impact immédiat que l'on doit en attendre pour les personnes les plus en difficulté, au-delà des bénéfices que tous retireront de la cohérence qu'elle apportera dans les politiques du logement, elle est une démarche qui redonne sens à l'action politique. Elle ramène à ce qui fonde le pacte républicain : les droits fondamentaux. Oui, le logement est, d'abord, une question de droits de l'homme. »

Logement : une question de droits de l'homme, Bernard Lacharme, L'Harmattan, 2011





CHAPITRE 1

Tableau de bord du mal-logement à La Réunion

1^{RE} PARTIE – LA RÉUNION : UN TERRITOIRE OÙ PERSISTENT LA PRÉCARITÉ ET LES TENSIONS EN MATIÈRE D'HABITAT

- 1. Les besoins accrus en logements accessibles financièrement*
- 2. Une production de logement encore insuffisante et un parc inadapté aux besoins des ménages réunionnais*
- 3. Une demande locative sociale révélatrice des difficultés de logement des Réunionnais*

2^E PARTIE – LES 5 DIMENSIONS DU MAL-LOGEMENT

- 1. Les difficultés d'accès au logement*
- 2. Les blocages de la mobilité résidentielle et « l'assignation à résidence »*
- 3. Les mauvaises conditions de logement*
- 4. Les difficultés pour se maintenir dans son logement*
- 5. L'absence de logement personnel*

CONCLUSION ET PISTES

CHAPITRE 1 : TABLEAU DE BORD DU MAL-LOGEMENT À LA RÉUNION

Cette année, le tableau de bord du mal-logement est organisé en une seule partie afin de présenter les situations de mal-logement à travers les cinq « dimensions » retenues par la Fondation Abbé Pierre, et de mettre en regard quelques éléments de suivi des politiques publiques afférentes.

Pour rappel, certaines sources n'existent pas dans les DOM (ENL 2013, FILOCOM, etc.) **d'où l'enjeu de mener un travail localement, avec l'ensemble des partenaires, sur les indicateurs à structurer et actualiser régulièrement.**

Deux types de sources peuvent être mobilisées pour donner à voir, quantifier et qualifier les situations de mal-logement :

- Les enquêtes et études réalisées dans une perspective de connaissance (INSEE, etc.) ;
- Les données d'activité des politiques publiques et dispositifs mis en œuvre sur le territoire.

La mise en perspective de ces données permet d'établir un état des lieux des situations de mal-logement, des évolutions observées mais aussi d'estimer le nombre de personnes mal-logées.

1ÈRE PARTIE

LA RÉUNION : UN TERRITOIRE OÙ PERSISTENT LA PRÉCARITÉ ET LES TENSIONS EN MATIÈRE D'HABITAT

1. LES BESOINS ACCRUS EN LOGEMENTS ACCESSIBLES FINANCIÈREMENT

14

Le Département de La Réunion, qui compte 850 727 habitants, doit faire face à d'importants enjeux sociaux. **Le taux de pauvreté¹** y est particulièrement élevé, 40 % contre 14 % à l'échelle nationale en 2015, tout comme la proportion de personnes sans emploi. Comme le souligne l'INSEE en 2018², la pauvreté se concentre particulièrement dans certains quartiers, qu'ils soient urbains ou ruraux, où

le taux de pauvreté peut alors dépasser les 50 %. L'absence d'emploi et de revenus est particulièrement visible puisque 23 % de la population est bénéficiaire des minimas sociaux, et 17 % des 15-64 ans ont pour seule ressource le RSA à la fin de l'année 2016. Enfin, **le revenu médian en 2015 est de 14 258 euros par unité de consommation (UC)**, contre 20 300 euros en France métropolitaine. **Les revenus des 10 % les plus démunis plafonnent à 585 euros mensuels par UC** (contre 875 en métropole)³.

(1) Environ 1 000 euros par mois et par unité de consommation selon l'INSEE

(2) Cartographie de la pauvreté à la Réunion, INSEE, octobre 2018, op. cité.

(3) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3128421>

Pauvreté et exclusion sociale, données de contexte

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
PAUVRETÉ ET INÉGALITÉ								
Taux de pauvreté ^a (60 %)	42 %	NR	NR	NR	41,8 %	40,4 %	NR	NR
Indice de Gini [*]	NR	0,53	NR	0,39	0,36	0,39	NR	NR
PRÉCARITÉ								
Demandeurs d'emploi (catégories A, B, C) ^b	142 540	150 520	160 330	167 710	173 260	178 700	180 400	179 800
Allocataires des minima sociaux (RMI, API, RSA socle) ^c	145 900	150 700	156 900	162 800	165 400	164 200	160 100	NR
Dossiers de surendettement déposés auprès de la Banque de France ^d	1 151	1 241	1 153	1 435	1 301	1 187	1 281	1 216

*L'indice de GINI est un indicateur synthétique d'inégalités de niveaux de vie. Il varie entre 0 et 1, l'inégalité étant d'autant plus forte que l'indice est élevé. (a) Cartographie de la pauvreté à La Réunion, Insee Analyses n°34, octobre 2018 ; (b) <http://statistiques.pole-emploi.org/stmt/defm?fi=04&ss=1>, janvier 2019 ; (c) http://www.data.drees.sante.gouv.fr/ReportFolders/reportFolders.aspx?IF_ActivePath=P,335,336, janvier 2019 ; (d) https://www.iedom.fr/IMG/pdf/ra2017_la_re_union.pdf

La croissance démographique ralentit depuis 2010 mais reste tout de même importante : **+ 0,7 % par an entre 2010 et 2015**. Cette croissance est avant tout liée au solde naturel et au taux de natalité positif sur le territoire (17 %)¹. **En parallèle, la taille des ménages diminue : elle est en moyenne de 2,6 en 2015 contre 2,8 en 2010**. Ainsi, 26 % des ménages se composent d'une personne seule en 2015. La population des familles évolue également et se recompose : **la part des familles monoparentales augmente et atteint 21 % des ménages avec famille** en 2015, soit 198 093 personnes, contre 179 697 personnes en 2010. Au-delà de la dynamique démographique, l'INSEE souligne que le desserrement de la taille des ménages « *nécessite de disposer de davantage de logements pour pouvoir loger tous les habitants* »². Les enjeux de décohabitation sont donc forts sur l'île : en 2017, 62 % des demandes de logement social concernent des ménages d'une ou deux personnes et 31 % des demandeurs ont moins de 30 ans.

(1) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3569346?geo=DEP-974>, consulté en janvier 2019.

(2) Les logements à la Réunion de 2010 à 2015, INSEE FLASH REUNION, n°133, juin 2018.

La part des ménages jeunes est élevée : 24 % de la population a moins de 14 ans en 2015, et 20 % moins de 30 ans. Pour autant, la problématique du vieillissement se fait jour, avec une augmentation non négligeable des plus de 60 ans entre 2010 et 2015 (+ 3 points) : 15 % de la population réunionnaise avait plus de 60 ans en 2015. L'INSEE³ est explicite à l'égard des enjeux à venir pour le territoire : « *la spectaculaire augmentation de l'espérance de vie depuis la dépar-tementalisation a induit un vieillissement marqué de la population de l'île, qui se poursuivra* ». Selon les récentes prospectives, **25 % des habitants auront 60 ans ou plus en 2050**.⁴

Ces éléments sont d'autant plus essentiels que les jeunes et les familles monoparentales sont davantage touchées par la précarité que les autres catégories de ménages, impactant par là-même leur capacité à se loger. Par exemple, **le taux de pauvreté des moins de 30 ans est supérieur de plus de 10 points à la moyenne territoriale, et atteint 54,6 % en 2015**.

(3) Les besoins en logements à La Réunion à l'horizon 2035 : rôle majeur de la croissance et du vieillissement de la population, octobre 2018, p.3.

(4) Synthèse démographique, sociale et économique, INSEE, octobre 2018.

Ces caractéristiques socio-démographiques sont déterminantes dans un contexte où le marché du logement est particulièrement tendu et les prix élevés. La pauvreté prégnante, les faibles ressources des ménages influencent nécessairement la nature des réponses à apporter à la demande de logements dans le territoire. Face à ces enjeux, les dynamiques actuelles sont-elles aptes à répondre aux besoins de logement des Réunionnais ?

À RETENIR

- Une pauvreté encore prégnante qui se concentre dans certains quartiers urbains ou ruraux.
- Une croissance démographique continue à laquelle s'ajoute une dynamique de desserrement des ménages.
- Des populations « vulnérables » et des besoins confortés ou émergeant : les jeunes de moins de 25 ans, les familles monoparentales et les personnes vieillissantes.

2. UNE PRODUCTION DE LOGEMENT ENCORE INSUFFISANTE ET UN PARC INADAPTÉ AUX BESOINS DES MÉNAGES RÉUNIONNAIS

En 2015, d'après le recensement INSEE, la Réunion comptait **319 088 résidences principales**, avec une moyenne de 2,64 personnes par ménage. Un peu plus de la moitié des ménages réunionnais était pro-

priétaire de son logement. **La part des locataires augmente quant à elle de 13 % sur la période 2010-2015**, et celle des locataires d'un logement HLM de près de 23 %.

16

RÉSIDENCES PRINCIPALES SELON LE STATUT D'OCCUPATION EN 2015

	2015				2010	
	Nombre	%	Nombre de personnes	Ancienneté moyenne d'emménagement en année(s)	Nombre	%
Propriétaire	162 982	51,1	448 082	20	152 208	52,4
Locataire	143 189	44,9	363 896	7	126 612	43,6
dont d'un logement HLM loué vide	50 675	15,9	134 816	9,6	41 139	14,2
Logé gratuitement	12 917	4	31 509	15,2	11 406	3,9
Ensemble	319 088	100,0	843 488	15,2	290 277	100,0

SOURCE / INSEE, RP 2015, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3569225?sommaire=3569247&geo=DEP-974>

À partir de ses projections démographiques, l'INSEE estime que l'île devra compter 453 000 résidences principales en 2030 pour répondre aux besoins, soit 170 000 logements supplémentaires par rapport à 2010 (ce qui revient à une production annuelle de 8 500 logements). Or si l'activité de construction reprend en 2016, avec une hausse de 4,2 % des autorisations en date réelle, la DEAL comptait, en 2017, 8 175 autorisations et 5 467 logements commencés. Par conséquent, la production actuelle est en dessous de celle estimée par l'INSEE pour répondre aux besoins de la population.

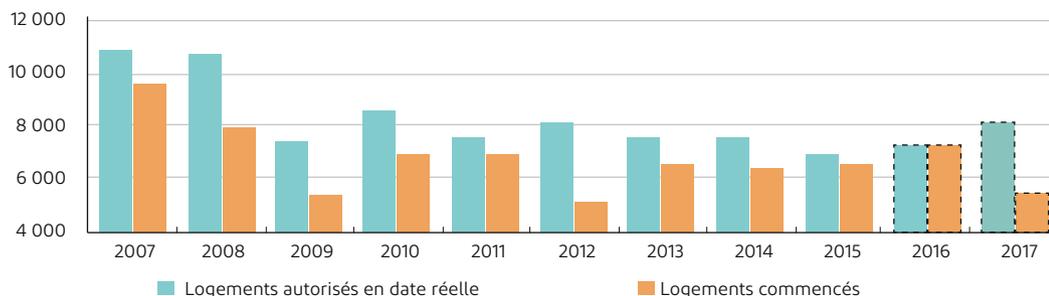
Un parc privé hors de prix pour les ménages modestes...

Selon l'observatoire des loyers privés⁽¹⁾, le loyer médian s'élève à 10,5 euros/m² en 2017 et le loyer moyen atteignait 9,87 euros/m² en 2013. **Les loyers médians au m² dans le parc locatif ont globalement augmenté, notamment sur le territoire de la CINOR et de la CIVIS.** Cette dynamique peut compliquer la tâche aux ménages des plus modestes, potentiellement relégués dans le parc privé « de second choix ».

(1) <https://www.observatoires-des-loyers.org/6/niveau-des-loyers/agglomeration-cinor.htm#ca=l9740>

AUTORISATION DE PERMIS DE CONSTRUIRE

SOURCE / RAPPORT IEDOM 2017



* Les autorisations en 2017 sont à la date de prise en compte, tout comme les logements commencés en 2016 et 2017

LOYERS MÉDIAN EUROS/M²

	2015	2016	2017	Evolution 2015-2017
CINOR	9,8	10,2	10,5	+ 7 %
CASUD	NR	NR	7,9	/
CIREST	NR	NR	8,5	/
TCO	10,7	10,7	10,8	+ 0,9 %
CIVIS	8,6	9	9,2	+ 7 %

SOURCE / Observatoire des loyers privés de La Réunion, 2017. Nombre de logements : recensement INSEE

En effet, l'observatoire souligne « *qu'une partie du parc privé assure un rôle social, mais ces logements sont souvent dégradés, mal réhabilités ou moins bien situés* ». Dans le parc privé comme dans le parc social, les petites surfaces affichent les prix les plus élevés au m² : le loyer médian d'un T1 dans le parc privé est par exemple sur la CINOR de 12,7 euros/m² contre 10,2 euros/m² pour un T3 en 2017.

En matière d'accession à la propriété, le prix au m² s'élève en moyenne à 2 000 euros.

PRIX MÉDIAN D'UN BIEN IMMOBILIER (MAISON ET APPARTEMENT) DANS L'ANCIEN EN EURO / M²

	2018 (janv à sept)
CINOR	1 970
TCO	2 560
CA CIVIS	2 090
CA SUD	1 580
CIREST	1 460
Ensemble	2 000

SOURCE / PERVAL

Selon l'INSEE, près de **30 000 logements sont vacants sur l'île en 2015**¹, contre 24 394 en 2010, soit 9 % des résidences principales. C'est donc plus qu'en Métropole (8 %) et la part de logements vacants est à son niveau de 1990.²

(1) LOG2 : 29 871 logements vacants en 2015, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3569230?sommaire=3569247&geo=DEP-974>. Aux Antilles, la vacance atteint 15 % et 10 % en Guyane.

(2) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3571197>

DÉFINITION

Selon l'INSEE, un logement vacant est un logement inoccupé se trouvant dans l'un des cas suivants :

- proposé à la vente, à la location ;
- déjà attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation ;
- en attente de règlement de succession ;
- conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés ;
- gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire (par exemple, un logement très vétuste).

Les logements vacants se situent principalement dans des communes urbaines comme Saint-Denis et Saint-Benoît, mais également dans les Hauts tels que Cilaos (15 %) et Salazie (13 %). Les logements collectifs sont plus souvent vacants, reflétant également le choix des ménages qui se tournent davantage vers les logements individuels. Enfin, une partie de la vacance s'explique par l'existence de résidences secondaires, de logements occupés uniquement de manière saisonnière ou les week-ends, surtout dans les Hauts (7 900 logements).

TYPE DE LOGEMENT, LOGEMENTS VACANTS PAR TYPOLOGIE EN 2015

	Nombre	Pourcentage
T1	3 761	13 %
T2	6 383	21 %
T3	8 454	28 %
T4	6 763	23 %
T5	3 308	11 %
T6 ou plus	1 210	4 %
Ensemble	29 871	100 %

SOURCE / <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3569230?sommaire=3569247&geo=DEP-974>

La vacance contribue en partie à renchérir le prix des logements, augmentant la difficulté d'accès des ménages modestes. **D'autant que plus d'un tiers des logements vacants concernent des petites typologies, qui répondent aux besoins d'une vaste partie des ménages.**

Des Réunionnais encore majoritairement propriétaires de leur logement, mais pour combien de temps ?

Si plus de la moitié des Réunionnais sont propriétaires de leur logement et que leur nombre augmente depuis 2010, on remarque toutefois que leur part dans la population diminue de plus d'un point entre 2010 et 2015 (- 7 %), alors que ce taux évolue peu en Métropole. Leur part demeure ainsi inférieure à celle observée en France métropolitaine avec 58 % de ménages propriétaires de leur logement. À la Réunion, **32 % des propriétaires vivent également sous le seuil de pauvreté¹**, marquant par là même une paupérisation non négligeable : ce statut d'occupation n'est pas synonyme de stabilité sociale sur le territoire.

Les dispositifs d'accession sociale sont par ailleurs en panne sur le territoire. Selon l'IEDOM, le nombre de logements neufs dédiés à l'accession sociale à la propriété diminue d'un quart entre 2016 et 2017. Selon l'Observatoire Réunionnais de l'Habitat Indigne (pilote par l'AGORAH), en 2017, le nombre de LES financés depuis 10 ans a également diminué de manière importante : en 2017, 180 LES² diffus et 26 LES groupés ont été financés, contre 404 en 2016. Les financements de LES groupés (notamment utilisés lors des RHI) ont baissé de 74 % entre 2015 et 2017, et le LES diffus de 7 %. Le PSLA chute également de 39 unités en 2017.³

(1) <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3559927?geo=DEP-974>

(2) Logement évolutif social.

(3) CDHH, 2018.

La fin probable du dispositif de l'allocation logement accession en 2020, malgré la dérogation accordée en Outre-Mer pour les dossiers ayant obtenu la signature d'un arrêté préfectoral au 31 décembre 2018, est une menace forte sur la capacité des ménages à devenir propriétaire de leur logement.

L'observatoire de la CAF souligne déjà une baisse de 4,2 % des ménages allocataires d'une aide au logement dans le secteur de l'accession⁴.

Une production locative sociale en hausse mais encore insuffisamment adaptée

Début 2018, la Réunion comptait **73 700 logements locatifs sociaux (LLS), soit 23 % du parc de résidences principales⁵**. Le nombre total de LLS a augmenté de 4,8 % par rapport à 2017 avec 2 938 nouveaux logements mis en service. Mais il s'agit de rester vigilant car les prévisions de livraisons établies par les bailleurs indiquent **un niveau de production en 2018 et 2019 d'environ 2 500 logements par an⁶**. Le niveau de nouveaux logements mis en service sera à terme en recul.

De nombreux logements ont ainsi été construits depuis 2012, avec un rythme des livraisons qui s'est accéléré en 2011 pour atteindre un pic en 2014 (3 500 logements). Mais ce rythme diminue depuis : on compte ainsi 2 858 mises en service en 2016.

Avec 1 logement sur 5 datant de moins de 5 ans et une ancienneté moyenne de 19,5 ans, le parc locatif social est relativement récent à la Réunion. Cette offre est inégalement répartie sur le territoire et se concentre majoritairement dans

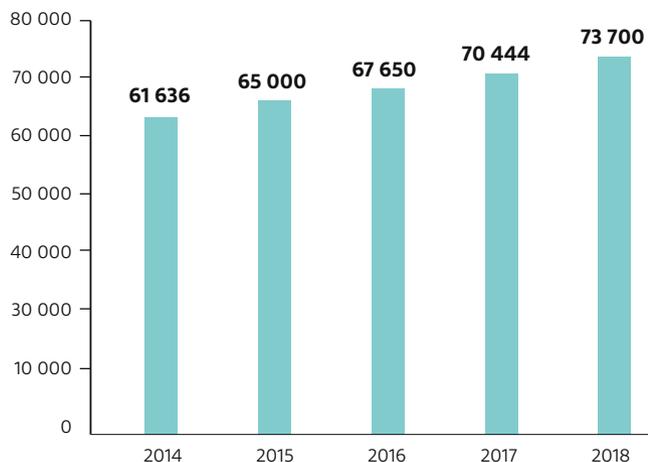
(4) <http://www.caf.fr/sites/default/files/caf/974/2018/STATISTIQUES/ANALYSES%20ET%20ETUDES%20-%20n%C2%B03.pdf>

(5) DEAL -SDES, RPLS au 1^{er} janvier 2018, <https://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/le-parc-locatif-social-au-1er-janvier-2018>.

(6) ARMOS, 2018.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS SOCIAUX DEPUIS 2014

SOURCE / RPLS



le Nord et l'Ouest de l'île. Pour autant, depuis 2012, toutes les communes de l'Est (en dehors de Salazie) ont bénéficié de livraisons de logements sociaux.

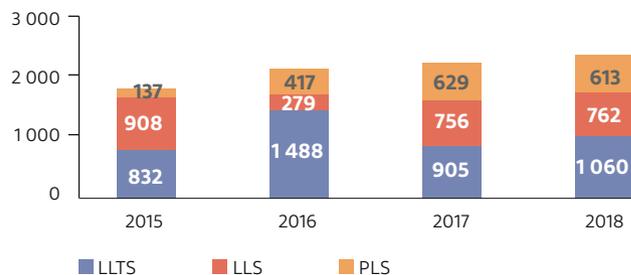
Les logements existants sont avant tout sociaux (54 %) et très sociaux (29 %). Les logements locatifs très sociaux (LLTS) sont majoritaires parmi les mises en service en 2015 (55 %) mais leur part diminue depuis lors. Comme le souligne le rapport 2017 de l'IEDOM, le territoire fait également face à une réorientation du type de logements programmés pour les années à venir : **une hausse de la programmation de LLS et de PLS, au détriment du logement locatif très social (LLTS)** dont la part diminue alors qu'il est pourtant mieux adapté aux ressources des ménages demandeurs d'un logement social.

20



RÉPARTITION DES LOGEMENTS SOCIAUX PAR TYPE DE FINANCEMENT

SOURCE / DEAL

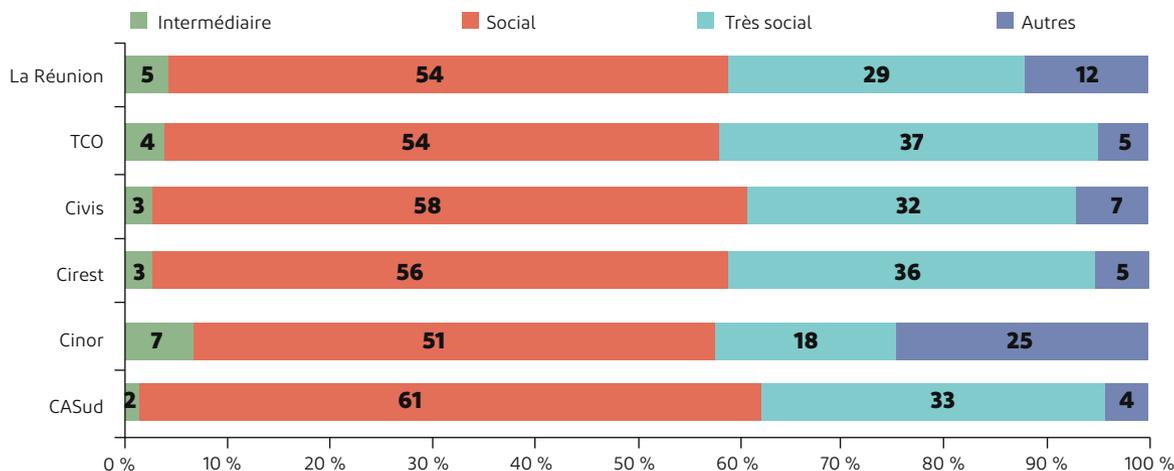


MODE DE FINANCEMENT ET TYPE DE LOGEMENTS SOCIAUX¹

- Les logements locatifs très sociaux (LLTS) sont destinés aux ménages les plus défavorisés. Ils sont accessibles avec un plafond annuel de ressources (revenu fiscal de référence) fixé à 13 575 euros au 1^{er} janvier 2016 pour une personne seule. Cette catégorie comprend également d'anciens programmes à loyer réduit (PLR) ou programmes social de relogement (PSR).
 - Les logements locatifs sociaux (LLS) sont également destinés aux ménages à revenus modestes. Le plafond annuel de ressources est fixé à 18 100 euros au 1^{er} janvier 2016 pour une personne seule. Les Habitations à loyer modéré ordinaire (HLM/O) appartiennent également à cette catégorie.
 - Les logements intermédiaires regroupent les prêts locatifs sociaux (PLS) avec un plafond de ressources de 23 530 euros pour une personne seule au 1^{er} janvier 2016, tout comme les Immeubles à loyer normal ou moyen (ILN et ILM).
- Les autres financements datent essentiellement d'avant 1983 dans les DOM. Ils sont composés de deux tiers de logements financés par l'AFD dans les années 1960 et 1970.
- (1) DEAL, Chiffres et statistiques, mai 2018

RÉPARTITION DES LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX PAR TYPE DE FINANCEMENT ET EPCI AU 01/01/2017

SOURCE / DEAL - RPLS



21

À bien des égards, **les loyers pratiqués restent supérieurs à la moyenne française** : 6,01 euros du m² habitable au 1^{er} janvier 2018, en hausse de + 0,74 % depuis 2017, contre 5,78 euros du m² habitable au niveau national. Les loyers varient principalement en fonction de la période d'achèvement du logement et du nombre de pièce : comme dans le parc privé, les petites typologies sont plus chères à la location.

En 2017, les loyers moyens se déclinent de manière suivante :

- 7,19 euros /m² pour les logements intermédiaires
- 6,16 euros/m² pour les LLS
- 5,33 euros/m² pour les LLTS

Pour autant, il existe des disparités en fonction des typologies : **le loyer moyen des T1 s'élève à 7,14 euros/m²** contribuant à renforcer les difficultés d'accès au logement pour les personnes seules à faible ressources.

DES MÉCANISMES DE FINANCEMENT QUI CONTRIBUENT À L'ÉMERGENCE D'UNE OFFRE INCOMPATIBLE AVEC LES BESOINS DES MÉNAGES ?

Face à la nécessité de mettre en œuvre des programmes de constructions ambitieux au regard des besoins du territoire, l'État, depuis la loi Pons (1986) a mis en place un panel d'incitations fiscales spécifiques à l'Outre-mer pour contribuer à favoriser les investissements locatifs et l'accès à la propriété (dispositif « Girardin », « Pinel », « Scellier », « Duflot », etc.). L'IEDOM dresse pourtant deux constats dans son rapport 2017¹ : d'une part, « le développement de l'offre s'est fait en décalage avec les besoins d'une grande partie des ménages réunionnais aux revenus trop modestes pour y accéder » et d'autre part, les lois successives « n'ont pas réussi à relancer la construction dans le secteur libre ».

La loi pour le développement économique des outre-mer (Lodeom, 2009) a donc réorienté les investissements vers le logement social et dynamisé la production. Mais après une forte progression entre 2009 et 2013, la construction de logements sociaux ralentit en raison des contraintes financières et foncières (stagnation de la LBU, instauration d'un seuil minimum de 5 % de subvention publique pour toute opération de logement social supprimé en 2017, substitution progressive de la défiscalisation par le crédit d'impôt, etc.). Au total avec

la LBU et le financement fiscal, les aides de l'État en faveur de la construction du logement social atteignent 194,8 millions d'euros en 2017 contre plus de 300 millions d'euros entre 2012 et 2013. Par ailleurs, les bailleurs soulignent que « l'insuffisance des financements dédiés à la remise à niveau du parc le plus ancien fait peser un risque réel de ghettoïsation d'une partie significative du parc. »²

En 2017, 31 % des logements sociaux mis en service sont produits en VEFA (Vente en l'État Futur d'Achèvement) et cette proportion atteint 50 % de la programmation 2018. Si la VEFA reste un mode de production favorable à la mixité sociale³, elle rend la production de logement social directement dépendante de la conjoncture immobilière et remet ainsi en cause le rôle « contra-cyclique » de la production HLM, qui devrait d'abord répondre aux besoins des ménages précaires.

(2) Rapport de l'ARMOS, 2018.

(3) Production de logements sociaux : la Vefa, c'est bien mais point trop n'en faut, Banque des Territoires, mai 2015.

22

(1) https://www.iedom.fr/IMG/pdf/ra2017_la_re_union.pdf

DOTATIONS DU BUDGET OPÉRATIONNEL DE PROGRAMME « AIDES DE L'ÉTAT AU LOGEMENT SOCIAL »

(Autorisation d'engagements en millions d'euros)

SOURCE / DEAL

	2016	2017	Évol. 2017/16
Moyens financiers affectés au logement social (hors PTZ)	85,9	70,8	- 17,6 %
Logement (aides à la pierre)	64,1	56,6	- 11,7 %
Accomp. des politiques d'aménagement (Frafu ¹ , etc.)	13,9	2,6	- 81,7 %
Résorption de l'habitat insalubre (RHI)	5,3	11,5	115,1 %
Défiscalisation	124,4	124,0	- 0,3 %
Total (LBU + défiscalisation)	230,8	194,8	- 15,6 %

(1) Fonds régional d'aménagement foncier urbain.

En matière de typologie, le parc existant reste déconnecté des besoins des ménages et la production neuve ne corrige que peu la structuration actuelle. En effet 62 % des demandeurs vivent dans des ménages composés d'une ou deux personnes, or les T1 et T2 ne représentent que 28 % du parc ancien et 22 % du parc récent. 44 % des demandeurs souhaitent un T1 ou un T2, et seuls 25 % souhaitent un T4 ou un T5 et plus, alors que ces grands logements constituent respectivement 34 % du parc ancien et 40 % du parc récent.

40 % DES LOGEMENTS RÉCENTS SONT DES 4 PIÈCES ET +

Répartition par nombre de pièces dans le parc total et le parc récent (2012 - 2016)

SOURCE / SDES-DEAL, RPLS AU 1^{ER} JANVIER 2017



3. UNE DEMANDE LOCATIVE SOCIALE, RÉVÉLATRICE DES DIFFICULTÉS DE LOGEMENT DES RÉUNIONNAIS

Selon la dernière publication de la DEAL¹, **les trois quarts des ménages réunionnais se situent sous le plafond de ressources exigé pour prétendre à un logement locatif social, ce qui représente 239 316 ménages² et potentiellement 622 221 personnes éligibles³.** Ainsi, la pression sur le parc social reste forte malgré l'évolution positive du nombre de logements : on comptait **28 574 demandeurs fin 2017** et une vacance de plus de 3 mois très faible (0,5 % contre 1,5 % au niveau national). Le taux de mobilité en 2017 a été de 9,14 % (9,44 % à l'échelle nationale).

Les difficultés d'accès au logement sont perceptibles au travers de la situation de logement des demandeurs ainsi que leur motif invoqué. De fait, 9 583 ménages soit 33 % des demandeurs ne disposent pas de domicile personnel⁴.

(1) Logement locatif social à La Réunion au 01/01/2016, DEAL, N°2017-1, février 2017.

(2) Estimé à partir de la population des ménages = 319 088, INSEE, RGP 2015.

(3) Estimé à partir du nombre moyen de personnes par ménages = 2,6 personnes, INSEE, RGP, 2015.

(4) Situations : hébergé chez un parent/enfant, hébergé chez un particulier, sous-locataire ou hébergé temporairement, en structure d'hébergement, sans abri.

À RETENIR

- 239 316 ménages (soit 3/4 des ménages réunionnais) sont éligibles au logement social.
- La Réunion compte 73 700 logements locatifs sociaux (soit 23 % du parc de résidences principales) dont 29 % de logements locatifs très sociaux.
- Un niveau insuffisant de la programmation de logement social avec 2 306 logements financés en 2017, 2 435 en 2018, et moins de 3 000 logements livrés en 2018.
- Une déconnexion du parc produit (en termes de typologies et de niveaux de loyer) au regard des besoins et attentes des demandeurs.
- La programmation récente favorise la production de LLS et de PLS (56 % des logements financés en 2018), au détriment des LLTS destinés aux plus modestes et plus adaptés aux ressources des demandeurs d'un logement social.

SITUATION DE LOGEMENT ACTUEL DES DEMANDEURS EN 2017

Situation de logement actuel	La Réunion		CA Sud		Civis		Cirest		Cinor		TCO	
	Nbre dossiers	%										
Total	28 560		3 294		4 866		3 700		8 419		8 281	
Loc. HLM	8 838	30,95	758	23,01	1 274	26,18	1 378	37,24	2 970	35,28	2 458	29,68
Loc. parc privé	4 832	16,92	693	21,04	805	16,54	575	15,54	1 666	19,79	1 093	13,20
Chez parents/enfants	5 317	18,62	534	16,21	943	19,38	623	16,84	1 291	15,33	1 926	23,26
Logé gratuit	4 780	16,74	544	16,51	865	17,78	542	14,65	1 258	14,94	1 571	18,97
Chez particulier	2 931	10,26	494	15,00	599	12,31	393	10,62	715	8,49	730	8,82
Sous-loc. ou hébergé temp.	461	1,61	54	1,64	81	1,66	56	1,51	140	1,66	130	1,57
Structure d'hébergement	482	1,69	73	2,22	120	2,47	33	0,89	163	1,94	93	1,12
Propriétaire occupant	388	1,36	73	2,22	64	1,32	50	1,35	67	0,80	134	1,62
Sans abri	392	1,37	61	1,85	91	1,87	40	1,08	85	1,01	115	1,39
Autres	139	0,49	10	0,30	24	0,49	10	0,27	64	0,76	31	0,37

SOURCE / ARMOS - GEOD

Ces situations se retrouvent dans les motifs de la demande avec **29 % des ménages qui se déclarent sans logement propre**. En outre, la taille du

logement, le coût qu'il représente et son environnement constituent respectivement les motifs principaux dans la demande de logement.

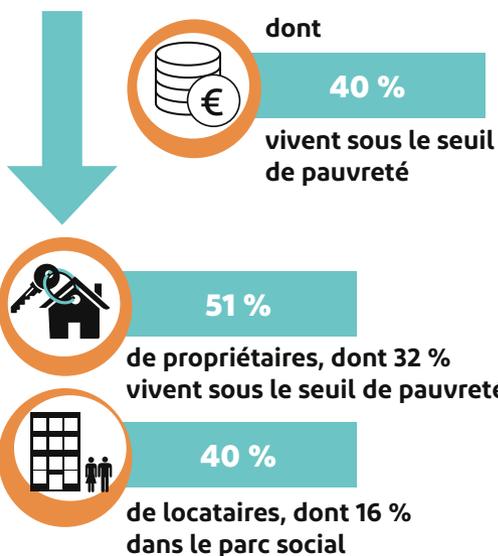
24

COMPARAISON DEMANDES/ATTRIBUTIONS SELON LE MOTIF INVOQUÉ EN 2017

	Nb demandes		Nb attribution	
	Effectif	%	Effectif	%
Sans logement propre	8 376	29 %	2 740	35 %
Logement trop petit	4 767	17 %	1 195	15 %
Logement trop cher	3 909	14 %	857	11 %
Problème environnement	1 751	6 %	290	4 %
Raisons de santé	1 504	5 %	316	4 %
Décohabitation	710	2 %	301	4 %
Logement non habitable	737	3 %	255	3 %
Divorce, séparation	847	3 %	271	4 %
Logement repris	632	2 %	170	2 %
Autres (dont rapprochement travail)	5 327	19 %	1 346	17 %
Total	28 560	100 %	7 741	100 %

SOURCE / ARMOS/GEOD - TRAITEMENT FORS - RECHERCHE SOCIALE

850 727 habitants



239 316 ménages (622 221 personnes) ont un seuil de ressources leur permettant de prétendre à un logement locatif social

28 560 demandes de logement social

8 892 demandes de mutation (31 %)

Principaux motifs de demande d'un logement social

Sans logement propre

29 %

Logement trop petit

17 %

Logement trop cher

14 %

... ET LES TENSIONS EN MATIÈRE D'HABITAT

319 088 résidences principales



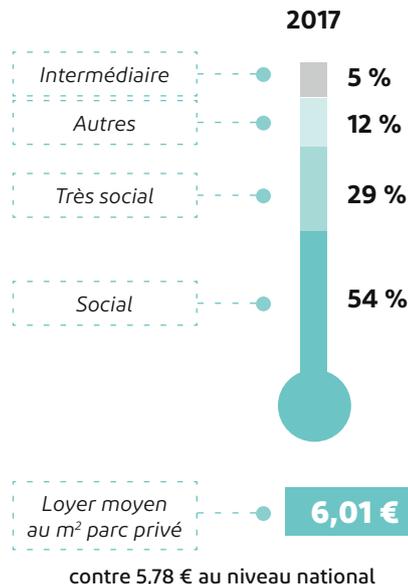
30 000 logements vacants



Loyer moyen au m² parc privé

10,5 € CINOR

9,2 € CIVIS



Ce bref panorama met en lumière d'une part **la précarité importante d'une partie des habitants**, d'autre part **la situation qui reste relativement tendue en matière d'accès et de maintien dans des logements** plus chers d'années en années. En quoi le contexte actuel renforce-t-il les difficul-

tés d'accès au logement ? Les ménages réunionnais (et notamment les plus modestes) accèdent-ils à des logements de bonne qualité, et adaptés à leur ressources ? Peuvent-ils choisir leur parcours résidentiel ? Quid des personnes sans-domicile ?



2E PARTIE

LES 5 DIMENSIONS DU MAL-LOGEMENT

1. LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT

Face à des besoins croissants (croissance démographique, desserrement de la taille des ménages, précarisation d'une partie des ménages, etc.), et faute d'une production de logements suffisante, les ménages réunionnais rencontrent des difficultés accrues dans l'accès au logement

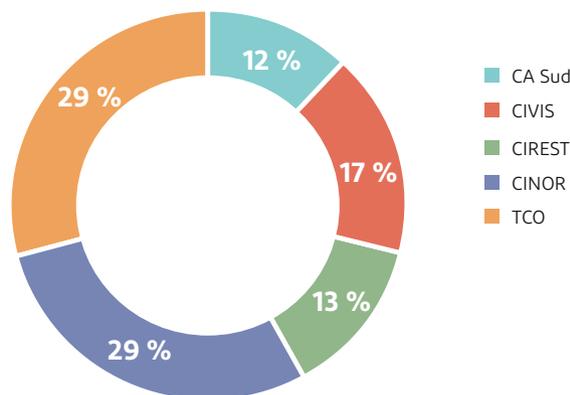
Plus d'1 demande sur 4 donne lieu à l'attribution d'un logement social dans l'année

Selon les estimations de la DEAL, près de 239 316 ménages seraient éligibles au logement social en 2017 (LLTS et LLS). En 2017 le nombre de demandes en attente s'élevait à 28 560, soit 3 % de plus qu'en 2016⁽¹⁾. 31 % de la demande concerne des ménages déjà locataires dans le parc social. Les demandes se concentrent principalement à l'Ouest et au Nord de l'île.

À la Réunion, **la demande locative sociale se caractérise par son ancienneté très faible**. Plus des 2/3 des demandes datent d'il y a moins d'1 an (69 % des demandes ont moins d'1 an d'ancienneté contre 54 % au niveau national) et on ne compte qu'un peu plus de 5 % de demandes supérieures à 3 ans d'ancienneté. **Ces chiffres sont révélateurs du non-renouvellement de la demande par une grande partie des ménages** qui concernerait 65 % des 22 281 dossiers radiés en 2017. De surcroît, cela met en exergue le besoin d'accompagnement des ménages pour renouveler leur demande de logement social.

RÉPARTITION DE LA DEMANDE EN LOGEMENT SOCIAL PAR EPCI EN 2017

SOURCE / ARMOS - GEOD - 2018



(1) Source : ARMOS, GEOD.

ANCIENNETÉ DE LA DEMANDE EN LOGEMENT SOCIAL EN 2017

Ancienneté des demandes en cours	La Réunion		CA Sud		Civis		Cirest		Cinor		Tco	
	Nbre dossiers	%										
Total	28 560		3 294		4 866		3 700		8 419		8 281	
< 1 an	19 657	68,83	2 234	67,82	3 375	69,36	2 776	75,03	6 016	71,46	5 256	63,47
1 an à < 2 ans	5 587	19,56	621	18,85	983	20,20	594	16,05	1 621	19,25	1 768	21,35
2 ans à < 3 ans	1 759	6,16	231	7,01	301	6,19	173	4,68	427	5,07	627	7,57
3 ans à < 4 ans	783	2,74	124	3,76	104	2,14	80	2,16	178	2,11	297	3,59
4 ans à < 5 ans	345	1,21	49	1,49	47	0,97	43	1,16	75	0,89	131	1,58
5 ans à < 10 ans	366	1,28	32	0,97	52	1,07	31	0,84	82	0,97	169	2,04
10 ans ou +	63	0,22	3	0,09	4	0,08	3	0,08	20	0,24	33	0,40

SOURCE / ARMOS - GEOD

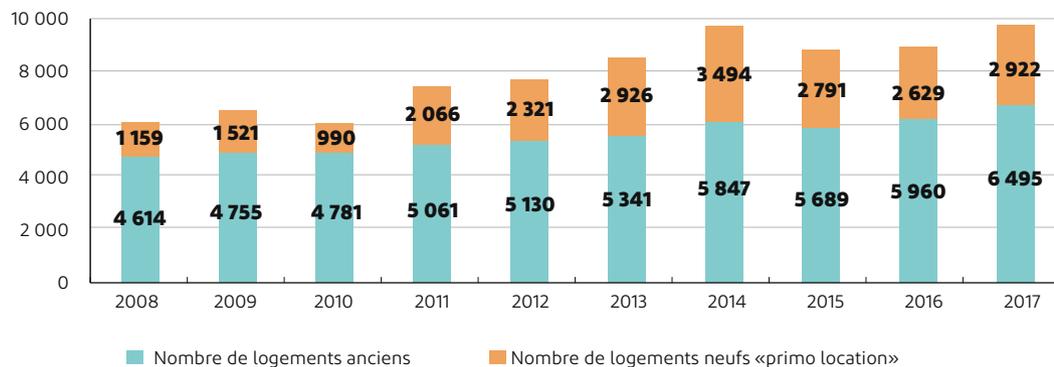
En 2017, **7 741 ménages ont bénéficié d'une attribution de logement social** à la Réunion. Le taux d'attribution s'élève donc à 27 % – soit 1 point de plus qu'en 2016 – contre 23 % à l'échelle nationale. Le volume des attributions semble donc augmenter de ma-

nière constante sur les quatre dernières années. Selon l'ARMOS, l'augmentation des attributions observée ces dernières années serait liée avant tout à la livraison de programmes neufs.

28

LES ATTRIBUTIONS DE CES 10 DERNIÈRES ANNÉES EN FONCTION DE L'ANCIENNETÉ DU LOGEMENT

SOURCE / ARMOS 2018



Mais des demandes en « souffrance » : les plus anciennes et les personnes seules et/ou bénéficiaires du RSA

Le délai moyen d'attente avant attribution est de 10 mois contre 13 pour la France entière¹. Il apparaît ainsi relativement faible mais doit aussi être compris au regard des difficultés liées au non renouvellement de la demande. Il convient également de s'intéresser au traitement des demandes les plus anciennes, qui semble moins favorable. En effet, **le taux d'attribution diminue à mesure que l'ancienneté de la demande augmente**. Ainsi, seules 5 attributions ont été réalisées en faveur des demandes datant de plus de 10 ans (au nombre de 63). 1 557 ménages sont ainsi potentiellement éligibles au DALO sur le critère « délai anormalement long »²

LES ATTRIBUTIONS PAR RAPPORT À L'ANCIENNETÉ DE LA DEMANDE EN 2017

	Nb dossiers en attente	Nb attribution	Taux d'attribution
< 1 an	1 9657	5 524	28 %
1 à < 3 ans	7 346	1 923	26 %
3 à < 5 ans	1 128	220	20 %
5 à < 10 ans	366	69	19 %
10 ans et +	63	5	8 %
Total	2 8560	7 741	27 %

SOURCE / ARMOS - GEOD. Traitement FORS - Recherche sociale

Les taux d'attribution sont disparates d'un territoire à l'autre, en lien avec la pression de la demande. On observe des tensions accrues pour le TCO, la CIVIS et la CA SUD. Les territoires où la tension est la plus forte (TCO notamment) sont également ceux où la part des demandes de plus de 3 ans est la plus importante.

(1) Chiffre potentiellement sous-estimé : pour des raisons techniques, 18 % des attributions n'ont pas été prises en compte dans le SNE pour l'année 2017 (ARMOS). Selon les sources issues directement des bailleurs, le nombre d'attribution s'élèverait à 9 417.

ATTRIBUTIONS ET ANCIENNETÉ EN FONCTION DES TERRITOIRES

	De-mandes HLM actives Fin 2017	Attributions En 2017	Taux d'attribution	Ancienneté moyenne des demandes ayant reçu une attribution (En mois)
CA SUD	3 294	789	24 %	10
CIVIS	4 866	1 105	23 %	10
CIREST	3 700	1 593	43 %	7
CINOR	8 419	2 337	28 %	8
TCO	8 281	1 917	23 %	14
La Réunion	28 560	7 741	27 %	10
France entière	2 058 196	474 657	23 %	13

SOURCE / ARMOS - GEOD. Traitement FORS - Recherche sociale

Le taux d'attribution varie également en fonction de la composition du ménage et de ses ressources. Ainsi, en 2017, **si 34 % des demandeurs perçoivent le RSA, ils ne représentent plus que 24 % des attributions**. De la même manière, la composition du parc de logements sociaux à la Réunion explique que **les ménages composés d'1 seule personne soient moins bien représentés au niveau des attributions** (avec un écart de plus de 5 points par rapport à la part qu'ils représentent au niveau de la demande).

29

Des difficultés financières et sociales dans l'accès au logement

L'insuffisance d'un parc de logement adapté financièrement aux besoins des ménages conduit donc à ce que nombre d'entre eux soient relégués aux marges des dispositifs classiques d'accès au logement et/ou nécessitent d'être aidés, accompagnés.

Ainsi, en 2017, **918 aides à l'accès au logement ont été délivrées dans le cadre du FSL³**, pour un total de 219 435 euros, avec une aide d'un montant moyen

(2) Fixé à 3 ans.

(3) CODIR FSL, juillet 2018.

de 239 euros. La majorité des aides concernent le paiement du dépôt de garantie, l'ouverture d'un compteur d'eau puis le paiement du résiduel du 2^e mois de loyer.

Ces aides sont en diminution constante depuis 2012 en termes de nombre d'aides délivrées ainsi que de montant, révélant l'inadaptation et l'insuffisance du FSL aux besoins croissants des ménages réunionnais.

Au-delà des aides financières, **les ménages ont bénéficié d'une augmentation du nombre d'accompagnements sociaux liés au logement (ASLL)** en 1^{ère} demande (441 en 2016, 467 en 2017, + 6 %). Cette augmentation démontre bien le besoin d'accompagnement des ménages pour sécuriser et faciliter leur accès au logement. 457 demandes ont été accordées et 30 % de ces interventions concernent l'accès au logement : préparation, entrée dans les lieux, etc.

UN FSL SOUS PRESSION ?

Le fonds de solidarité pour le logement (FSL) — institué en 1990 dans chaque département — a pour vocation d'aider les ménages en difficulté d'accès¹ ou de maintien dans leur logement : apport de garantie, aide au paiement du loyer et des factures d'énergie et d'eau, mesures d'accompagnement social... Même combinées à d'autres dispositifs locaux ou nationaux, les aides des FSL ne suffisent toutefois pas à répondre à la hausse des demandes. De plus, les règlements intérieurs successifs du FSL tendent à resserrer les critères d'octroi : introduction de délais d'octroi entre les aides pour une même personne dans le règlement intérieur 2012-2015, demande de diagnostics sociaux limités aux organismes n'ayant pas de travailleurs sociaux en leur sein ou aux ménages inconnus des autres services, priorisation du volet maintien dans le logement au détriment de l'accès, etc. Le budget réalisé² est ainsi passé de 2 090K€ en 2013 à 1 528 K€ en 2015³. Le budget total (aide financière et ASLL) baisse de nouveau de 18 % entre 2017 et 2018.

En conséquence, le nombre d'aides accordées a diminué après 2013 (localement comme à l'échelle national), passant de 6 090 à 3 841 (- 37 %). Le volet

accès est davantage pénalisé (- 51 %), tandis que le volet maintien augmente légèrement en terme de nombre d'aide accordée (+ 32 %), que du montant total des aides (+ 24 %), en revanche le montant moyen accordé à chaque ménage diminue et passe de 1 594 euros à 1 508 et connaît par ailleurs une baisse de 22 % entre 2016 et 2017...

Globalement, le montant des aides est en baisse de 28 % depuis 2013, illustrant les plafonnements du nombre de mois de loyer faisant l'objet d'une aide ou du montant des aides versées.

Malgré la récente tendance à la hausse de ces indicateurs, la dynamique de long terme fait craindre des conséquences défavorables pour les ménages les plus modestes. Une étude de Ville et Habitat alertait par ailleurs en 2015⁴ sur le risque de renforcement de la logique de « guichet social », au détriment des missions d'accompagnement des ménages dans la résolution de leurs difficultés. Elle met en lumière des effets de report sur les FSL, alors que les mécanismes de solidarité nationale (minima sociaux, aides personnelles au logement, tarifs sociaux de l'énergie...) peinent à répondre aux besoins. L'effet levier des FSL apparaît enfin très lié à la réalité des marchés locaux de l'habitat et à leur articulation avec les autres dispositifs d'accès à un logement abordable et adapté.

(1) L'aide à l'accès à un logement locatif recouvre des aides financières, prêts et subventions versés par les FSL ; elle peut permettre de financer le paiement d'un dépôt de garantie, le « premier loyer » (afin de compenser le non versement de l'aide au logement le premier mois), les frais d'agence, l'assurance, l'ouverture des compteurs, le déménagement, l'achat de mobilier et d'électroménager. Cette aide peut également permettre de régler d'anciennes dettes de loyer, de factures d'énergie, d'eau et de téléphone pour faciliter l'accès à un nouveau logement.

(2) Source : CODIR FSL 13 juillet 2018.

(3) Total réalisé (aides financières et ASLL + abandons de créances).

(4) Ville et Habitat, « Place et rôle des fonds de solidarité pour le logement dans la politique sociale du logement : état des lieux et perspectives », pour le compte de la DGALN, la DGCS, la DIHAL et l'ADF, avril 2015.

Le DALO comme révélateur des difficultés de logement

Cette année, la mise en œuvre du Droit au Logement Opposable fait l'objet d'une analyse particulière et détaillée dans la partie thématique de cet éclairage (cf. Chapitre 2, page 60).

De début 2008 à fin 2017, 6 003 recours DALO ont été reçus, dont 627 en 2017, le nombre de recours a fortement chuté depuis 2013, et tend aujourd'hui à remonter.

Sur cette même période, 1 290 ménages ont été relogés grâce au DALO, soit 21,5 %, contre 18,3 % à l'échelle nationale. Si le taux de relogement est légèrement supérieur que dans les autres départements, il tend à diminuer depuis 2015, marquant une évolu-

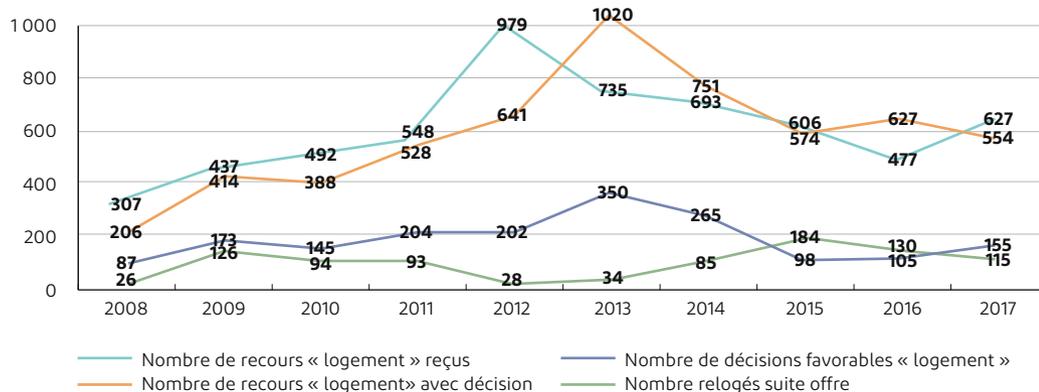
tion préoccupante et des difficultés à loger les ménages modestes.

Enfin, le taux de reconnaissance prioritaire et urgent par la COMED est particulièrement faible sur le territoire : 28 % en 2017, contre 34 % au niveau national. **Le comité de suivi de la loi DALO** remarque, dans son rapport national, que ce taux est plus faible dans les départements où sont déposés la majorité des recours, signe que **les décisions ont tendance à être prise au regard de l'offre de logements disponibles, au détriment de la situations des personnes et de la loi⁽¹⁾**, suivant une interprétation excessivement restrictive des critères.

(1) L'instruction du 13 décembre 2017 rappelle que les commissions de médiation ne doivent pas tenir compte de l'offre disponible dans l'examen des recours.

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ DALO « RECOURS LOGEMENT » ENTRE 2008 ET 2017

SOURCE / INFODALO



Bien plus, comme le souligne le rapport annuel national, le droit au logement est encore trop souvent bafoué et pourtant, **de nombreux ménages n'engagent pas de recours, bien qu'ils puissent y prétendre, en raison du manque d'information et d'accompagnement.** À cet égard, on observe que le nombre de recours est actuellement bien inférieur au nombre de ménages potentiellement éligibles.

UN NOMBRE ÉLEVÉ DE NON RECOURS AU DALO

	Motif DLS 2017	Motif recours DALO 2017	Taux de recours « effectif » selon situation de logement
Sans logement propre*	8 376	326	3,8 %
Logement non habitable**	737	186	25 %
Hébergé en structure***	482	22	4,5 %
Ancienneté > 3 ans / délais anormalement long	1 557	51	3,3 %

32

SOURCE / ARMOS - INFODALO

* Motif DLS sans logement propre = motif DALO « dépourvu de logement/hébergé chez un tiers »

** Motif DLS Logement non habitable = motif DALO « logement non décent / logé dans locaux impropres à l'habitation »

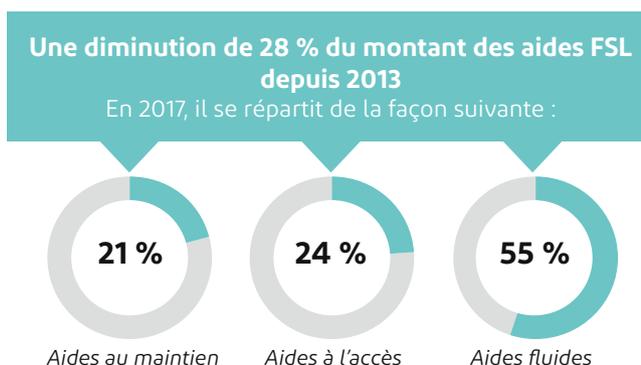
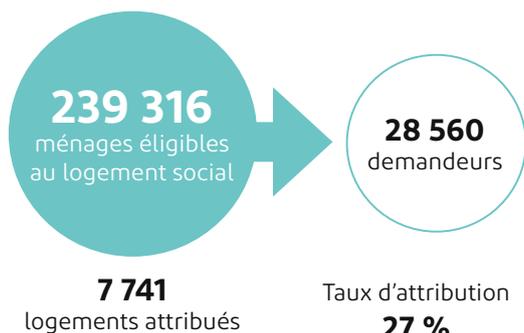
*** Situation de logement actuel DLS = Structure d'hébergement

De surcroît, il est plus que jamais nécessaire de **poursuivre la mise en œuvre de ce droit et de mobiliser l'ensemble des contingents disponibles pour reloger les ménages** : Action Logement, contingent préfectoral, contingent des collectivités locales, « contingent » des bailleurs sociaux, parc privé. La réforme des attributions prévue par la loi Egalité et Citoyenneté doit permettre d'augmenter le nombre de propositions de logement, puisqu'elle prévoit qu'un quart des attributions HLM soient réservées aux ménages prioritaires sur tous les contingents.

À RETENIR

- 239 316 ménages éligibles au logement social à La Réunion. 28 560 demandeurs de logement social en 2017, et 29 625 au 31/12/2018.
- 7 741 logements sociaux attribués en 2017 et un taux d'attribution supérieur à la moyenne nationale (27 % contre 23 %), mais qui diminue pour les demandes les plus anciennes et les ménages à bas revenus.
- Un FSL sous pression qui entraîne également la baisse constante des aides financières à l'accès depuis 2012.
- Un accompagnement social qui se renforce sur le volet accès, mais reste encore en-deçà des besoins identifiés.
- 6 003 recours DALO déposés depuis 2018 ce qui serait bien inférieur au nombre de ménages potentiellement éligibles par manque d'information et d'accompagnement.

LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT



Les propositions de la FAP

- **Adapter la production de logements sociaux** aux besoins des ménages avec du LLTS, des petites et des grandes surfaces.
- **Reloger en urgence** les ménages prioritaires au DALO depuis plus de 2 ans.
- **Expérimenter les loyers modulables** pour permettre l'accès au logement social des ménages les plus vulnérables.
- **Réduire les difficultés financières et sociales dans l'accès** au logement des ménages les plus fragiles (appropriation de son «chez soi», aide financière pour l'aménagement, chèque énergie, etc.)
- Partager annuellement le **bilan de la consommation de la LBU**.
- **Analyser** la situation des 1 557 ménages demandeurs d'un logement depuis plus de 3 ans pour trouver une solution adaptée.

33

2. LES BLOCAGES DE LA MOBILITÉ RÉSIDENIELLE ET « L'ASSIGNATION À RÉSIDENCE »

Les difficultés d'accès au logement conduisent à bloquer les parcours résidentiels des ménages. La dernière estimation du désir de mobilité à la Réunion date de 2013¹ : 13 % des ménages souhaiteraient changer de logement.

La baisse de la mobilité dans le parc social

Au sein du parc social, **le taux de mobilité est de 8,9 % en 2016²** : c'est donc 5 858 logements qui ont

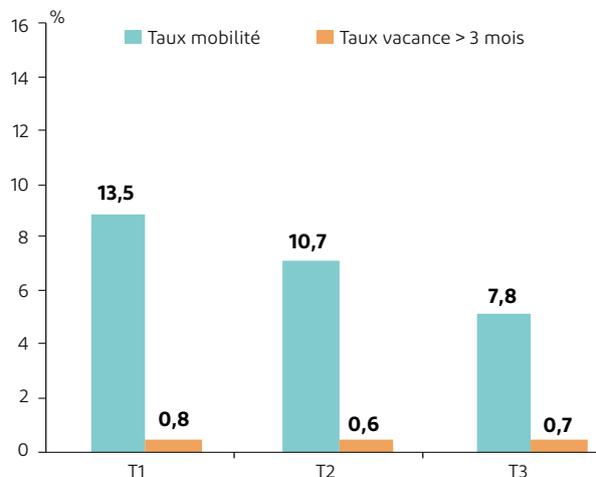
changé de locataire. Par rapport à 2015, le nombre de logements ayant changé de locataire augmente de 8 %, mais la mobilité dans le parc social reste en dessous de son niveau de 2014 (9,5 %). La légère augmentation observée est notamment liée au taux de mobilité parmi les petites typologies qui augmente de 2 points. **Selon l'ARMOS, le taux de rotation au sein du parc social stagne ainsi autour de 9 % depuis près de 10 ans.**

(1) INSEE, Panorama du logement à la Réunion fin 2013.

(2) DEAL - RPLS au 1^{er} janvier 2017.

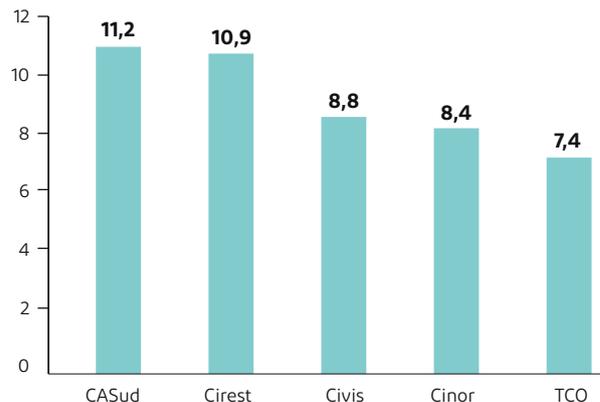
TAUX DE MOBILITÉ ET DE VACANCE PAR TYPOLOGIE DE LOGEMENT EN 2017

SOURCE / SDES-DEAL, RPLS 2017



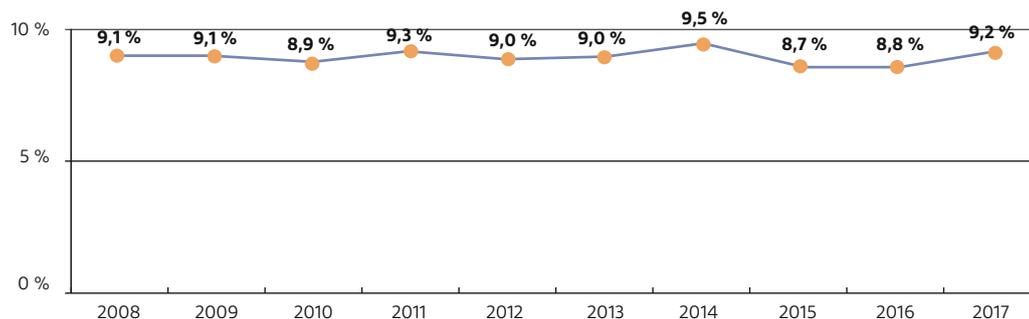
TAUX DE MOBILITÉ DANS LE PARC SOCIAL PAR EPCI AU 1^{ER} JANVIER 2017

SOURCE / DEAL RPLS



ÉVOLUTION DU TAUX DE ROTATION

SOURCE / ARMOS



34

En 2017, **8 838 demandes de logement social sont des demandes de mutations** : près de 31 % des ménages demandeurs souhaitent donc faire évoluer leur situation résidentielle au sein du parc social mais ils sont moins nombreux à voir leur demande aboutir **puisque les locataires du parc social ne représentent que 23 % des attributions en moyenne.**

Alors que les demandes de logement social se distinguent à la Réunion par une ancienneté relativement faible, les demandes de mutation représentent la moitié des demandes datant de 10 ans et plus. Par ailleurs, 710 demandes concernent des décohabitations (2,5 %) et 847 font suite à des divorces ou des séparations conjugales (3 %).

QPV et risque d'assignation à résidence

La Réunion compte **49 quartiers prioritaires de la Politique de la Ville** où résident 163 527 personnes d'après les estimations 2013 de l'Insee (**20 % de la population**). Ces quartiers concentrent par ailleurs **52 % des logements sociaux de La Réunion** contre 31 % au niveau national. Au 1^{er} janvier 2017, cela correspondait à 36 613 logements sociaux. Ce taux de concentration du parc social en QPV se situe entre 48 % dans la CINOR et près de 58 % au sein de la CIVIS. Entre 2012 et 2016, 18 % des mises en location sur le territoire se situent dans un QPV.¹

Ces territoires concentrent une part importante des ménages en situation de précarité : la part des allocataires CAF bénéficiaires de prestations sous conditions de ressources est particulièrement importante². 61 000 foyers allocataires résident au sein d'un QPV représentant 138 600 personnes couvertes. Par ailleurs **46 % des allocataires en QPV sont totalement dépendants des prestations de la CAF, contre 39 % pour le reste du territoire** réunionnais. Dans les QPV, 94 % des allocataires bénéficient d'une aide au logement. Bien plus, **7 allocataires sur 10 vivent sous le seuil des bas revenus³, dont la moitié sont des familles avec enfants**.

Au-delà des seuls QPV, selon une récente publication de l'INSEE⁴, **plus de la moitié des Réunionnais vivent dans des quartiers précaires** dont :

- 12 % dans des quartiers urbains qui cumulent les difficultés,
- 22 % sont des propriétaires pauvres, situés dans des zones rurales,
- 19 % sont des ménages vulnérables, vivant proches des centres-villes.

Dans les 13 quartiers les plus précaires, l'INSEE dénombre deux fois plus de ménages qui perçoivent uniquement les prestations sociales ; le surpeuplement y est aussi plus fréquent (23 %). Le taux de pauvreté des locataires y atteint 49 %, soit 9 points de plus que la moyenne locale : ces très faibles ressources sont ainsi l'une des raisons de leur incapacité à faire évoluer leur situation de logement (dans ou hors du parc social) dans un contexte immobilier en tension.

À RETENIR

- Une mobilité dans le parc social qui stagne autour de 9 % depuis 2008.
- Des QPV qui concentrent les ménages en situation de précarité : dans les QPV 7 allocataires de la CAF sur 10 vivent sous le seuil de bas revenus en 2017.
- Au-delà des QPV, plus de la moitié des réunionnais vivent dans des quartiers précaires.

(1) DEAL - RPLS au 1^{er} janvier 2017.

(2) <http://www.caf.fr/sites/default/files/caf/974/2018/Partenaires/ANALYSES%20ET%20ETUDES%20-%20n%20-%20Bo4%20-2%20Septembre%202018.pdf>

(3) Bas revenus au sens de la géographie prioritaire de la politique de la ville : seuil déterminé à partir de la source revenus fiscaux localisés. Les bas revenus tels que définis en 2014 (nouvelle géographie prioritaires) correspondent aux revenus inférieurs à 60 % du revenu médian national, avec une prise en compte de 30 % du niveau de vie de l'unité urbaine dans laquelle s'inscrit le quartier (chiffres non communiqués). À la Réunion, le seuil de bas revenu a été fixé à 7 900 euros annuels par UC.

(4) Cartographie de la pauvreté à la Réunion, INSEE Analyses, n°34, octobre 2018.

LES BLOCAGES DE LA MOBILITÉ RÉSIDENTIELLE ET « L'ASSIGNATION À RÉSIDENCE »

49
quartiers prioritaires de
la Politique de la Ville

163 527
habitants concernés

36 613
logements sociaux
soit 52 % des logements
sociaux du territoire

LES MUTATIONS DANS LE PARC SOCIAL

31 %

DES DEMANDES

23 %

DES ATTRIBUTIONS

Les propositions de la FAP

- Recueillir la parole des habitants pour changer de regard sur les QPV.
- Faire un bilan de la mise en place des conseils citoyens dans les QPV.
- Encourager la promotion des habitants et analyser les initiatives citoyennes qui renforcent les liens sociaux dans les quartiers.
- Améliorer les logements de ces quartiers (cf. étude ONPV qui pointe le nombre logements avec des défauts dans l'Outre-Mer et à la Réunion).

36



3. LES MAUVAISES CONDITIONS DE LOGEMENT

Dans ce contexte, nombreux sont les ménages à être contraints de demeurer dans des conditions d'habitat indignes...

De l'inconfort sanitaire à la mauvaise qualité des logements : l'habitat indigne à La Réunion

Le nombre de logements privés du confort sanitaire de base continue de diminuer à La Réunion. Pour autant, **plus de 30 000 logements sont encore privés d'eau chaude et plus de 6 000 n'ont pas de douches ou de baignoires à l'intérieur.**

ESTIMATION DU CONFORT DES RÉSIDENCES PRINCIPALES

	Nombre en 2015 ⁵	Evolution par rapport à 2010
Logements sans douche ni baignoire à l'intérieur	6 533	- 1 %
Logements sans eau chaude	33 582	- 19 %

SOURCE / <https://www.insee.fr/fr/statistiques/2011101?geo=DEP-974#chiffre-cle-5>

Au-delà de l'inconfort sanitaire de base, selon l'INSEE¹, **40 % des logements montrent des signes d'humidité, 14 % des infiltrations ou inondations provenant de l'extérieur du logement** (en lien avec une mauvaise étanchéité des murs, du toit ou du sol), preuves de dysfonctionnements récurrents au sein des logements.

Parmi les résidences principales, 33 240 présentent un bâti précaire. Leur nombre est certes en diminution depuis 2008 (36 390), mais reste élevé. Le terme de « case traditionnelle » pourrait par ail-

(1) Enquête logement à La Réunion fin 2013, Mai 2016, INSEE Analyses, n°15.

leurs être discuté et une description sous l'appellation « case précaire » semblerait plus adaptée. Il s'agit principalement de cases en bois, ou en bois sous tôle, éventuellement avec des parties « en dur ». Par exemple, 1/3 des logements enquêtés dans le cadre du PILHI de la CIVIS sont des cases dites « traditionnelles ».

RÉSIDENCES PRINCIPALES SELON L'ASPECT DU BÂTI EN 2015

	Nombre	Pourcentage
Habitations de fortune	1 976	0,6 %
Cases traditionnelles	19 725	6,2 %
Maisons ou immeubles en bois	11 539	3,6 %
Maisons ou immeubles en dur	285 848	89,6 %
Ensemble	319 088	100 %

SOURCE / Insee, RP2015 (géographie au 01/01/2017) exploitations principales

Par ailleurs, l'Observatoire Réunionnais de l'Habitat Indigne² observe qu'en matière de logement indigne la situation reste « quantitativement préoccupante ». Il estime à près de **17 794 bâtis indignes repérés en 2018, soit 5 % du parc total de logements (+ 9,6 % par rapport à 2008³)**, 3 % sur la CINOR, et 6 % sur les territoires Ouest, Est et la CIVIS. La précarité de ces bâtis est renforcée par leur situation géographique puisqu'ils sont souvent situés dans les mi-pentes ou les Hauts, en zones agricoles ou naturelle, voire même en zones à risques.

(2) Observatoire Réunionnais de l'Habitat Indigne, cotech n°6 (29/01/2019).

(3) Ce chiffre reflète en partie l'amélioration du repérage des bâtis indignes via les PILHI.

NOMBRE DE BÂTIS INDIGNES EN 2018 DANS LES EPCI COUVERTS PAR UN PILHI

EPCI (couvert par un PILHI)	Nombre de bâtis indignes	Evolution 2008-2018	Pourcentage de bâti en mauvais et très mauvais état 2018
CIREST	2 949	- 4,5 %	69 %
CIVIS	4 642	+ 12,7 %	61 %
TCO	5 295	+ 11,2 %	63 %
EPCI (sans données actualisées en 2016)			
CINOR ⁶	2 715	+ 19,9 %	62 %
CASUD	2 193	+ 9,6 %	NR
TOTAL	17 794		

SOURCE / ORHI (Observatoire Réunionnais Habitat Indigne)

Parmi ces bâtis, une partie est vacante ou inoccupée : 30 % sur la CIREST, 40 % sur la CIVIS et 19 % dans le TCO. **L'Observatoire estime donc à environ 4 000 logements indignes inoccupés pour ces 3 EPCI en 2016.**

Ce phénomène touche donc aussi bien des propriétaires occupants que des locataires ou des personnes victimes de marchands de sommeil. À cet égard, 641 situations « potentielles » de marchands de sommeil sont identifiées en 2017, ce qui représenterait 5,4 % du parc indigne.

Selon les études conduites auprès des habitants dans le cadre des PILHI, une large partie est très précaire : sur la CIVIS, 69 % des personnes de référence touchent moins de 750 euros par mois, 38 % sont bénéficiaires des minimas sociaux, et ce taux s'élève à 44 % sur le TCO. Une part importante de ces ménages sont des personnes seules et des retraités.

DÉFINITIONS

INSALUBRITÉ : Le code de la santé publique définit comme insalubre « tout logement, immeuble bâti ou non, vacant ou non, groupe d'immeubles ou îlot constituant soit par lui même, soit par les conditions dans lesquelles il est occupé ou exploité, un danger pour la santé des occupants ou des voisins » (art. L.1331-26 du CSP).

PÉRIL : Le code de la construction et de l'habitation considère en « péril » les « bâtiments ou édifices quelconques lorsqu'ils menacent ruine et qu'ils pourraient, par leur effondrement, compromettre la sécurité ou lorsque, d'une façon générale, ils n'offrent pas les garanties nécessaires au maintien de la sécurité publique » (art.L.511-1 du CCH).

DÉCENCE : La décence d'un logement s'évalue selon le respect des caractéristiques de confort, d'équipement, de salubrité et de sécurité. Le décret du 9/03/2017 ajoute à ces caractéristiques des critères relatifs aux performances énergétiques du logement (étanchéité des fenêtres, bon état des dispositifs de ventilation, etc.) en vue de la location. (Décret n02002-120 du 30/01/2002).

Surpeuplement

D'après l'INSEE, près de **20 % des ménages réunionnais vivaient dans un logement surpeuplé en 2013 (cf. éclairage 2018)**.

En 2017, 4 767 demandeurs évoquent un « logement trop petit » comme motif de leur demande de logement social, soit 17 % de la demande. Cette proportion est encore plus importante dans le Nord et l'Ouest (respectivement 17 % de la demande des EPCI).

Enfin, en 2017, 188 ménages ont invoqué comme principal motif de recours DALO la suroccupation.

Un niveau de réponse toujours insuffisant et menacé par la baisse des financements ?

Un nombre de signalements qui ne reflète pas la réalité et l'ampleur du problème

Sur la période 2008-2017, **l'ARS a recensé 1 874 signalements d'insalubrité**, soit plus de 2 100 logements, dont seuls 18 % sont reconnues comme des situations d'insalubrité et du ressort des actions

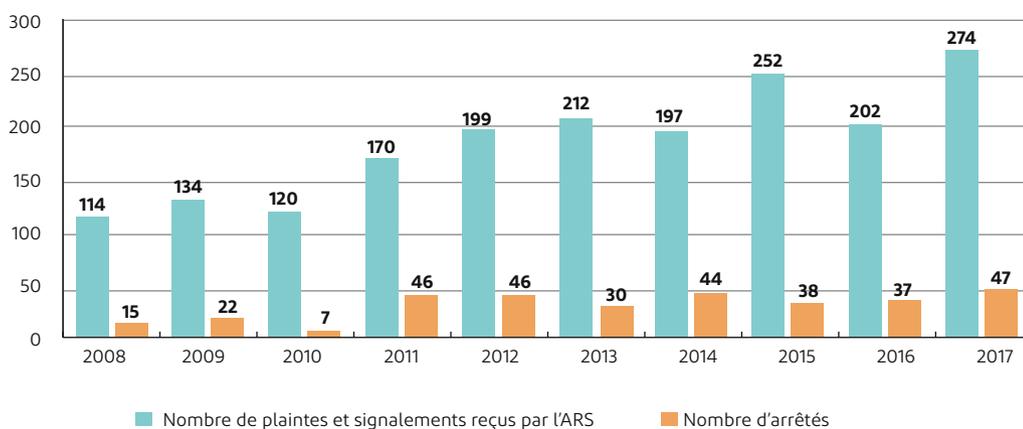
de l'ARS. Le volume des plaintes transmises progresse depuis 2010 et culmine en 2017 avec 274 signalements (+ 36 % par rapport à 2016). La part des signalements donnant lieu à une procédure CSP (Code de la Santé Publique) est instable et atteint 17 % en 2017 (contre 15 % en 2015 et 22 % en 2014 par exemple). Ces signalements sont concentrés à Saint-Denis (33 %), Saint-Paul (15 %) et Saint-André (11 %).

Les plaintes déposées entre 2008 et 2017 proviennent majoritairement des locataires eux-mêmes (55 %), viennent ensuite d'autres sources et notamment les remontées des CAF et de la commission de médiation dans le cadre du DALO (19 % en 2017). En revanche, sur la période, très peu de signalements sont issus des collectivités (6 %) ou des travailleurs sociaux (3 %), questionnant la connaissance et l'appropriation de ce champ et des procédures.

Enfin, 737 ménages ont déposé une demande de logement social au motif de « logement non habitable » en 2017. Ils sont plus nombreux dans la CINOR (222 demandeurs) et le TCO (189 demandeurs). C'est peu comparativement à l'ampleur du phénomène sur l'île.

NOMBRE DE SIGNALEMENTS ET DE PROCÉDURES CSP 2008-2017

SOURCE / AGORAH, OBSERVATOIRE 2017



Quant au niveau DALO, le motif « locaux impropres à l'habitation » ne représentait que 83 recours déposés en 2017, ce qui est également très faible au regard du nombre de ménages potentiellement éligibles.

Des interventions renforcées mais insuffisantes pour résorber le « stock » de bâtis indignes

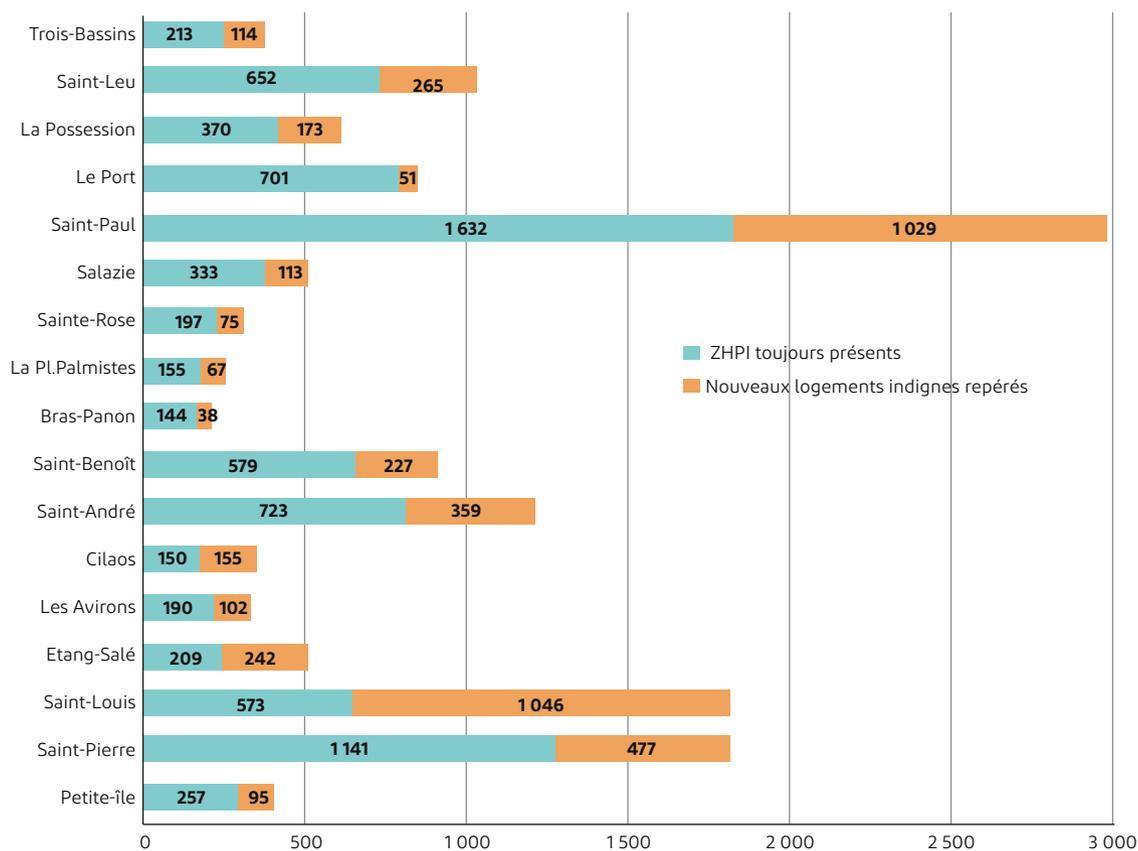
Selon l'Observatoire Réunionnais de l'Habitat Indigne, 17 des 24 communes de l'île disposent d'un

PILHI validé en 2017. Les plans permettent des repérages accrus :

- *in situ* à partir d'enquêtes terrain des équipes ;
- par le biais du guichet unique (461 signalements comptabilisés fin 2016, dont 2/3 diagnostiqués et 80 % indignes, soit 245 bâtis indignes repérés).

ACTUALISATION DU REPÉRAGE DE L'HABITAT INDIGNE DANS LE CADRE DE PCLHI-PILHI

SOURCE / OBSERVATOIRE RÉUNIONNAIS DE L'HABITAT INDIGNE (ORHI)



Le suivi de l'activité montre le caractère évolutif du phénomène d'indignité : les PILHI sont marqués par des entrées et sorties de bâtis indignes sur l'ensemble des communes concernées. De nouveaux bâtis indignes sont régulièrement repérés, tandis que des bâtis réhabilités sortent des compteurs. Il est ainsi possible d'observer certains quartiers où la situation s'est dégradée et sur lesquels devraient donc porter prioritairement les actions : le centre-ville de Saint-Louis, le Ouaki, La Rivière Saint-Louis. En revanche, la situation s'est améliorée à la Ravine Blanche à Saint-Pierre, ou encore Cressonnière à Saint-André et la Confiance à Saint-Benoît.

Selon l'Observatoire, entre 2008 et 2016, la situation a faiblement évolué : du fait d'un meilleur repérage des situations d'insalubrité, souvent diffuse, le nombre de bâtis repérés a augmenté (+ 9,2 % de bâtis sur le TCO, + 13 % sur la CIVIS) ou faiblement diminué (- 2,6 % soit 79 bâtis dans la CIREST). Les enquêtes menées confirment la dispersion du phénomène sur le territoire : selon l'EPCI, entre 22 % et 32 % des bâtis indignes sont situés en zone urbaine dense, la majorité se situant en zone d'urbanisation « étalée ».

Enfin, **la majorité des bâtis repérés sont des propriétés privées, avec de possibles situations d'indivision, d'occupants sans titre, etc.** venant complexifier les interventions. La régularisation des situations foncières reste donc un chantier important pour le territoire.

DES ACTIONS DE RÉSORPTION MENACÉES¹

En 2018, il y a sur l'île :

- **35 RHI en cours** dont 22 sur le territoire Ouest, 7 sur le Nord, 3 dans L'Est et 3 sur la CIVIS, **dont 25 ont plus de 10 ans.**
- **6 OGRAL en cours**, dont 4 sur le TCO, 1 à Saint-André, 1 à Saint-Benoît. Par ailleurs, 3 sont à l'étude (Petite Ile, Saint-Paul).
- **54 Auto-Réhabilitations Accompagnées** réalisées.
- **4 projets de Résorption de l'Habitat Spontané (RHS)** en cours à Saint-Paul et Saint-Pierre et 3 en projet à Saint-Paul.

Ces résultats, qui démontrent la politique volontariste développée au profit de l'amélioration de l'habitat, illustrent aussi les difficultés d'intervention qui pénalisent l'aboutissement des projets : non maîtrise du foncier, défaillance des entreprises, contraintes réglementaires, refus des relogements par les familles, etc. L'observatoire de l'Habitat indigne met également en avant le manque de visibilité globale sur ces actions et leurs effets.

Par ailleurs, les dispositifs d'amélioration de l'habitat, qui doivent pourtant concentrer les efforts voient **leurs moyens se réduire d'années en années** : baisse de 33 % de la subvention LBU entre 2016 et 2017 pour les améliorations lourdes (de 12,6 M à 8,4 M d'euros), diminution de 30 % du montant annuel de la subvention du Conseil départemental destinée à l'amélioration légère entre 2015 et 2017 (18,4 à 12,8 M d'euros), menace de suppression à terme de l'AL accession, etc.

(1) Observatoire de l'Habitat indigne, comité technique n°6, janvier 2019.

Des réponses qui se développent mais une précarité énergétique qui reste importante

La précarité énergétique se définit comme une situation de « *difficulté particulière à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat.* »

Cette problématique reste bien présente à La Réunion puisque, selon les estimations de l'Observatoire Energie Réunion¹, en 2017 :

- **2 700 foyers en situation de pauvreté² vivant dans les Hauts habitent dans un logement non isolé.** Ils sont confrontés soit à un inconfort thermique en hiver, soit à une dépense énergétique excessive pour se chauffer.

- Environ **76 000 foyers modestes vivent dans un logement non équipé d'eau chaude solaire.** Ces ménages sont donc confrontés soit à l'absence d'eau chaude, soit à une dépense énergétique excessive pour la fourniture en eau chaude.

42

En 2017, **114 000 foyers réunionnais bénéficiaient du tarif social de l'électricité, soit 38 % des ménages.** Ce tarif est remplacé depuis le 1^{er} janvier 2018 par le dispositif Chèque Energie, dont le bilan devra être analysé.

Trois raisons principales expliquent la prégnance des situations de précarité énergétique :

- la précarité importante d'une partie de la population, freinant l'accès à l'énergie, comme l'illustre l'augmentation constante du nombre de bénéficiaires du tarif de première nécessité (+ 13 % par an en moyenne)³ ;
- les mauvaises conditions d'habitat des ménages;
- le coût élevé de l'énergie, puisque l'électricité de l'île

(1) <http://energies-reunion.com/wp-content/uploads/2015/01/BER-Technique-2018-BD.pdf>

(2) 2 premiers quintiles de revenus.

(3) <http://www.arer.org/La-precarite-energetique.html>

est majoritairement produite à partir de ressources fossiles extérieures et importées.

Les actions préventives se développent au travers des aides AGIR Plus de EDF Réunion, des dispositifs Eco solidaire et du Service local d'Intervention pour la Maîtrise de l'énergie (SLIME) : équipements économes (LED, kit eau, etc.), travaux, etc.

Le dispositif SLIME qui permet la réalisation de visites à domicile et visant à aider les foyers à revenus modestes à réduire et mieux maîtriser les consommations d'énergie grâce à la fourniture d'équipements autonomes, de conseils, etc. **a touché 14 500 familles depuis 2014, dont 5 000 en 2018.**

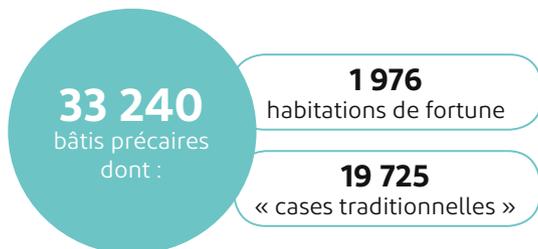
Par ailleurs, **le dispositif Eco Solidaire**, qui propose une aide financière aux familles aux revenus modestes pour permettre l'équipement du logement en chauffe-eau solaire (co-financements Région, EDF, Union européenne) a permis **l'installation de 3 876 chauffe-eau solaires depuis 2011, dont 1 100 en 2018.**

Enfin, **2 794 aides financières** ont été accordées dans le cadre du FSL pour le paiement des frais énergétiques, pour un montant global de 517 903 euros en 2017.

À RETENIR

- 33 240 résidences principales présentent un bâti précaire, et 5 % du parc de logement est estimé indigne en 2018 (17 794 bâtis indignes recensés via les PILHI).
- Des ménages et acteurs potentiellement sous informés puisqu'on recense seulement :
 - 272 signalements à l'ARS ;
 - 737 demandes de logement social au motif de « logement non habitable » ;
 - 83 recours DALO au motif de « locaux impropres à l'habitation ».
- Un niveau de réponse encore insuffisant et menacé par la baisse des moyens alloués :
 - des interventions qui ne parviennent pas à réduire le stock de logements insalubres, souvent éparpillé ;
 - baisse de 33 % de la subvention LBU entre 2016 et 2017 pour les améliorations lourdes ;
 - diminution de 30 % du montant annuel de la subvention du Conseil départemental destinée à l'amélioration légère ;
 - menace de suppression à terme de l'AL accession ;
 - etc.

LES MAUVAISES CONDITIONS DE LOGEMENT



43



40 %

**des logements montrent des
signes d'humidité**

17 794
bâtis indignes recensés
par les PILHI

Les propositions de la FAP

- **Améliorer l'habitat des ménages** qui ne rentrent pas dans les dispositifs actuels de l'État, de la Région, du Département et de l'intercommunalité.
- Suivre les évolutions du **nombre de personne en suroccupation**.
- **Accompagner au DALO** les requérants éligibles.
- **Analyser la problématique des copropriétés dégradées**.
- **Expérimenter** des modalités d'amélioration de l'habitat pour les ménages anciennement bénéficiaires de l'AL Accession.
- **Communiquer** largement sur la réalisation des actions du PDLHI.
- **Évaluer le nombre de personnes impactées par l'Habitat Indigne**.
- **Étendre le programme Habiter Mieux** à la Réunion et dans l'Outre-Mer.
- **Renforcer l'action ANAH** par le conventionnement de logements avec travaux.

4. LES DIFFICULTÉS POUR SE MAINTENIR DANS SON LOGEMENT

Face au contexte immobilier tendu, à la cherté et à l'augmentation des loyers, une partie des ménages rencontre toujours de réelles difficultés à se maintenir dans leur logement.

Des taux d'effort toujours très importants, en particulier pour les personnes seules

Selon les données de la CAF, en 2017, **le territoire compte 116 190 allocataires bénéficiaires d'une aide au logement¹**, ce qui représente, avec les ayants droits, **280 903 personnes couvertes soit 44 % de la population²**. **Le nombre d'allocataires a augmenté de 1,6 % depuis 2015**. Cette prestation touche majoritairement des ménages locataires (90 %).

Grâce à l'allocation logement, **le taux d'effort médian des ménages passe de 47 % à 16 %**, cet effet « solvabilisateur » est d'autant plus fort pour les personnes isolées, les familles monoparentales, et les locataires du parc privé.

44

Néanmoins, le taux d'effort des ménages allocataires de la CAF est en augmentation par rapport à 2014 : il passe de 15,4 % à 16 %. L'ARMOS³ souligne également que la part du loyer (hors charge) couverte par l'allocation logement diminue fortement depuis 2012. Le loyer résiduel à charge du ménage représente en 2017 24 % du loyer, contre 19 % en 2012, soit 25 euros en moyenne de plus par mois. À cet égard, **la réduction du montant de l'Aide Personnalisée au Logement de 5 euros en 2017, suivi de son gel faut de revalorisation puis de la réforme de son mode de calcul sont des éléments préoccupants** pour les ménages réunionnais.

Signe des difficultés croissantes des ménages pour s'acquitter de leur loyer, le FSL a réceptionné **3 365 saisines CAF pour impayés de loyer en 2017**,

soit + 88 % par rapport à 2015 et + 170 % par rapport à 2012. Cela est d'autant plus inquiétant que 85 % des saisines concernent des ménages logés par un bailleur social. 33 % des saisines proviennent du Nord de l'île.

- (1) Aide personnalisée au logement, allocation logement à caractère social, allocation logement à caractère familial.
- (2) Les foyers bénéficiaires d'une aide au logement au 31 décembre 2017, Analyses&Etudes, août 2018.
- (3) ARMOS, Le parc et les attributions de logements locatifs sociaux à La Réunion, 2018.

LES AIDES ACCORDÉES AU TITRE DU FSL VOLET MAINTIEN - 2017

SOURCE / CAF de la Réunion, au 31/12/2017

Caractéristiques du foyer	Taux d'effort brut médian	Taux d'effort net médian
Isolés (sans enfant)	60 %	23 %
Familles monoparentales	48 %	14 %
avec 1 enfant	54 %	17 %
avec 2 enfants	49 %	13 %
avec 3 enfants ou plus	40 %	8 %
Couples sans enfant	46 %	19 %
Couples avec enfant(s)	34 %	14 %
avec 1 enfant	38 %	17 %
avec 2 enfants	34 %	15 %
avec 3 enfants ou plus	32 %	10 %
Ensemble des ménages	47 %	16 %
Type de parc		
Locataire social	44 %	11 %
Locataire privé	57 %	26 %
Accession à la propriété	34 %	11 %

Champ : Foyers allocataires bénéficiaires d'une aide au logement (116 190). Le revenu pris en compte est le revenu annuel du foyer augmenté des prestations familiales perçues (hors aides au logement (AL)) au 31 décembre 2017. En l'absence d'information sur les charges réelles, on calcule des charges forfaitaires correspondant au barème des AL. Lecture : fin décembre 2017, taux d'effort net médian est de 11 % pour les allocataires du parc social.

DES AIDES AU MAINTIEN EN-DEÇÀ DES BESOINS ?

Le nombre des aides financières accordées dans le cadre du FSL au titre du maintien dans le logement sont globalement en légère hausse par rapport à 2016 : + 15 % (soit 17 dossiers de plus) pour le maintien du loyer et + 9 % (219 situations de plus) pour l'aide aux paiements des fluides. Cependant, si le montant global des aides financières dédiées aux fluides augmente entre 2016 et 2017 (+ 27 %) et atteint 571 903 euros, les aides au maintien du loyer diminuent de 10 %, passant de 216 758 euros en 2016 à 194 481 euros en 2017. Plus inquiétant encore, le montant moyen des aides au maintien du loyer diminue fortement, passant de

1 936 euros à 1 508 euros en 2017 (- 22 %), son niveau le plus bas depuis 2012.

LES AIDES ACCORDÉES AU TITRE DU FSL VOLET MAINTIEN - 2017

SOURCE / CODIR, JUILLET 2018

	Nombre d'aides accordées	Montant moyen des aides
Maintien loyer	129	1 508 €
Fluides	2 794	185 €

Les mises à disposition envoyées aux ménages sont peu opérantes : seuls 12 % des saisines ont obtenu un retour d'information. La CAF a par ailleurs transmis 5 590 fiches de signalements d'impayés aux Commission de coordination des actions de prévention des expulsions locatives de territoire (CCAPEX).

Acculés, certains ménages n'ont d'autre choix que de monter un dossier de surendettement. En 2017, **1 216 ménages ont déposé un dossier de surendettement⁽¹⁾ dont 997 ont été déclarés recevables (82 %)** et ont débouché sur un plan d'apurement. Ces procédures concernent principalement des femmes seules et des ménages aux revenus et capacités de remboursement faibles :

- 55,5 % sont au chômage ou sans profession (40 % en France métropolitaine),
- 22 % ont des ressources inférieures au RSA socle (14 % en France métropolitaine),
- 55 % n'ont aucune capacité de remboursement (52 % en métropole),
- 18,8 % sont des propriétaires.

Le dépôt d'un dossier de surendettement reste globalement faible malgré la situation économique et so-

ciale difficile, laissant présager une part importante de non-recours.

Des expulsions locatives qui se stabilisent, mais toujours trop nombreuses

L'expulsion locative suit quatre phases juridiques successives :

- **L'assignation** : c'est le bailleur qui saisit le tribunal pour demander l'expulsion du locataire qui ne paie plus son loyer ou qui a des dettes importantes
- **La décision du tribunal** qui valide ou non la demande d'expulsion
- **La demande de concours de la force publique** (CFP) pour réaliser l'expulsion
- **L'exécution de l'expulsion** par la force publique (police ou gendarmerie)

Tout au long de la procédure, il peut y avoir des négociations amiables entre le locataire et le bailleur pour trouver des solutions alternatives à l'expulsion.

45

(1) <https://www.iedom.fr/la-reunion/particuliers/surendettement/>

Depuis 2013, on observe que la majorité des décisions d'expulsions sont prononcées soit pour impayé de

loyer, soit pour défaut d'assurance. Leur nombre total est en baisse depuis 2014.

ÉVOLUTION DES DÉCISIONS D'EXPULSIONS SUR LE TERRITOIRE

	2013	2014	2016	2017
Nombre de décisions d'expulsion pour impayés de loyers ou défaut d'assurance	1 231	1 573	1 262	1 037
Nombre de décisions d'expulsion pour validité de congés	3	4	24	3
Nombre de décisions d'expulsion pour autres inexécutions du locataire	1	7	7	16
Total	1 235	1 584	1 293	1 056

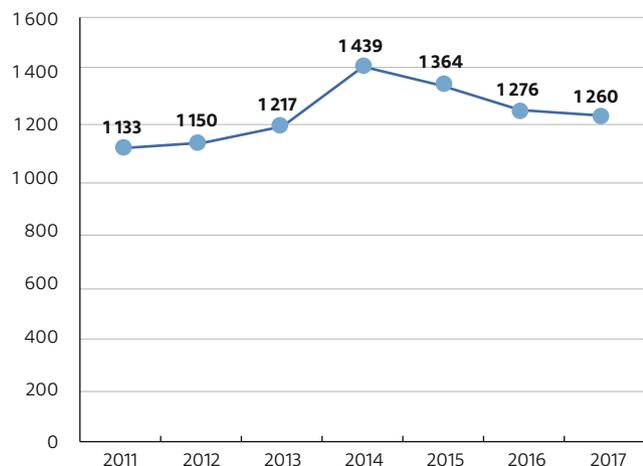
SOURCE / TRIBUNAUX D'INSTANCE, MINISTÈRE DE LA JUSTICE

En 2017, **1 260 assignations au tribunal ont été comptabilisées**. Les assignations sont plus nombreuses dans le Nord de l'île (444) que dans les autres territoires. En revanche, elles augmentent régulièrement depuis 2011 dans l'Est. La CCAPEX a étudié 1 635 situations en 2017 (contre 183 en 2016) au cours de 13 commissions (contre 6 en 2016). Une grille de critères priorise les dossiers nécessitant un avis ou une recommandation.

46

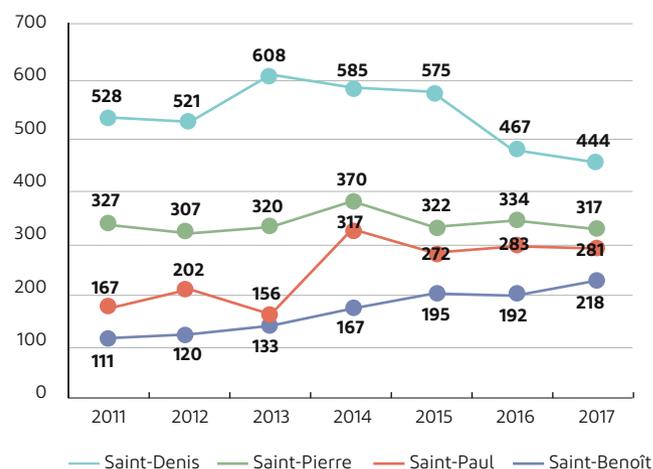
ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ASSIGNATIONS À LA RÉUNION

SOURCE / CCAPEX, PLÉNIÈRE 28 AOÛT 2018



ÉVOLUTION DES ASSIGNATIONS PAR TERRITOIRE

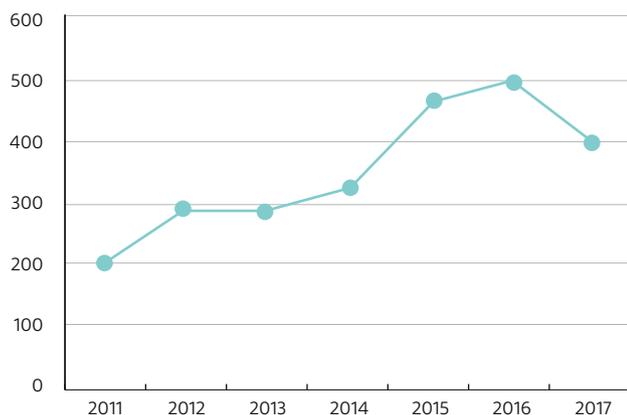
SOURCE / CCAPEX, PLÉNIÈRE 28 AOÛT 2018



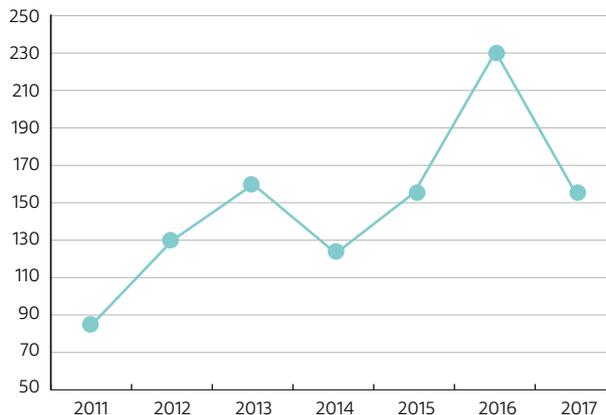
Au total 399 demandes de concours de la force publique ont été faites et 158 accordées (40 % contre 67 % à l'échelle nationale) : **76 expulsions forcées ont effectivement eu lieu sur le territoire en 2017**. Les demandes et l'octroi du concours de la force publique ont augmenté fortement entre 2011 et 2016, avant d'amorcer une décroissance qui sera donc à surveiller et à conforter dans le temps.

ÉVOLUTION DES DEMANDES DE CFP

SOURCE / CCAPEX, PLÉNIÈRE 28 AOÛT 2018



ÉVOLUTION DE L'OCTROI DU CFP



En 2017, **74 recours DALO ont été reçus pour motif d'expulsion sans relogement, ces recours pouvant être déposés à partir de la décision du juge.** Le DALO est donc là encore loin d'être sollicité par l'ensemble des ménages éligibles.

À RETENIR

- Des aides au logement qui ont un fort pouvoir « solvabilisateur » mais menacées par les évolutions récentes (baisse de 5 euros, gel, etc.).
- 44 % de la population réunionnaise est bénéficiaire d'une aide au logement versée par la CAF.
- Une réduction du taux d'effort qui passe de 47 % à 16 % grâce aux aides au logement.
- Des prix immobiliers qui restent chers, impactant la capacité des ménages à se maintenir dans leur logement.
- 1 056 décisions



LES DIFFICULTÉS POUR SE MAINTENIR DANS SON LOGEMENT



44 %
de la population bénéficiant
d'une aide au logement

Les propositions de la FAP

- Analyser les **impacts des évolutions de l'APL** sur les ménages allocataires.
- Analyser **l'augmentation des impayés de loyers dans le parc social**.
- **Expérimenter l'encadrement** des loyers.
- **Renforcer les moyens humains dédiés à l'accompagnement** des ménages menacés d'expulsion.
- **Expérimenter un accompagnement spécifique** des ménages dont le CFP a été accordé pour éviter l'expulsion.
- **Renforcer l'accès au DALO** des ménages menacés d'expulsion
- Expérimenter le « **bail de sauvegarde** ».

48

5. L'ABSENCE DE LOGEMENT PERSONNEL

Faute de pouvoir accéder ou se maintenir dans un logement, de nombreuses personnes en viennent à se loger dans des conditions très précaires quand elles ne se retrouvent pas à la rue du jour au lendemain...

La domiciliation, le reflet des situations de personnes sans domicile personnel

Au 1^{er} janvier 2019, **1 689 personnes sont domiciliées à La Réunion⁽¹⁾**, contre 2 103 personnes en 2015⁽²⁾. La domiciliation permet à des personnes qui n'ont pas de domicile stable de disposer d'une adresse pour recevoir du courrier et accéder à leurs droits et prestations. La domiciliation est un droit, qui est ouvert :

(1) DJSCS, à partir des retours de 23 organismes domiciliaires (5 non réponses pouvant expliquer cet écart).

(2) Schéma départemental de la domiciliation.

- aux personnes en errance,
- aux personnes hébergées de façon temporaire par des tiers ou qui recourent de manière inconstante à des centres d'hébergement d'urgence.

Il permet donc de rendre compte de la diversité des situations auxquelles sont confrontées les personnes en difficulté d'accès au logement et sur leur profil.

Au total en 2018, **23 structures domicilent des personnes sur le territoire**, 87 % sont des CCAS/CIAS et trois associations contribuent à la domiciliation via l'activité des « boutiques solidarité » (accueils de jour). Une analyse plus fine de la capacité des structures à répondre aux besoins des personnes est nécessaire afin de déterminer s'il y a des besoins non couverts. C'est l'enjeu du schéma départemental de la domiciliation.



RÉPARTITION DES PERSONNES DOMICILIÉES PAR ORGANISMES DOMICILIATAIRES :

	2018		2015	
	Nombre	Pourcentage	Nombre	Pourcentage
CCAS de Saint-Denis -MFIS	388	23,0 %	335	16 %
BS Saint-Denis (FAP)	74	4,4 %	60	3 %
CCAS de Sainte-Marie	10	0,6 %	21	1 %
CCAS de Sainte-Suzanne	26	1,5 %	NR	/
CCAS de Saint-André	136	8,1 %	98	5 %
CCAS de Bras Panon	13	0,8 %	15	1 %
CCAS de Saint-Benoit	10	0,6 %	5	0,5 %
CCAS de la Plaine des Palmistes	3	0,2 %	NR	/
CCAS de Saint-Philippe	5	0,3 %	6	0,5 %
CCAS de Saint-Joseph	12	0,7 %	105	5 %
BS Saint-Joseph (Emmaüs)	45	2,7 %	45	2 %
CCAS de Petite Ile	22	1,3 %	29	1 %
CCAS de Saint-Pierre	410	24,3 %	273	13 %
BS Saint-Pierre (AREP)	188	11,1 %	200	10 %
CCAS du Tampon	42	2,5 %	216	10 %
CCAS de Cilaos	3	0,2 %	NR	/
CCAS de L'Entre-Deux	1	0,1 %	NR	/
CCAS de Saint-Louis	11	0,7 %	40	2 %
CCAS de l'Etang Salé	6	0,4 %	50	2 %
CCAS de Saint-Leu	163	9,7 %	67	3 %
CCAS de Saint-Paul	35	2,1 %	175	8 %
CCAS du Port	15	0,9 %	223	11 %
CCAS de la Possession	71	4,2 %	15	1 %
BS Saint-Benoit		NR	78	4 %
AAPEJ		NR	43	2 %
CCAS Salazie		NR	4	0,5 %
TOTAL	1 689	100,0 %	2 103	100 %

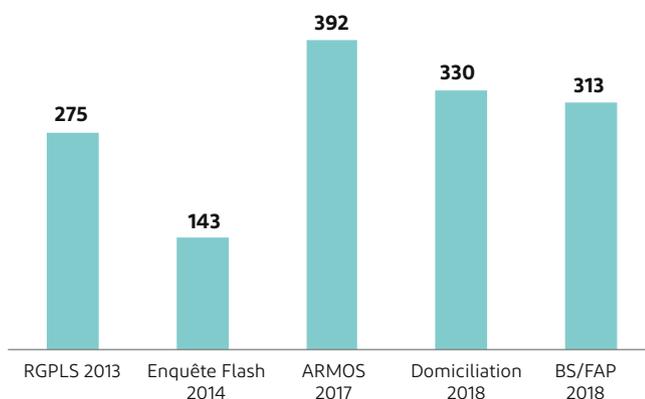
76 % des personnes domiciliées sont des hommes, 24 % des femmes. En moyenne, les personnes sont domiciliées depuis 1 an et 11 mois, **preuve du caractère durable de leur situation résidentielle**

précaire, qu'ils soient à la rue, hébergés en structure ou chez des tiers. 50 % des personnes sont domiciliées depuis plus de 10 mois.

Un nombre de personnes sans abri toujours préoccupant et potentiellement sous-évalué

Les sources et estimations sur le nombre de personnes sans domicile restent hétérogènes et inégalement actualisées. Selon les différentes sources existantes⁽¹⁾, **le nombre de personnes sans abri se situerait entre 300 et 400 personnes en 2018**. Cette estimation est probablement en dessous de la réalité.

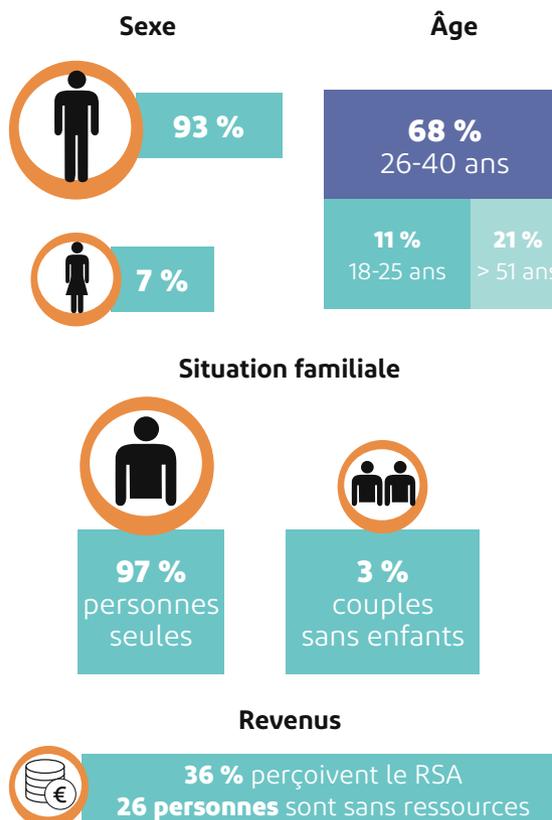
NOMBRE DE PERSONNES SANS ABRI À LA RÉUNION



Les données relatives à la domiciliation permettent d'obtenir des informations sur le profil des 330 personnes domiciliées et vivant à la rue ou sans domicile stable. Ce chiffre est potentiellement largement sous-estimé, en effet, la situation de logement n'est pas renseignée pour près de 405 personnes domiciliées.

(1) RGPLS de l'INSEE datant de 2013, enquête FLASH locale dans le cadre du diagnostic 360° (2014), demande de logement social (ARMOS, 2017), Données issues du tableau de bord domiciliation (DJSCS, 2018), données des boutiques solidarités.

PROFIL DES PERSONNES DOMICILIEES VIVANT A LA RUE EN 2018



Par ailleurs, le nombre de personnes sans abri en demande d'un logement social augmente de 18 % entre 2016 et 2017. Cette augmentation du nombre de demandeurs sans abri peut refléter l'aggravation de la situation des plus démunis en matière d'accès au logement, mais aussi les efforts faits en matière d'accompagnement des personnes à la rue (*via* les acteurs du premier accueil, des Boutiques Solidarités, etc.), pour lesquelles le logement social représente un moyen privilégié d'accès au logement.

NOMBRE DE DEMANDEURS DE LOGEMENT SOCIAL SE DÉCLARANT SANS ABRI PAR TERRITOIRE

	2016	2017	Évolution
TCO	86	115	34 %
CIVIS	79	91	15 %
CINOR	76	85	12 %
CASUD	50	61	22 %
CIREST	41	40	- 2 %
Ensemble	332	392	18 %

SOURCE / ARMOS

L'hébergement chez un tiers ou en structure, un amortisseur de la crise du logement à La Réunion ?

En sus des personnes sans abri, de nombreux ménages, incluant des familles et des enfants, sont en situation d'hébergement sur le territoire. **Ce « halo » de personnes sans domicile personnel reste souvent invisible.**

En 2017, parmi les demandeurs d'un logement social, 13 971 soit 49 % sont hébergés, dont 62 % chez des tiers (plus de 8 000 demandeurs). Parmi eux, moins de 3 % sont hébergés en structure (482 personnes). Les solidarités familiales et amicales sont ainsi les derniers filets de sécurité avant l'hébergement en structure, voire l'exclusion à la rue...

De manière générale, l'absence de domicile propre reste la situation majoritaire parmi les demandeurs d'un logement social. Cela représente d'ailleurs 29 % de la demande si l'on regarde les motifs invoqués (8 376 demandes).

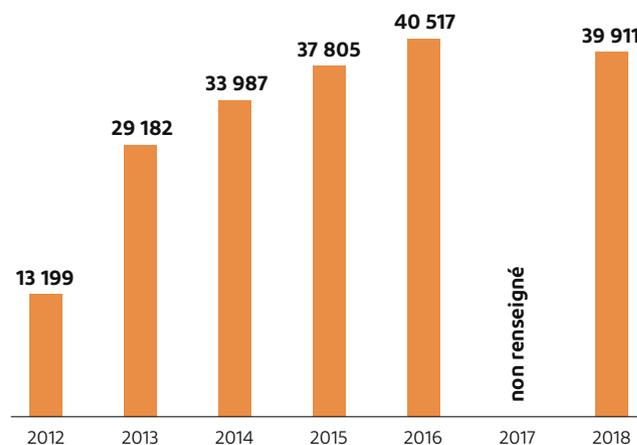
Un niveau de réponse encore insuffisant et inadaptée

Les réponses du 115¹

Après une période de forte augmentation des appels au 115 (+ 206 % de 2012 à 2016), le nombre d'appels tend à **se stabiliser autour de 40 000**. Cette tendance, loin d'être satisfaisante peut également être le signe du renforcement des non recours et des non appels au 115 de la part des ménages. Parmi ces appels, 6 % émanent d'un partenaire, 23 % sont des rappels d'usagers.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'APPELS AU 115

SOURCE / SIAO

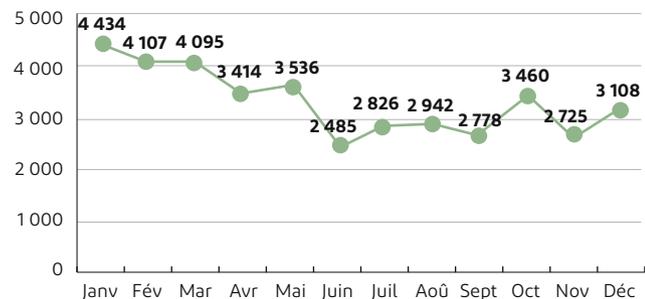


La saisonnalité des appels au 115 est importante : le nombre d'appels est plus élevé lors de la période cyclonique, et moindre de juin à septembre.

(1) Source SI-SIAO. ATTENTION, les chiffres n'illustrent pas forcément l'intégralité des orientations effectuées par le SIAO, le logiciel SI-SIAO a en effet été mis en place progressivement en 2018, pouvant induire une minoration des indicateurs.

NOMBRE D'APPELS AU 115 PAR MOIS

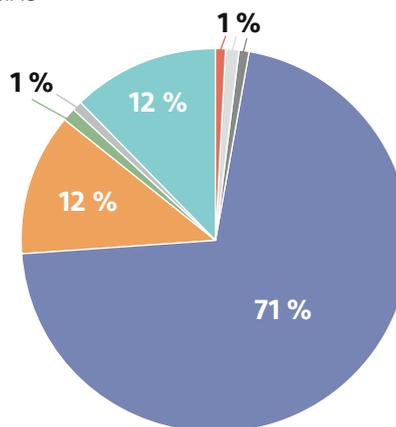
SOURCE / SIAO



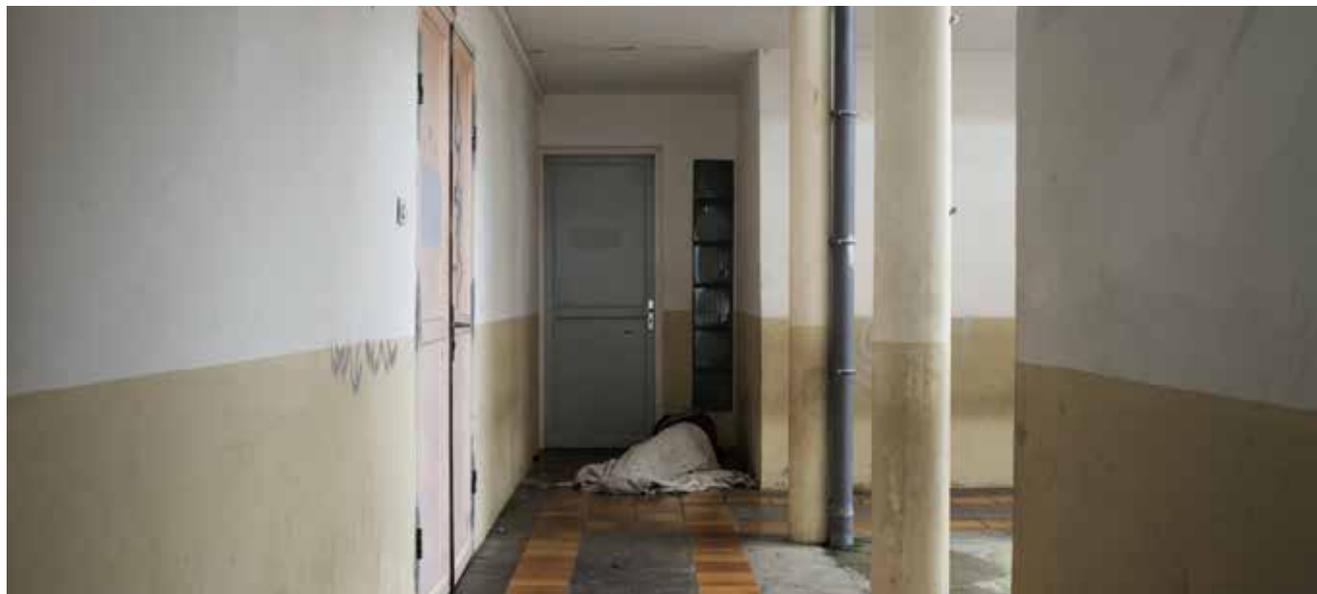
Les hommes seuls sont majoritaires parmi les personnes ayant appelé le 115 et représentent 71 % des appels. Pour autant près de 15 % des appels concernent des ménages avec enfant(s), principalement des mères seules avec enfant(s) (11 %) et des femmes seules (12 %).

PROFIL DES MÉNAGES AYANT APPELÉ LE 115 EN 2018

SOURCE / SIAO



- Homme seul
- Femme seule
- Couple sans enfant
- Groupe d'adultes sans enfant(s)
- Femme/homme seul.e avec enfant(s)
- Groupe avec enfant(s)
- Couple avec enfant(s)
- Enfant/Mineur en famille

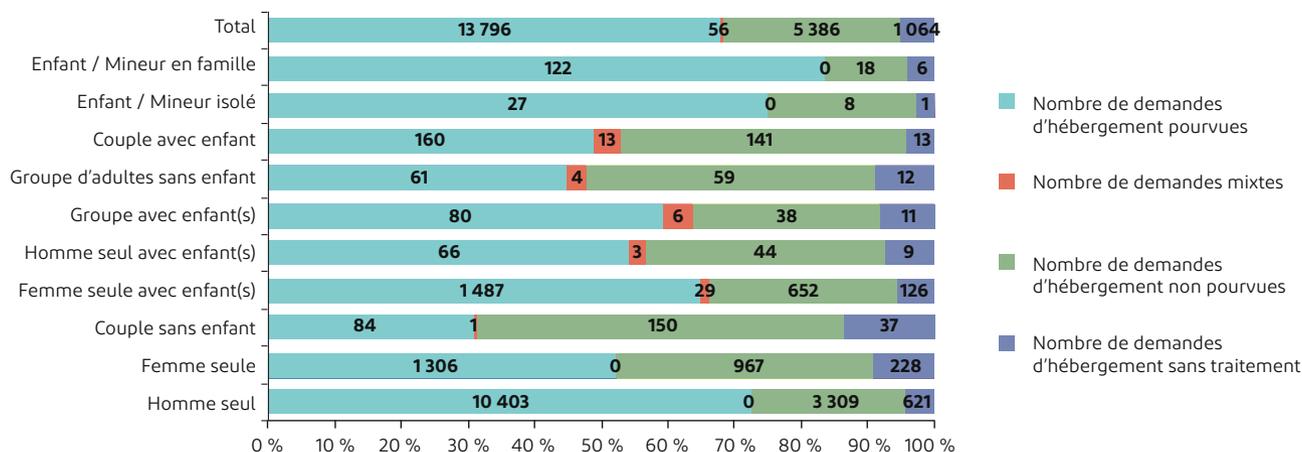


En 2018, le 115 a reçu 20 302 demandes, dont 13 796 demandes ont été pourvues, soit près de 68 %. Pour autant, 1/3 des ménages restent encore sans réponse en 2018. Bien plus, les réponses apportées sont hétérogènes en fonction du public :

- Les hommes voient plus fréquemment leur demande traitée et pourvue (73 %),
- Les femmes seules sont plus fréquemment confrontées à des demandes non pourvues (39 %, contre 23 % d'hommes seuls), y compris lorsqu'elles sont seules avec enfant(s) (28 %)

RÉPONSES DU 115 EN FONCTION DU PROFIL DES MÉNAGES EN 2018

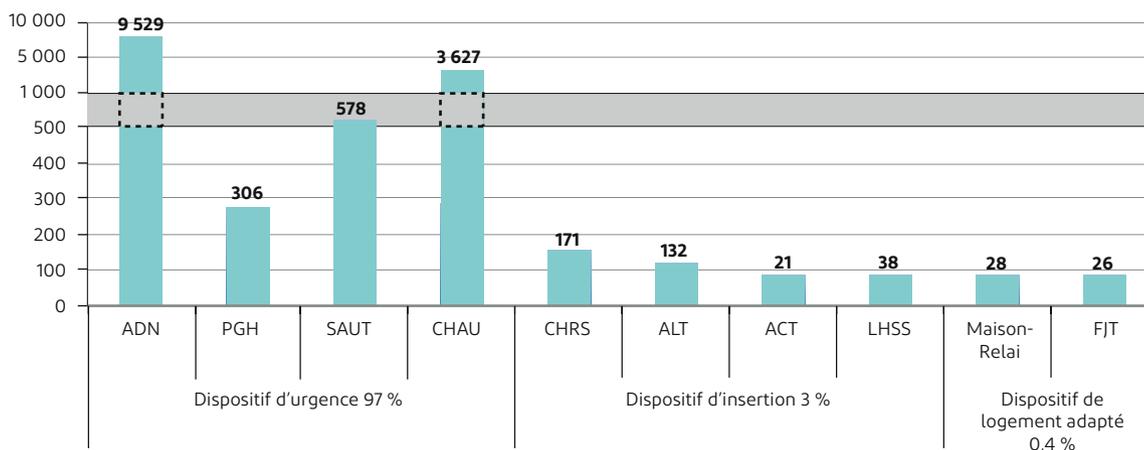
SOURCE / SIAO



54

RÉPARTITION DES MÉNAGES PRIS EN CHARGE PAR TYPE D'HÉBERGEMENT EN 2018

SOURCE / RPLS



Il convient de souligner que 97 % des réponses apportées le sont majoritairement dans le secteur de l'hébergement d'urgence.

Des capacités d'accueil inadaptées aux besoins des plus démunis

L'hébergement en structure constitue un « filet de sécurité » pour les personnes tant qu'elles ne trouvent pas de solution durable. Pour autant, **l'enjeu est bien de permettre aux ménages un accès rapide au logement, et d'éviter les « parcours en escaliers », dans la logique du logement d'abord.** Le développement de l'offre d'hébergement ne peut donc se substituer aux ambitions portées par les acteurs

en termes de production de logements abordables. Le nombre de places doit être suffisant pour permettre la mise en œuvre des principes d'accueil immédiat, inconditionnel et de continuité de la prise en charge.

L'offre d'hébergement augmente de 5 % entre 2018 et 2019. Cette hausse est plus importante dans le secteur de l'urgence et se développe également pour accueillir les personnes sortant d'hôpitaux ou en fragilité psychique ou morale.

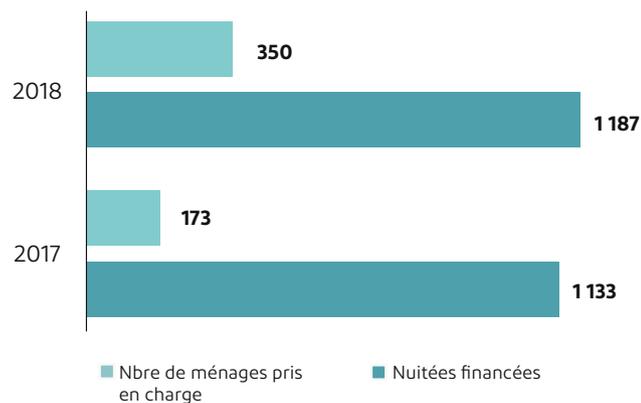
	2019	2018	2012	Évolution 2018-2019
Hébergement d'urgence	86	115	104	34 %
Hébergement d'insertion en CHRS	79	91		15 %
Hébergement médico-social (ACT + LHSS)	76	85		12 %
ALT + ALT Jeunes	50	61		22 %
TOTAL	332	392		18 %

SOURCE / DJSCS

L'urgence reste ainsi encore trop souvent la règle, pour preuve, l'augmentation de 5 % du nombre de nuitées financées. Le nombre de ménage pris en charge, lui, explose et augmente de 102 % entre 2017 et 2018.

NOMBRE DE PERSONNES SANS ABRI À LA RÉUNION

SOURCE / ESTIMATION FAP



À RETENIR

- 1 689 personnes domiciliées sur l'île en 2018, principalement dans les CCAS du territoire. Preuve des difficultés d'accès à un logement stable, les personnes sont en moyenne domiciliées depuis près de 2 ans (1 an et 11 mois).
- Un besoin de connaissance des situations des personnes à la rue dont le nombre se situerait *a minima* entre 300 et 400 selon les sources disponibles.
- Une invisibilisation des situations de privation de logement par le recours important à l'hébergement chez des tiers : 49 % des demandeurs de logement social sont hébergés, dont 60 % chez des tiers.

L'OFFRE D'HÉBERGEMENTS D'URGENCE RENDUE INSUFFISANTE PAR LE MANQUE DE SOLUTIONS DE LOGEMENT

Le territoire de la Réunion dispose de 674 places d'hébergement début 2019, dont :

- 27 % en hébergement d'urgence ;
- 36 % en hébergement d'insertion (CHRS principalement) ;
- 10 % en hébergement médico-social (ACT et LHSS) ;
- 26 % en ALT et ALT Jeunes.

La mise en regard de cette offre et des réponses apportées aux ménages ayant appelé le 115 en 2018 tendent à penser qu'elle est insuffisante et « embolisée » : faute de pouvoir accéder au logement, les ménages restent potentiellement bloqués de nombreux mois, voire années, dans le dispositif d'hébergement d'insertion... L'urgence à agir est donc bien présente, et le logement d'abord, porté localement, doit être une réponse de premier ordre pour les ménages sans domicile personnel.

L'ABSENCE DE LOGEMENT PERSONNEL



Entre 300 et 400

personnes sans-abris

56



majoritairement des

HOMMES SEULS

13 971

demandeurs de logement
social hébergés

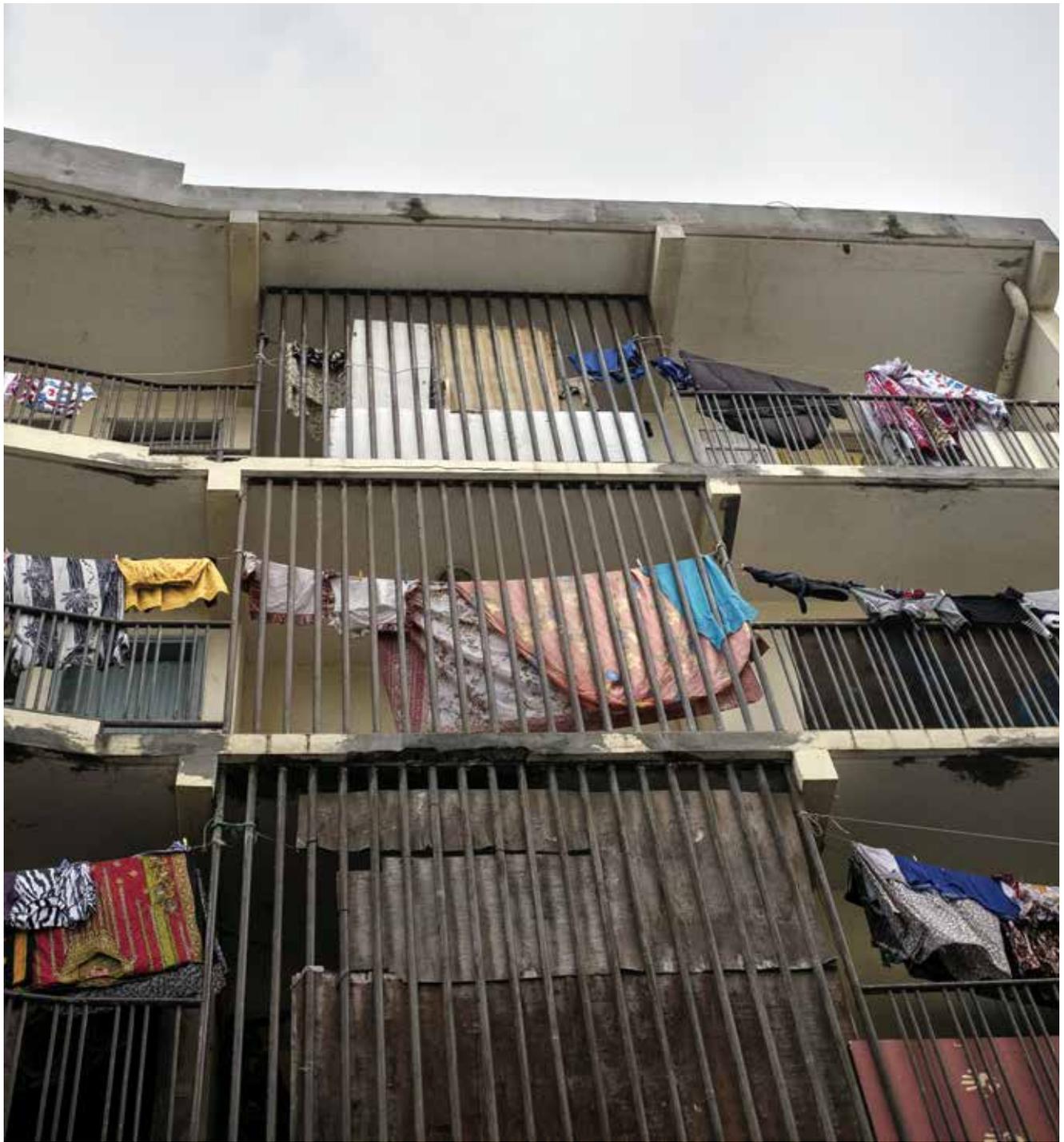
dont 60 % chez un tiers

1 689

personnes domiciliées en 2018

Les propositions de la FAP

- **Dénombrer** le nombre de personnes dépourvues de logement (à la rue, etc.) / Nuit de la solidarité...
- **Fixer des objectifs de relogement** des ménages à la rue.
- **Expérimenter l'habitat participatif.**
- **Renforcer la mobilisation du parc privé à vocation sociale**, avec des solutions privilégiant les formules d'accès direct.
- Définir une **stratégie de relance du conventionnement ANAH.**
- **Animer des espaces de pilotage** du schéma départemental de la domiciliation.



CONCLUSION ET PISTES

La Fondation Abbé Pierre présente ici une estimation du nombre de personnes mal logées à La Réunion, à partir de l'exploitation des données disponibles.

84 661 personnes souffrent ainsi de mal-logement ou d'absence de domicile personnel.

Il s'agit là des situations les plus graves, qui constituent le « noyau dur » du mal-logement. De nombreux

ménages sont par ailleurs touchés, à des degrés divers, par la crise du logement. Ce halo de personnes mal-logées (en surpeuplement dit « modéré », en situation d'impayés, etc.) doit continuer de préoccuper et de mobiliser les acteurs, tant les répercussions sur la vie familiale, la santé, l'environnement quotidien, etc. sont importantes.

	Ménages	Personnes
Personnes privées de logement personnel		
dont personnes sans domicile ¹		1 804
dont résidences principales en chambres d'hôtels ²	NR	NR
dont habitation de fortune ³	1 976	5 137
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers ⁴	13 489	13 489 ⁵
Total : 20 430 personnes		
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles		
dont privation de confort ⁶	36 000	36 000 ⁷
dont surpeuplement accentué		28 231 ⁸
Total : 64 231 personnes		
TOTAL DES PERSONNES MAL-LOGEES : 84 661		

58

(1) Nombre de personnes domiciliées (hors personnes logées ou hébergées en structure) + nombre de places d'hébergement.

(2) ENL, non renseigné pour les DOM.

(3) INSEE, RGP 2015, estimation du nombre de personnes à partir du nombre moyen de personnes par ménage à la Réunion (2,6).

(4) Ce chiffre recouvre les situations de logement suivantes identifiées via la demande locative sociale analysée par l'Armos : 5317 hébergés chez parents/enfants ; 4780 logés gratuitement ; 2931 hébergés chez un particulier ; 461 sous locataires ou hébergés temporairement.

(5) Compte tenu du fait qu'un bon nombre de ces ménages sont des personnes seules, nous n'avons pas procédé à un calcul spécifique pour quantifier les ménages d'au moins deux personnes qui seraient dans cette situation (ex : couple, famille monoparentale avec un enfant).

(6) ENL 2013, comprend les logements remplissant au moins un des critères suivants : pas d'eau courante chaude, pas de douche ou WE intérieurs.

(7) Faute de données plus précises, nous n'avons pas procédé à un calcul spécifique pour quantifier le nombre de personnes.

(8) Au niveau national, parmi les personnes en surpeuplement, 9 % sont en situation de surpeuplement accentué.

Faute de donnée similaire à La Réunion, cette moyenne est reprise et multipliée par le nombre de personnes en situation de surpeuplement à La Réunion ($9 \% \times 259\ 000 = 28\ 231$ personnes). C'est une hypothèse pour évaluer l'ampleur du phénomène.

Pour favoriser la connaissance de ces situations et mesurer leur évolution, la Fondation Abbé Pierre souhaite soutenir et encourager la collecte ainsi que la structuration des indicateurs, avec les acteurs locaux. Plusieurs pistes pourraient ainsi être explorées :

- *Mettre en place un observatoire des personnes à la rue, sujet sur lequel les données disponibles font principalement défaut, qui pourrait être piloté par l'État et le SIAO ;*
- *Mener des actions de type « nuit de la solidarité » de manière simultanée dans les principales villes de l'île ;*
- *Conforter la mise en lien des acteurs autour des compétences communes, pouvant servir la structuration d'indicateurs plus complets : sur l'habitat indigne, la suroccupation, etc.*



CHAPITRE 2

La mise en œuvre du DALO à la Réunion

Préambule

1^{ÈRE} PARTIE – LE DALO, UN DROIT À FAIRE VALOIR

1. Principes et procédures

2. Mise en œuvre du DALO à La Réunion – Une montée en charge progressive

3. Des résultats qui interpellent : vers un durcissement de la mise en œuvre du DALO à la Réunion ?

2^E PARTIE – LE RECOURS DALO À LA RÉUNION, ENTRE PROCÉDURE ET REPRÉSENTATIONS

1. Une méconnaissance du Droit (et de ses rouages administratifs) qui contribue à la faiblesse des recours

2. De l’instruction des dossiers à l’examen des situations en COMED : un système et des pratiques qui contribuent à « filtrer » les recours ?

3. La mise en relation de l’offre de logement et de la demande des ménages reconnus prioritaires et urgents

3^E PARTIE – LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L’ÉTUDE

1. Une efficacité relative qui, au-delà de l’offre disponible, interroge sur la doctrine et les pratiques

2. Des représentations qui perdurent à l’égard du DALO et de la manière dont les ménages s’en saisissent

3. Le DALO comme mise en visibilité des difficultés de logement et d’accès aux droits

CONCLUSION ET PERSPECTIVES

10 PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DU DALO

AXE 1 - RELOGER LES MÉNAGES PRIORITAIRES

AXE 2 - FACILITER L’ACCÈS AU DALO SUR TOUT LE TERRITOIRE

AXE 3 - GARANTIR UN TRAITEMENT ÉQUITABLE

CHAPITRE 2 : LA MISE EN ŒUVRE DU DALO À LA RÉUNION

PRÉAMBULE

« Le droit au logement représentait pour moi un droit « nodal », au sens où il se situait, dans mon esprit, au cœur – au nœud – des autres droits dépendant très largement de lui. En effet, sans logement, comment vivre en famille ? Comment rester en bonne santé ? Comment envisager un travail et donc des revenus ? Or sans revenus, comment accéder à un logement ?[...] Les lois Quillot et Besson avaient consacré le droit fondamental au logement mais n'opposaient à l'État qu'une obligation de moyen. Je considérai que l'obligation de résultat était devenue indispensable à la mise en œuvre du droit au logement. D'où mon acharnement à faire de la loi Dalo un levier de mobilisation générale du pays : elle devait permettre un recours effectif contre l'État – d'où le terme « opposable » – pour toutes les personnes privées de logement décent ; elle devait contraindre l'État et les collectivités locales à produire les logements manquants ; elle devait susciter un fort engagement civique pour son application. »

Mes sept utopies, Paul Bouchet, Edition de l'Atelier, 2010

62

Dans son éclairage régional 2018 sur l'état du mal-logement à La Réunion, la Fondation Abbé Pierre dressait les constats suivants :

- une baisse du nombre de recours DALO entre 2014

et 2016 qui interrogeait les mécanismes d'accès à l'information, à l'accompagnement et aux droits pour les ménages mal-logés ;

- un taux de décision favorable très bas lors des

L'ACCOMPAGNEMENT AUX DROITS LIÉS À L'HABITAT : UNE RÉPONSE POUR DÉVELOPPER LA MOBILISATION DU DROIT AU LOGEMENT OPPOSABLE ET PLUS LARGEMENT L'ENSEMBLE DES DROITS LIÉS À L'HABITAT ?

Face à la complexité des dispositifs et des procédures, et à l'importance des non recours aux droits liés à l'habitat, l'Accompagnement aux Droits Liés à Habitat (ADLH) développé par la Fondation Abbé Pierre et ses partenaires souhaite être une réponse. Il s'agit d'une forme d'intervention spécifique qui consiste à accompagner les ménages à faire valoir leurs droits à un logement décent et adapté. Allant de la simple information jusqu'à l'accompagnement dans les démarches administratives et juridiques, l'ADLH couvre plusieurs champs thématiques : la lutte contre les

expulsions, la lutte contre l'habitat indigne, la lutte contre les discriminations dans l'accès au logement et la mise en œuvre du DALO notamment.

Fondé sur la mobilisation du droit, il repose sur une prise en compte globale des personnes et conjugue, autour du ménage accompagné, un ensemble de compétences sociales, juridiques et administratives.

Le site de la Fondation Abbé Pierre met à disposition les ressources nécessaires aux acteurs locaux pour développer l'ADLH⁽¹⁾ dont un guide sur la mise en œuvre du Droit au Logement Opposable.

(1) <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/nos-actions/conseiller-et-accompagner/accompagnement-aux-droits-lies-lhabitat>

COMED, possiblement corrélé au manque d'offre adaptée pour les ménages à faibles revenus, ce qui est contraire au principe du droit opposable ;

- l'absence de recours DAHO ;
- l'absence de recours gracieux et contentieux suite aux décisions de la COMED.

Ces constats sont d'autant plus préoccupants que le nombre de personnes mal logées à La Réunion peut être estimé à 84 661, dont une part très importante vit potentiellement dans des conditions d'habitat indigne (près de 36 000). **Le nombre de recours DALO apparaît tout particulièrement faible** (627 recours en 2017 soit seulement 2 % du stock actuel de demandes de logement social contre 3,5 % pour la France entière), c'est pourquoi **l'accompagnement et le renforcement de l'accès aux droits liés à l'habitat se révèlent être un enjeu fort à La Réunion**. La Fondation Abbé Pierre souhaite s'en saisir avec l'ensemble des acteurs concernés, s'appuyant sur les principes de

l'Accompagnement aux Droits Liés à l'Habitat (ADLH). Dans cette optique, et douze ans après la création d'un Droit au Logement Opposable, l'Agence Régionale de la Fondation Abbé Pierre a souhaité réaliser un focus sur la réalité et les modalités d'application de ce droit fondamental à La Réunion. **Il s'agit plus précisément de rendre compte et de mettre en lumière les différents rouages de la mise en œuvre du DALO à La Réunion** : depuis l'accès au droit des ménages jusqu'à leur relogement effectif, en passant par le traitement de leur dossier. Quels sont les principes d'actions qui guident les pratiques des acteurs de la mise en œuvre du DALO à La Réunion ? Comment les ménages sont-ils accompagnés dans leur recours ? Quelles représentations se font jour dans les discours des différents acteurs ? Quels rapports de force révèlent-ils et en quoi ouvrent-ils des perspectives dans le cadre des évolutions actuelles (logement d'abord, etc.) ?

MÉTHODOLOGIE ET SOURCES UTILISÉES

Les analyses présentées ci-après sont le fruit d'une étude réalisée par FORS à l'automne 2018 à La Réunion. 14 acteurs locaux ont été rencontrés individuellement (DJSCS, CCAS, travailleurs sociaux associatifs, etc.) ou ont fait l'objet d'entretiens téléphoniques¹. Deux entretiens collectifs ont été réalisés : l'un avec les associations membres de la Fédération des Acteurs de la Solidarité, l'autre avec les bailleurs sociaux sous l'égide de l'ARMOS. Enfin, 6 ménages ont également été interrogés.

Les données statistiques disponibles sont issues principalement d'une extraction du logiciel INFODALO transmise par le comité de suivi DALO rencontré à Paris, en amont de l'enquête de terrain. Certaines données sont également tirées de rapports produits localement par l'AGORAH, la FAP, etc.

En fonction des tableaux extraits d'INFODALO, de nombreux écarts de chiffres peuvent être constatés. Ceux-ci peuvent s'expliquer par l'incomplétude de certaines variables et doivent donc toujours être analysés avec précaution.

Aussi, de manière générale, l'exploitation des données locales reste pour l'instant limitée (en matière d'évolution, de croisement de certaines données, etc.). D'une part SYPLO² n'est pas interfacé avec le SNE³, d'autre part, les agents rattachés à la DJSCS n'étaient jusqu'à présent pas formés à la manipulation des données issues du logiciel INFODALO.

Pour autant, le traitement des données devrait s'affiner dès 2019 suite à la formation d'un agent de la DJSCS aux extractions et exploitation des données issues du logiciel INFODALO, dans lequel sont saisies l'ensemble des informations du dossier des requérants. Les données traitées dans ce rapport sont donc issues de l'extraction nationale par département, et des rapports locaux disponibles.

(1) La fin de l'enquête de terrain a été perturbée par les manifestations sociales de novembre 2018.

(2) Système Priorité Logement : application web développée depuis 2011 destinée à la gestion des attributions des ménages prioritaires (DALO, PDALHPD) sur les logements réservés.

(3) Système National d'Enregistrement de la demande en logement social.

1ÈRE PARTIE

LE DALO, UN DROIT À FAIRE VALOIR

Au préalable, il est important de remarquer que si le DALO et les commissions de médiation font régulièrement l'objet d'analyse ou de cadrage en métropole, dans les territoires d'Outre-mer, et donc à La Réunion, ce droit est peu « observé » par des organismes comme le HCLPD ou le Comité de suivi DALO¹. « *Les DOM ça passe sous les radars complètement, c'est clair. Ils ne*

sont pas scrutés comme les autres territoires. » souligne ainsi un Membre du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées. Par exemple, le Comité de suivi DALO a récemment audité les membres de différentes COMED, puis proposé des formations *in situ* : cela n'a pas été possible en Outre-Mer.

(1) Par exemple, l'ANCOLS qui publie des résultats sur les attributions de logement aux ménages reconnus prioritaires regroupe l'ensemble des DOM ne permettant pas une observation détaillée par territoire.

1. PRINCIPES ET PROCÉDURES

Le « Droit au logement opposable » a été adopté par la loi du 5 mars 2007 en précisant deux modalités, **la première concerne le droit au logement opposable (DALO), et la seconde le droit à l'hébergement opposable (DAHO)**. Cette partie n'explore pas la mise en œuvre exhaustive de cette loi mais s'intéresse principalement à la mise en œuvre du premier volet du droit au logement opposable, suivant la logique de l'accès direct au logement et de la stratégie du logement d'abord.

La loi DALO prévoit que « *le droit à un logement décent et indépendant [...] est garanti par l'État à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'État, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir* » (article L.300-1 du Code de la Construction et de l'Habitation). Le DALO instaure donc pour l'État une obligation de résultat dans la mise en œuvre du droit au logement : l'État se doit de mettre en place les moyens nécessaires à l'application de ce droit ; il se pose comme le garant de ce droit et peut être condamné par un tribunal administratif en cas de non-respect de la loi.

Le DALO est un droit, et non un dispositif d'accès à un logement. Il s'agit donc d'un recours qui peut être utilisé par les ménages lorsque les dispositifs de droit commun ou spécifiques n'ont pas permis l'accès ou le maintien dans un logement adapté à leurs besoins et moyens. À la différence du DAHO (principe de l'inconditionnalité de l'accueil), pour faire valoir son droit au logement, le requérant doit être en situation régulière (être français ou disposer d'un titre de séjour en cours de validité, sans condition d'ancienneté). Ce critère conditionne notamment l'éligibilité des personnes au logement social.

Le recours doit avoir été précédé de « démarches préalables » qui n'ont pas abouti. Ce principe de « démarche préalable », inscrit dans les textes, doit permettre de cibler les personnes n'ayant pas trouvé de solution par elles-mêmes ou grâce aux dispositifs de droit commun. Pour autant, il ne s'agit pas de développer une nouvelle filière d'accès au logement social. Si la demande de logement social est la démarche préalable la plus usuelle, la loi ne l'exige pas et ne définit aucun critère d'ancienneté (sauf pour les requérants concernés par le critère « délai

anormalement long»). Les démarches préalables peuvent aussi correspondre à une recherche de logement dans le parc privé, à la saisine des services d'hygiène, etc. Le caractère suffisant des démarches préalables doit donc s'apprécier en fonction de la situation sociale et de logement du ménage.

En outre, **le ménage doit se trouver dans l'une des situations suivantes :**

- être demandeur d'un logement social depuis un délai supérieur au délai anormalement long (fixé par le préfet dans chaque département¹, à la Réunion, le délai est de 3 ans²) sans avoir reçu de proposition adaptée ;
- être dépourvu de logement ;
- être menacé d'expulsion sans relogement ;
- être hébergé dans une structure d'hébergement, d'une résidence hôtelière à vocation sociale depuis plus de 6 mois consécutifs ;
- être logé dans des locaux impropres à l'habitation ou présentant un caractère insalubre ou dangereux ;
- être logé dans un logement indécent ou suroccupé dès lors que le ménage a au moins un enfant mineur ou qu'une personne est en situation de handicap.

Si le ménage souhaite faire valoir son droit, il doit remplir puis transmettre un formulaire dédié (le cerfa n°15036*01) au secrétariat de la commission de médiation, un accusé de réception est remis à réception du dossier. Le formulaire doit être accompagné des pièces justificatives mentionnées sur la notice d'accompagnement³. Le ménage peut choisir de déposer

(1) Le délai fixé tient compte de l'importance de la file d'attente, plus il y a de demandeurs pour un nombre restreint de logement, plus le délai fixé est long.

(2) Auparavant fixé à 5 ans, le délai a été réduit début 2017 à 3 ans.

(3) Pièce d'identité/titre de séjour pour le requérant et chacune des personnes à loger, copie de l'attestation d'enregistrement de la demande en logement social, éventuels justificatifs de refus d'attribution d'un logement social, pièces justificatives des ressources (3 dernières fiches de paie, avis d'imposition ou de non-imposition), justificatifs des prestations sociales perçues, justificatifs de la situation actuelle par rapport au logement (domiciliation, attestation d'hébergement, etc.).

par lui-même un recours DALO ou bien d'être assisté par un travailleur social ou par une association agréée.

À la Réunion, deux modalités sont possibles pour déposer un recours DALO :

- l'envoi du dossier par courrier, accompagné de l'original signé du cerfa et des pièces justificatives;
- la remise en main propre du dossier dans les locaux de la DEAL au Sud, à l'Est, et à l'Ouest, ou directement à la DJSCS dans le Nord. Les dossiers déposés à la DEAL sont regroupés puis envoyés régulièrement à la DJSCS. Un accusé de réception est délivré au ménage.

La mise en œuvre réelle de ce droit repose donc sur l'appropriation de ses rouages par les ménages et de l'ensemble des acteurs de l'accès aux droits : travailleurs sociaux des collectivités, réseaux associatifs, etc.

Une fois le dossier déposé, la commission de médiation se réunit tous les mois et statue sur chaque dossier en émettant un avis sur le caractère prioritaire ou non de la demande, en tenant compte des critères suivants :

- la taille et la composition du foyer;
- l'état de santé et aptitudes physiques ou handicaps des personnes;
- les lieux de travail ou d'activité et la disponibilité des moyens de transports;
- la proximité des équipements et des services nécessaires aux besoins du ménage.

Comme rappelé dans le Guide⁴, la commission de médiation ne doit pas se prononcer « *en fonction des disponibilités effectives en logements ou en hébergements, ni d'une estimation de la probabilité d'attribution d'un logement social ou d'une place d'hébergement. Pour le DALO stricto sensu, elle ne doit tenir compte ni de l'état du marché locatif, ni de l'attitude supposée des commissions d'attribution des bailleurs, ni de la faiblesse des ressources du*

(4) Droit au logement opposable – Guide pour les commissions de médiation – Septembre 2017.

demandeur (problème pouvant être réglé avec un accompagnement permettant de recouvrer des droits). Elle ne doit pas anticiper un éventuel refus d'attribution pour refuser le DALO. À chaque instance ses responsabilités : la commission de médiation détermine si la situation du requérant justifie un relogement prioritaire et en urgence. Les bailleurs et les réservataires font des désignations de demandeurs en vue du passage en commission d'attribution et cette dernière vérifie l'adéquation du logement et du demandeur. Pour rappel : ni le DALO, ni l'accès au logement social, ne sont subordonnés à l'exigence de ressources minimum. »

À partir du moment où le dossier a été déposé, **la commission de médiation a 6 mois¹ pour rendre sa**

(1) 6 mois en Ile-de-France et à La Réunion, 3 mois pour les autres Régions.

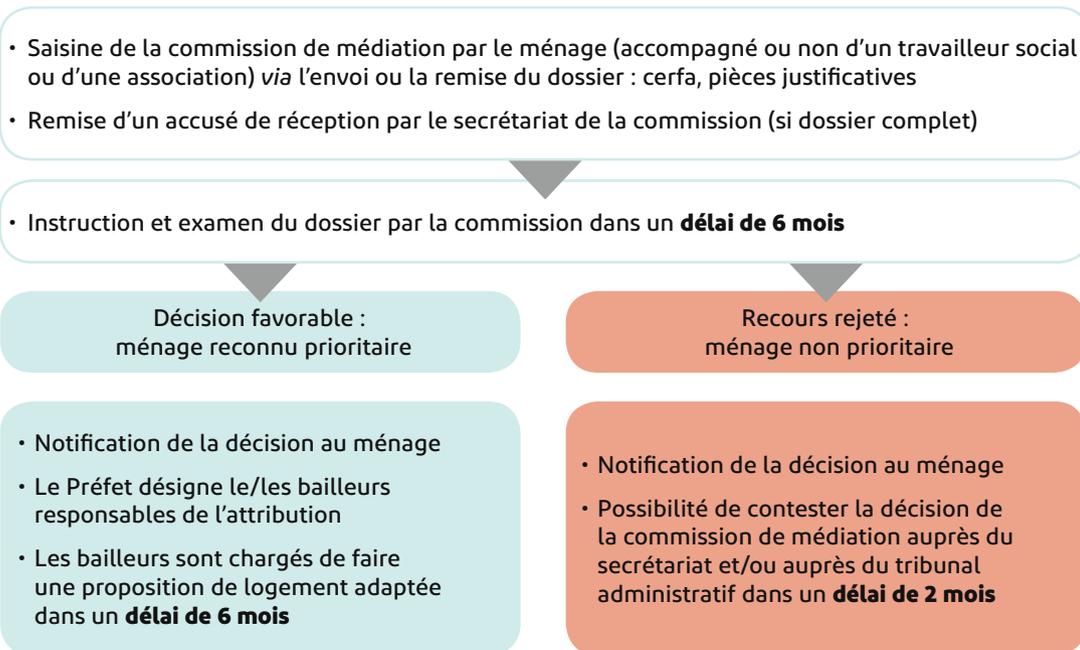
décision. Elle notifie ensuite sa décision au ménage requérant.

Si le ménage est reconnu prioritaire et urgent, il bénéficiera d'une ou plusieurs proposition(s) de logement adapté, c'est à dire : « ... un logement tenant compte de ses besoins et capacités, appréciant ces derniers en fonction de la taille et de la composition du foyer, de l'état de santé, des aptitudes physiques ou des handicaps des personnes, de la localisation des lieux de travail ou d'activités et de la disponibilité des moyens de transport, de la proximité des équipements et services nécessaires à ces personnes. Ils peuvent également tenir compte de tout autre élément pertinent propre à la situation personnel du demandeur ou des personnes composant le foyer. »²

(2) Article R*441-16-2 du Code de la Construction et de l'habitation (CCH).

LE PROCESSUS DU RECOURS DALO

66



2. MISE EN ŒUVRE DU DALO À LA RÉUNION – UNE MONTÉE EN CHARGE PROGRESSIVE

À la Réunion, la commission départementale de médiation (COMED), pivot du dispositif, a été mise en œuvre à partir de février 2008, moins d'un an après l'adoption de la loi.

En 2015, sa composition est renouvelée avec la désignation de nouveaux membres et d'un nouveau président. Une nouvelle dynamique est alors engagée avec, au « redémarrage », un rythme soutenu :

« Ça a redémarré sur les chapeaux de roue car il y avait beaucoup de dossiers en souffrance. Alors au début on se réunissait 2 fois par mois. » (Membre de la COMED)

LA COMMISSION DE MÉDIATION DE LA RÉUNION

La commission de médiation DALO a été créée par arrêté préfectoral à la Réunion le 25 février 2008. Elle comporte une dizaine de membres actifs et un président. Le Président est une personnalité qualifiée qui guide et cadre les échanges de la commission. Les membres sont répartis dans quatre collèges :

- L'État : Direction de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale (DJSCS), Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DEAL), Sous-Préfecture de Saint-Paul.
- Les collectivités territoriales : souvent aucun acteur n'est présent (communes, Département).
- Les bailleurs sociaux représentés par l'ARMOS.
- Les représentants des organismes intervenant pour le logement des personnes défavorisées dans le parc privé : AIVS Soleil, FNARS-OI.
- Les gestionnaires de structures d'accueil représentés par l'AAPEJ.
- Les associations de locataires, d'insertion ou visant le logement des personnes défavorisées : CNL, FAP, UDAF.

C'est le pôle « Prévention et lutte contre les exclusions » de la Direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale qui est chargé de suivre et de mettre en œuvre le dispositif.

L'organisation a en effet évolué depuis sa mise en œuvre. À l'origine, une convention entre l'État et la CAF confiait à cette dernière la phase d'instruction des dossiers. Il s'agissait d'une part de constituer le dossier des requérants d'un point de vue administratif, d'autre part de compléter le dossier par des échanges (téléphoniques) avec les ménages et/ou leur travailleur social. Un agent de la DEAL était ensuite chargé d'organiser la COMED (invitation, préparation, etc.). En 2016, pour des raisons budgétaires, cette organisation a évolué avec l'affectation d'agents de la DEAL à la DJSCS pour effectuer ce travail d'instruction des dossiers et de préparation des COMED. Un passage de relais est cependant organisé entre les instructeurs de la CAF et ceux de la DJSCS : « *L'instruction CAF était très précieuse. On a demandé aux techniciens de rester à titre d'observation et de conseil* » précise ainsi un membre de la COMED.

Depuis janvier 2017, le suivi du DALO est donc partagé entre deux unités au sein de la DJSCS :

- **De l'accès au maintien dans le logement** : 5 ETP sont chargés de l'instruction des dossiers jusqu'à leur passage en commission départementale de médiation (COMED). L'instruction des dossiers est effectuée notamment par du personnel administratif ;
- **De l'hébergement vers le logement** : c'est l'unité chargée de la gestion du contingent préfectoral et donc de l'attribution d'un logement aux ménages reconnus prioritaires et urgents par la COMED.

Aujourd'hui, la COMED se réunit en moyenne **une fois par mois**. Le nombre de dossiers étudiés peut varier mais il est généralement assez important. Par exemple en décembre 2018, 166 dossiers ont été étudiés par la COMED. Certains des membres de la COMED soulignent le manque de moyens dédiés à

l'instruction et au suivi des dossiers : « *on fait face à une massification des dossiers déposés sans disposer, en face, d'un personnel suffisant pour gérer ce flux* », regrette ainsi ce membre de la COMED.

3. DES RÉSULTATS QUI INTERPELLENT : VERS UN DURCISSEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DU DALO À LA RÉUNION ?

Dans son bilan chiffré 2008-2016 paru en 2017, le Comité de suivi DALO pointait **le département de la Réunion comme étant l'un de ceux ayant connu la plus forte diminution du nombre de recours entre 2014 et 2016 (- 31,2 %)** le situant juste après

le Nord. Sur la même période, **le taux de reconnaissance PU baissait quant à lui de plus de 50 % pour atteindre 16,7 % en 2016**, soit le quatrième taux le plus bas sur les 47 départements enregistrant plus de 120 recours en 2016.



DÉPARTEMENTS ENREGISTRANT LES PLUS FORTES BAISES EN NOMBRE DE RECOURS ENTRE 2014 ET 2016

	2014	2015	2016	% de baisse 2014-2016
Nord	2 016	1 344	1 258	- 37,6 %
La Réunion	693	606	477	- 31,2 %
Haute-Garonne	2 539	2 201	1 880	- 26,0 %
Eure et Loir	307	242	229	- 25,4 %
Côte d'Or	600	497	455	- 24,2 %
Seine-Maritime	423	383	326	- 22,9 %
Vendée	331	277	261	- 21,1 %
Hérault	2 086	1 969	1 714	- 17,8 %
Alpes-Martimes	3 112	2 955	2 681	- 13,8 %

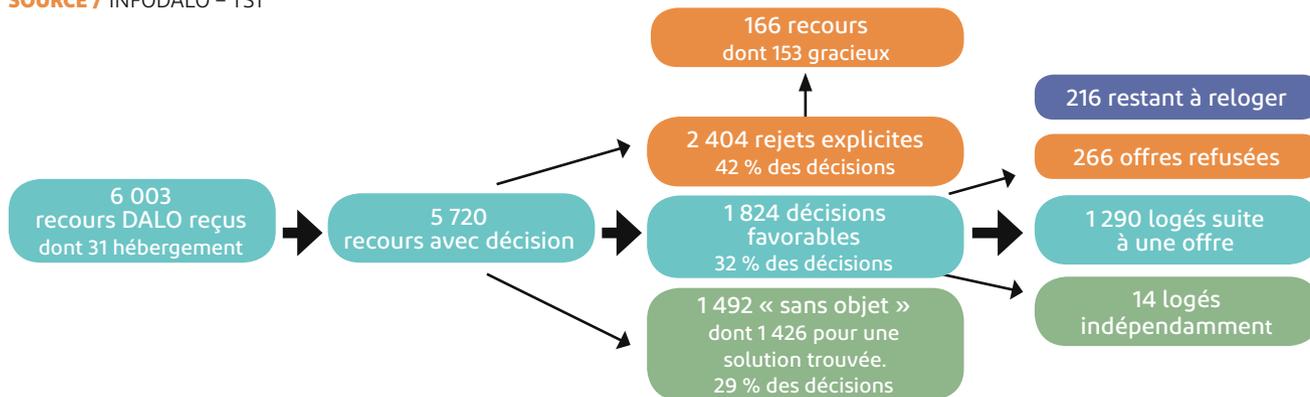
SOURCE / INFODALO extrait du ts1, années 2015 et 2016, données arrêtées au 22 février 2017

Depuis 2008 et jusqu'en 2017, **près de 1 300 ménages reconnus DALO ont néanmoins été relogés suite à une offre, soit 21,5 % de l'ensemble des 6 003 recours reçus sur cette période**

(contre 18,3 % pour la France entière). Soulignons dès à présent **le très faible nombre de recours hébergement reçus (31)** et un nombre limité de réorientations (36) sur cette même période.

SUITES DONNÉES AUX RECOURS (LOGEMENT ET HÉBERGEMENT) DEPUIS 2008 JUSQU'À FIN 2017 (TOTAL CUMULÉ)

SOURCE / INFODALO – TS1

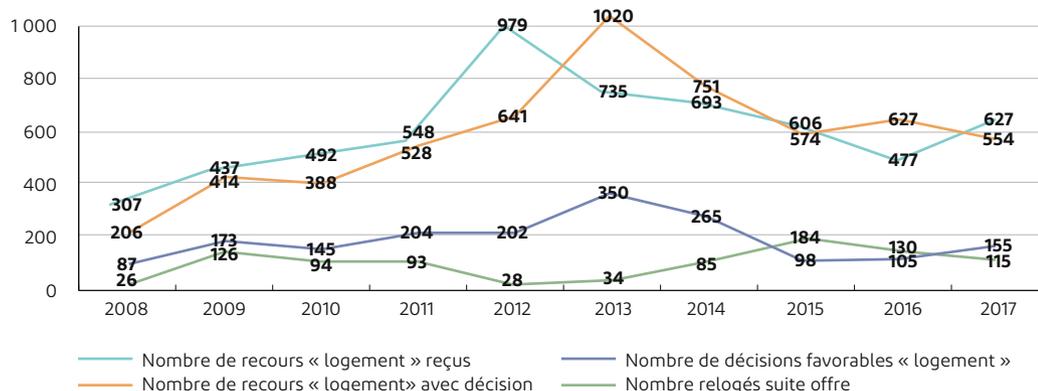


Le graphique suivant s'attache à montrer l'évolution irrégulière de l'activité du DALO pour les recours logement uniquement. Il témoigne des pics et des creux d'activité avec les décalages inhérents aux délais d'examen puis de mise en œuvre des recours. On peut ainsi observer qu'après une période de montée en charge progressive jusqu'à 2011 puis un pic d'activité en 2012,

le DALO connaît une diminution inquiétante de son activité sur tous les plans : recours déposés, recours examinés, décisions favorables et enfin relogements. L'année 2017 marque cependant une nette remontée de l'activité du DALO à La Réunion.

ÉVOLUTION DE L'ACTIVITÉ DALO « RECOURS LOGEMENT » ENTRE 2008 ET 2017

SOURCE / INFODALO



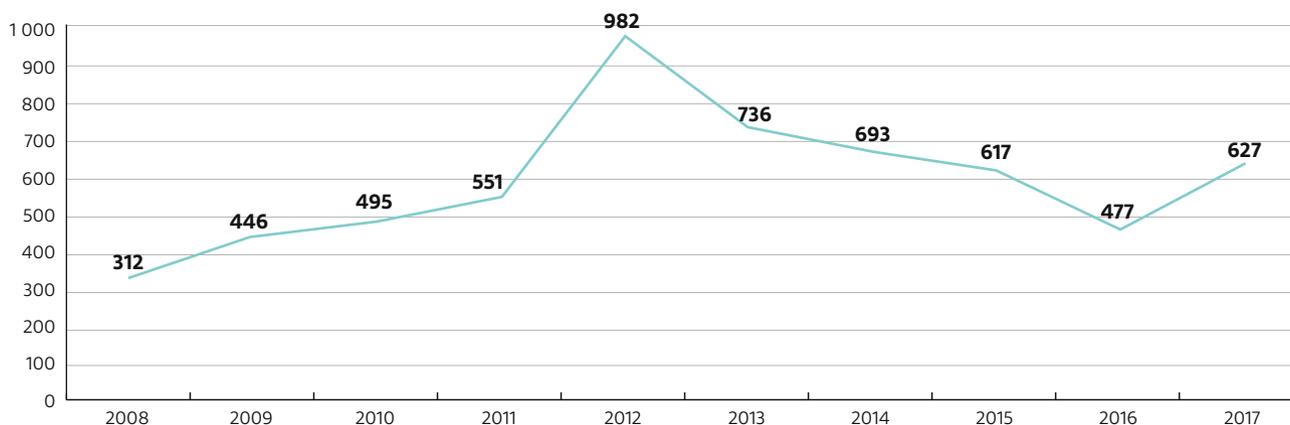
Un nombre de recours DALO en augmentation

Depuis janvier 2008 et jusqu'à fin 2017, **6 003 recours ont été reçus**. Sur la seule année 2017, 627 recours DALO ont été reçus par la DJSCS, ce qui représentait 2 % du stock de demandes de logement social, contre 3,5 % pour l'ensemble de la France. **C'est une**

remontée par rapport à l'année 2016 qui marquait le plus faible nombre de recours enregistré depuis 2009, à la suite d'une baisse importante et continue du nombre de recours DALO depuis 2012.

NOMBRE DE RECOURS DALO REÇUS 2008-2017

SOURCES / ÉCLAIRAGE RÉGIONAL FAP 2018, OBSERVATOIRE AGORAH 2016*, INFODALO**



* Observatoire réunionnais de l'habitat indigne, 2016, AGORAH

** Les données consolidées sur les recours DALO 2018 ne sont pas communiquées par le comité de suivi DALO avant mars 2019

70

Les motifs des recours reflètent en partie les pratiques des acteurs et des requérants, mais aussi plus largement les situations de mal-logement présentes sur le territoire réunionnais. Dans son éclairage régional 2018, rappelons que la Fondation Abbé Pierre estime à plus de 80 000 le nombre de personnes mal-logées (soit environ 51 000 ménages...), c'est-à-dire sans logement personnel ou vivant dans de mauvaises conditions d'habitat (inconfort et surpeuplement).

Dans l'examen des recours, bien que le texte de la loi DALO désigne la reconnaissance de l'urgence et de la priorité d'une situation comme la conséquence de la satisfaction des conditions citées plus haut, la commission de médiation (COMED) s'attache à déterminer à la fois le caractère prioritaire, mais aussi urgent de reloger la personne. Il convient donc d'être attentif aux conditions de logement (salubrité, occupation, situation sociale du requérant, soucis de santé, etc.) des requérants.

C'est ainsi qu'entre 2008 et 2017, les motifs les plus courants (un requérant peut cocher plusieurs motifs) concernent les **situations de suroccupation (37 %) ou d'indécence du logement (15 %), les ménages dépourvus de logements ou hébergés chez un tiers** avec ou sans liens familiaux (10 % de personnes sans domicile, 16 % hébergées chez un particulier membre de la famille, 13 % hébergées chez un tiers) et enfin les délais anormalement longs.

MOTIFS DES RECOURS REÇUS INVOQUÉS ENTRE 2008 ET 2017 À LA RÉUNION

	Nombre	% des recours
Dépourvu de logement / hébergé chez un particulier	2 984	50 %
Menacé d'expulsion sans relogement	760	13 %
Sortant d'hébergement	184	3 %
Logé dans des locaux impropres à l'habitation ou insalubre ou dangereux	1 041	17 %
Logement suroccupé ou indécents	3 110	52 %
Délai anormalement long	2 468	41 %

SOURCE / INFODALO

Très différents, en proportion, des motifs invoqués à l'échelle de la France entière, ils semblent refléter en partie les problèmes de mal-logement caractéristiques de La Réunion.

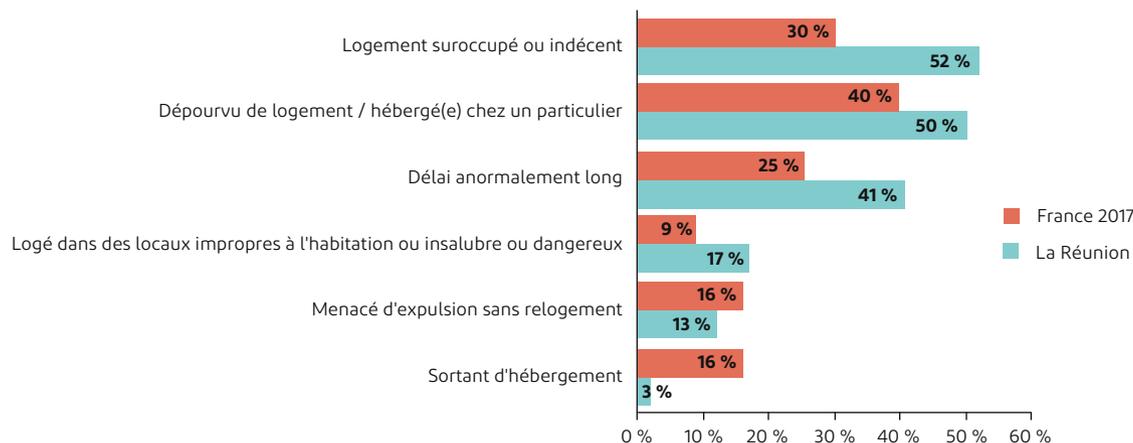
L'évolution des motifs invoqués par les requérants est cependant remarquable. Ainsi, **le motif « délai anormalement long »** connaît une nette diminution malgré le passage de ce délai de 5 ans à 3 ans en 2017. En comparaison, notons que selon l'observatoire de la demande et des attributions, en 2018, seules 4 % des demandes ont plus de 3 ans (**soit 1 557 demandeurs**). Selon l'ARMOS, cette faible proportion serait liée au non-renouvellement de la DLS : un problème pointé plus généralement et qui renvoie au manque d'information des personnes et aux difficultés de suivi et d'accompagnement.

On observe également **une hausse des demandes concernant des ménages dépourvus de logement ou hébergés chez des tiers**, et une baisse des recours concernant les dossiers non décents, insalubres ou suroccupés. Enfin, comme le signalait l'éclairage régional 2018, **le recours des sortants d'hébergement est relativement faible, bien qu'en augmentation.**

MOTIFS INVOQUÉS DES RECOURS REÇUS ENTRE 2008 ET 2017

SOURCE / INFODALO, 2017

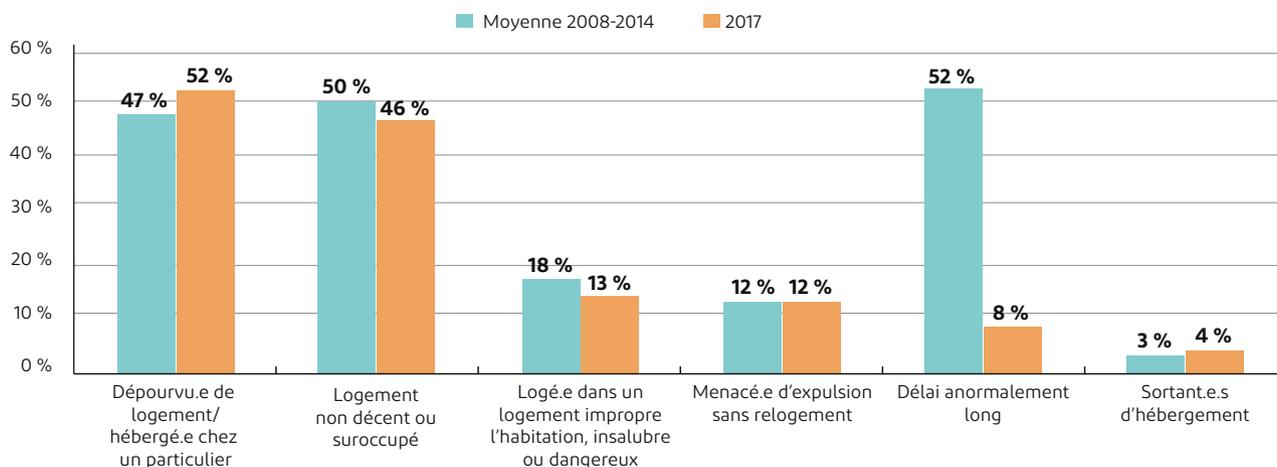
Les pourcentages représentent le nombre de recours pour le motif x / le nombre de recours total



ÉVOLUTION DES MOTIFS DES RECOURS

SOURCE / INFODALO, 2017.

Les pourcentages représentent le nombre de recours pour le motif x / le nombre de recours total



Malgré une légère hausse constatée ces dernières années, **le nombre de dossiers DALO apparaît relativement faible si on le compare au nombre de personnes potentiellement concernées par ce droit.**

72

NOMBRE DE DEMANDEURS DE LOGEMENT SOCIAL SUSCEPTIBLES DE DÉPOSER UN RECOURS DALO

	Motif DLS 2017	Motif recours DALO 2017	Taux de recours « effectif » selon situation de logement
Sans logement propre*	8 376	326	3,8 %
Logement non habitable**	737	186	25 %
Hébergé en structure***	482	22	4,5 %
Ancienneté > 3 ans / délais anormalement long	1 557	51	3,3 %

SOURCE / INFODALO

* Motif DLS sans logement propre = motif DALO « dépourvu de logement/hébergé chez un tiers »

** Motif DLS Logement non habitable = motif DALO « logement non décent / logé dans locaux impropres à l'habitation »

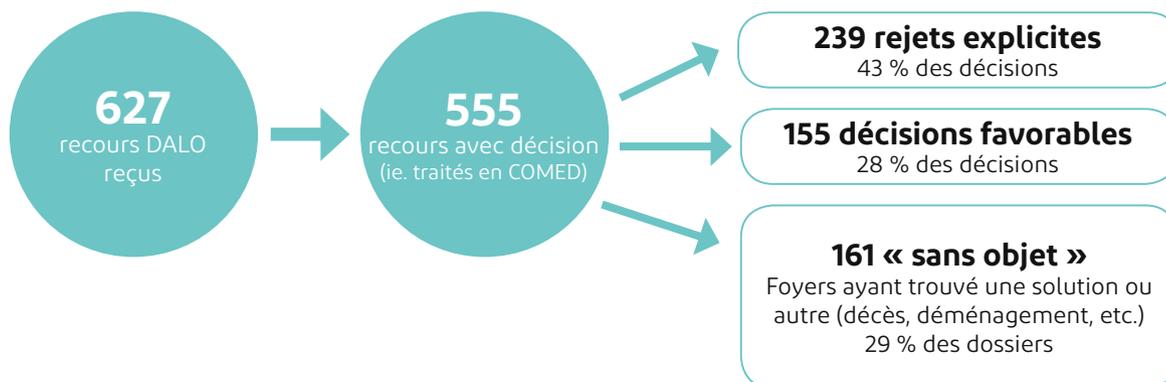
*** Situation de logement actuel DLS = Structure d'hébergement

Un taux de reconnaissance faible

Seuls 555 dossiers ont été étudiés en commission de médiation en 2017, soit 88 % des dossiers reçus contre 98 % à l'échelle nationale. Ce faible taux, relativement au national, est un indicateur de la difficulté de la COMED à suivre une activité à la hausse en 2017 avec, dès lors, un report d'examen des recours reçus en 2017 sur l'année 2018. Cela pose donc la question des moyens de la COMED.

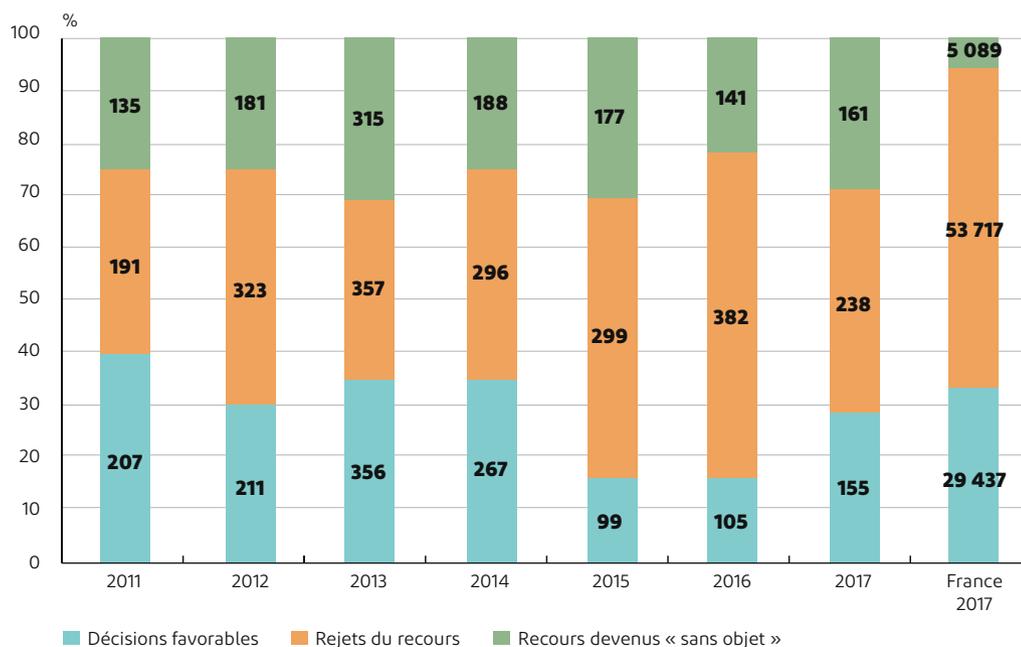
Parmi les recours reçus, **28 % ont fait l'objet d'une décision favorable**, 43 % ont été « rejetés » : c'est-à-dire que le ménage n'a pas été reconnu prioritaire DALO, et 29 % étaient « sans objet » (ménage ayant trouvé une solution par ses propres moyens, décès, etc.). Selon le rapport rédigé par l'AGORAH en 2016, en matière de recours DALO, **trois communes totalisent 80 % des recours jugés prioritaires : Saint-Denis, Le Port et Saint-Paul.**

L'ACTIVITÉ DE LA COMED EN 2017



ÉVOLUTION DES DÉCISIONS DE LA COMED

SOURCE / INFODALO 2017



Les décisions de la COMED sont marquées par une diminution des décisions favorables, mais aussi par une légère augmentation des rejets et des recours devenus « sans objet ».

Le taux de décisions favorables apparaît donc relativement faible si on le compare aux tendances observées à l'échelle nationale. Si, pour la France entière, le taux atteint 34 % en 2017, certains Départements

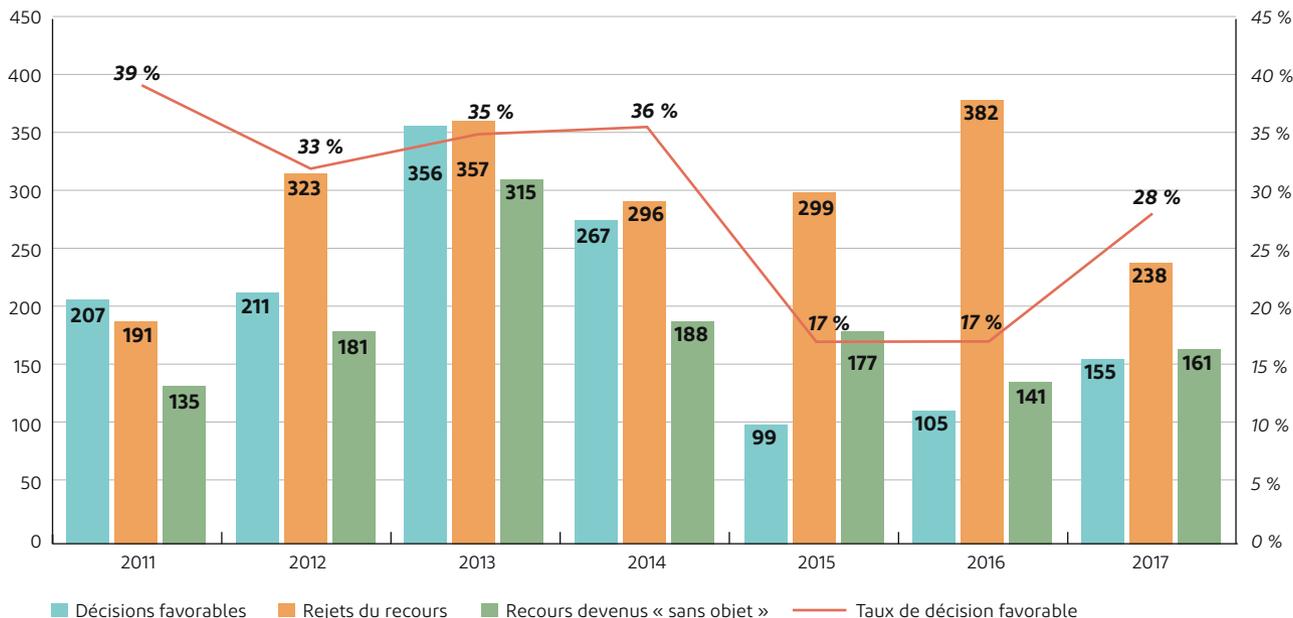
atteignent quant à eux près de 65 % de décisions favorables en 2016, selon le dernier rapport du comité de suivi DALO¹. **À La Réunion, il n'était plus que de**

17 % en 2015 et 2016 pour remonter à 28 % en 2017.

(1) <http://www.hclpd.gouv.fr/bilan-et-statistiques-2008-2017-a45.html>, avril 2018

ÉVOLUTION DES DÉCISIONS DE LA COMED À LA RÉUNION

SOURCE / INFODALO



74

Plusieurs hypothèses peuvent être d'ores et déjà formulées :

- D'une part, comme semblent le considérer certains acteurs interrogés, les pratiques de la COMED à La Réunion sont relativement sévères dans l'application du droit.

« 28 % de décisions favorables, c'est peu, la commission de médiation doit avoir des pratiques assez restrictives, voire illégales. » (Membre du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées)

« Je trouve les décisions de la COMED très dures, il y a quand même des craintes « d'appel d'air ». » (Membre de la COMED)

- D'autre part, et c'est bien ce qui semble peser le plus dans la faible proportion de décisions favorables, il existe une **forte proportion de dossiers « sans objet »** (29 % contre seulement 6 % au national), qui correspond principalement à des situations de ménages relogés avant le passage en COMED. Cela pose également question : s'agit-il de dossiers « mal ciblés » qui ne relèvent pas du droit au logement opposable ?

De ménages relogés dans des conditions insatisfaisantes malgré tout ? De ménages ayant bénéficié d'une attribution d'un logement social ?

• Comme le souligne le comité de suivi DALO dans son rapport¹, il est par ailleurs probable que « *les départements où la diminution du taux de décisions favorables est la plus importante soient ceux où la restriction ou le non-respect des critères prévus par la loi par*

les COMED sont les plus forts. » En effet, **un faible taux de décisions favorables peut alimenter les phénomènes de non recours, les ménages comme les travailleurs sociaux qui les accompagnent se décourageant, face à un droit perçu comme inefficace.** « *Dans une situation d'urgence, il est en effet absurde pour une personne requérante ou pour le travailleur social qui l'accompagne de prendre du temps à faire un recours qui a peu de chance d'aboutir.* »

(1) Op. Cité.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RECOURS ENREGISTRÉS ET DU TAUX DE DÉCISION FAVORABLE DEPUIS 2008

SOURCE / INFODALO



Mais un taux de relogement important

Depuis 2008, sur 1 824 ménages ayant reçu une décision favorable de la COMED :

- **1 290 ont été relogés** à la suite d'une offre (soit 70 %) ;
- 266 ménages ont refusé une offre (14,5 %) ;
- **seuls 216 restaient à reloger**, soit seulement 12 % des ménages reconnus PU suite à une décision de la COMED contre 33 % au niveau national.

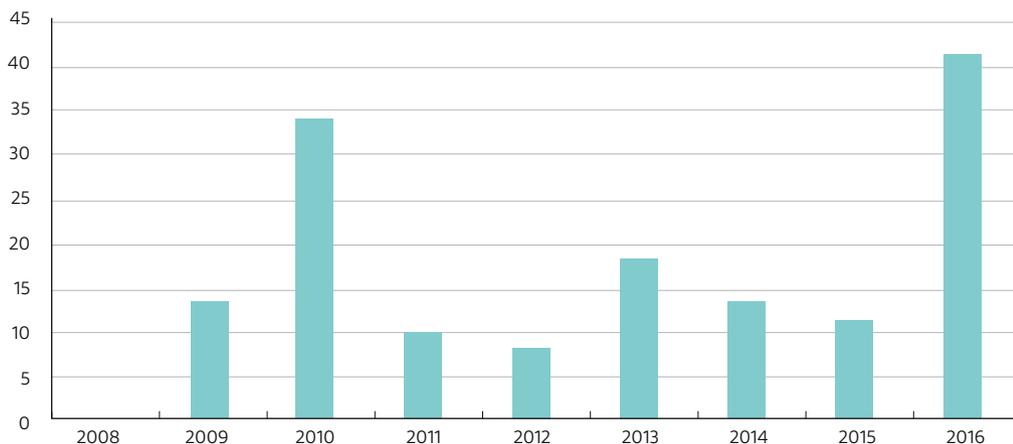
Le taux de relogement via le DALO apparaît ainsi relativement élevé à la Réunion si on le ramène au nombre de décisions favorables (70 % contre 52 % au national). Cela peut témoigner d'une priorisation effective des ménages reconnus prioritaires et urgents dans les relogements sur le contingent préfectoral ainsi que d'une relative mobilisation des bailleurs. En effet, 62 % des relogements réalisés entre 2011 et 2017 l'ont été sur le contingent préfectoral tandis que 31 % l'ont été dans le parc social sans être affecté à un contingent en particulier.



76

151 MÉNAGES À RELOGER PAR ANNÉE DE RECONNAISSANCE PU DALO

SOURCE / INFODALO 22/02/2017



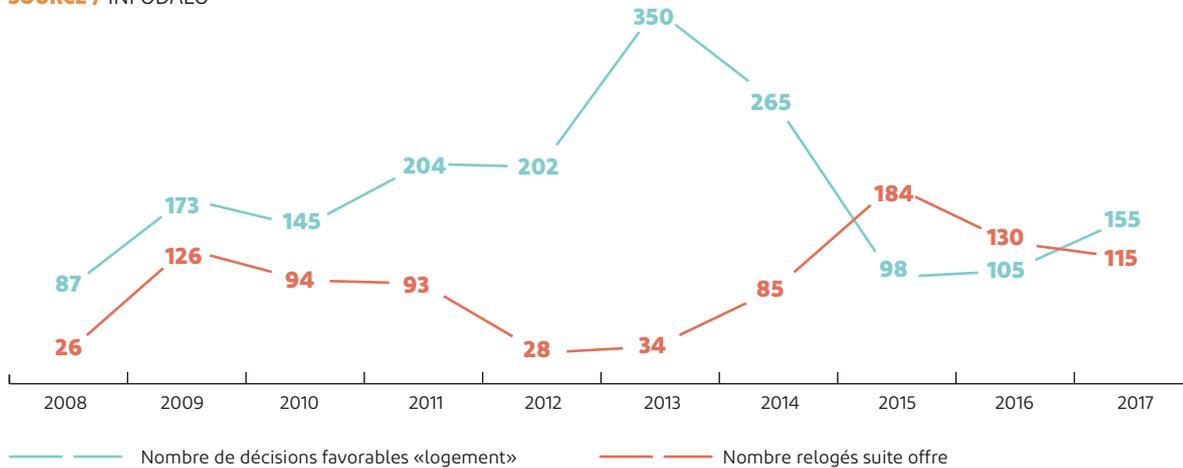
« Être reconnu DALO, oui c'est un avantage pour le relogement. Il y a des propositions, des relogements, les bailleurs jouent le jeu, proposent. » (Association)

une remontée progressive depuis lors. Ainsi, sur l'année 2017, **115 ménages ont été relogés dans le cadre du droit au logement opposable.**

Le rythme annuel de relogement varie considérablement, avec un très faible nombre en 2012 et 2013 et

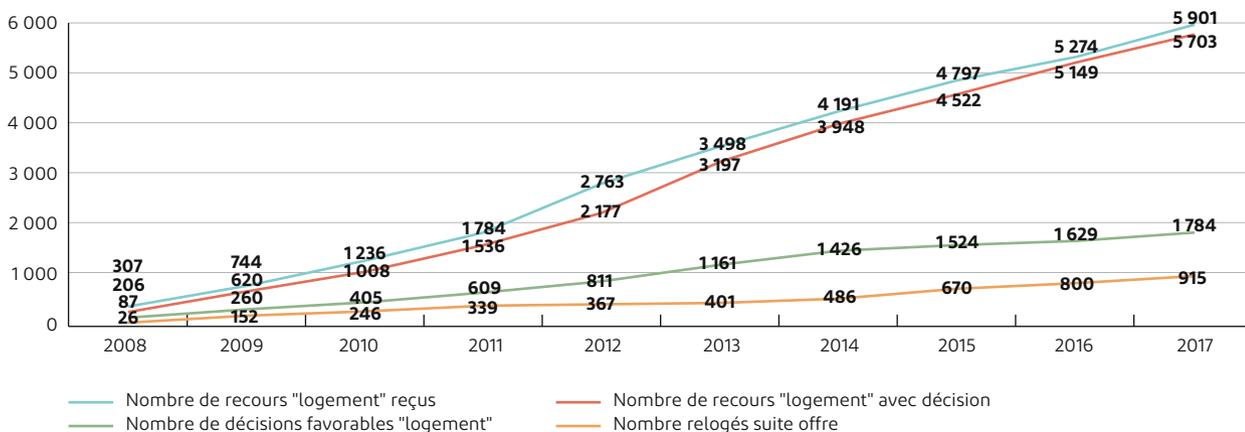
ÉVOLUTION DU NOMBRE DE MÉNAGES PU RELOGÉS

SOURCE / INFODALO



ÉVOLUTION CUMULÉE DE L'ACTIVITÉ DU DALO À LA RÉUNION - RECOURS LOGEMENT

SOURCE / INFODALO



Le graphique précédent montre que **le rythme des décisions favorables « logement » puis des relogements évolue moins rapidement** que celui des recours reçus et examinés.

Le graphique suivant montre que **le rythme des décisions favorables « logement » puis des relogements évolue moins rapidement** que celui des recours reçus et examinés.

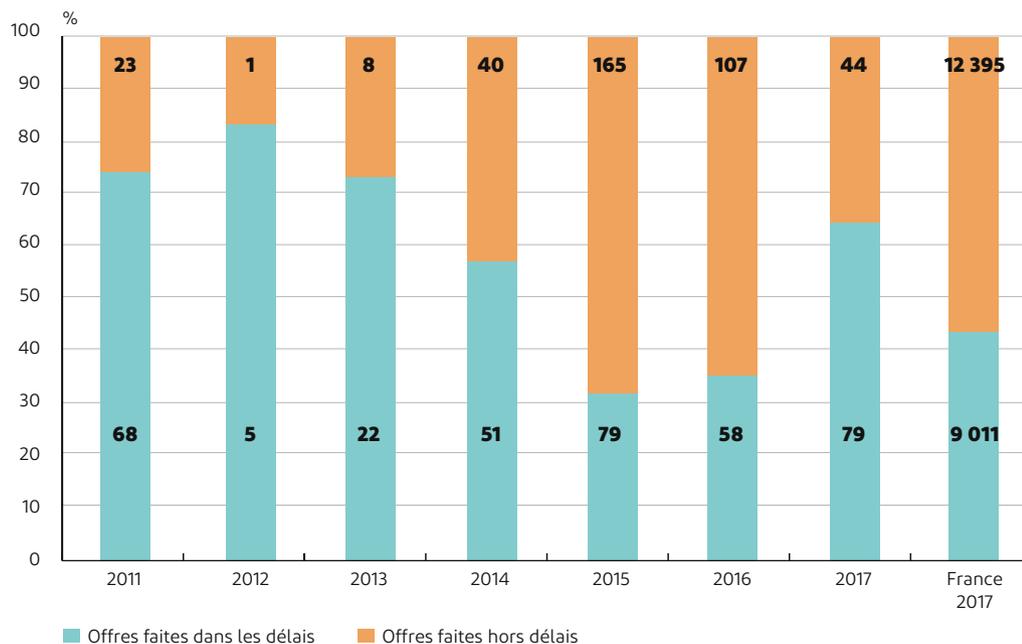
Ce constat doit cependant être nuancé. Une analyse plus fine des délais des relogements montre que ceux-ci sont réalisés parfois en décalage avec l'urgence vé-

ritable des situations. **En moyenne, entre 2008 et 2017, 52 % des offres ont été faites hors délais (contre 58 % à l'échelle nationale)**. Cette proportion atteignait même plus de 65 % en 2015 et 2016.

Quels sont les facteurs explicatifs de ces délais de relogement ? Cela renvoie-t-il uniquement au manque d'offre disponible ? Dans quelle mesure les pratiques et représentations des acteurs intervenant dans la mise en œuvre du DALO à La Réunion contribuent-elles à amoindrir l'effectivité de ce droit ?

NOMBRE ET DÉLAIS DES OFFRES FAITES

SOURCE / INFODALO



2E PARTIE

LE RECOURS DALO À LA RÉUNION, ENTRE PROCÉDURE ET REPRÉSENTATIONS

1. UNE MÉCONNAISSANCE DU DROIT (ET DE SES ROUAGES ADMINISTRATIFS) QUI CONTRIBUE À LA FAIBLESSE DES RECOURS

Comme le rappelle le dernier rapport du Comité de suivi DALO, **l'accès au droit au logement opposable est souvent rendu complexe par le manque d'information et d'accompagnement du demandeur.** L'accompagnement des ménages est pourtant essentiel pour garantir l'accès aux droits. Or, s'il n'y a actuellement pas de données disponibles sur l'origine du recours et l'existence d'un accompagnement social, **l'enquête de terrain donne à voir une appropriation hétérogène du droit au logement opposable.** Ce droit est diversement mobilisé par les associations actives en matière d'accompagnement aux droits logement et hébergement, mais aussi par les différentes institutions actives sur le territoire.

« Pour moi, le problème au-delà du DALO c'est l'accès aux droits, les travailleurs sociaux dans les territoires ne font pas leur boulot. » (DJSCS)

Le pourcentage élevé de recours « sans objet » questionne en effet l'appropriation de ce droit par les ménages d'une part, et les travailleurs sociaux ou associations d'autre part : *« certains dossiers sont exclus aussi car les ménages ne relèvent pas du DALO, ils sont logés, et n'ont pas de caractère prioritaire mais insistent. » (Membre de la COMED)* Par exemple, l'un des difficultés vis-à-vis du DALO réside dans le non renouvellement de la demande de logement social entre le dépôt du dossier DALO, et le passage en COMED : *« il y a une exigence d'ancienneté de 36 mois, donc si le ménage a loupé un renouvellement, il perd son ancienneté. C'est d'autant plus compliqué depuis la dématérialisation. » (Association)*

L'APPRÉCIATION DE L'ANCIENNETÉ DE LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL DANS LES DÉMARCHES PRÉALABLES

(extrait du guide des pratiques en COMED)

Rappelons à cet égard, comme l'indique le guide pour les COMED du ministère de la Cohésion des Territoires, que *« les textes ne prévoyant pas de délai minimum permettant de justifier le caractère préalable de la démarche, il est illégal pour la commission de fixer le délai devant s'être écoulé entre l'accomplissement de la démarche préalable et le recours devant la commission de médiation, car cette exigence reviendrait à introduire une condition non prévue par la loi, sauf bien sûr pour la catégorie des demandeurs en délai anormalement long. »*

Comme l'analyse le comité de suivi DALO dans son bilan chiffré 2008-2016, les raisons de non-renouvellement de la DLS peuvent être multiples : *« confusion entre la procédure Dalo et le renouvellement annuel obligatoire de la DLS, ménages accédant à un nouveau logement par leurs propres moyens, abandon de la procédure par désespoir devant l'absence de résultat etc... Le non-renouvellement d'une DLS dans les six mois après l'expiration de celle-ci a pour conséquence la radiation et la perte de toute ancienneté de demande. Pour les ménages reconnus au titre du DALO, elle a également le plus souvent pour conséquence pratique de délier l'État de son obligation de relogement, ce qui équivaut dans les faits à une suppression de leur droit ».* Aussi, le Comité de suivi rappelle son *« opposition à toute radiation du bénéficiaire du droit au logement opposable de ces ménages sans DLS, tant que leur situation particulière ne prouve pas un accès au logement par leurs propres moyens ».*

De plus, la multiplication des dispositifs et la complexité du système d'accès au logement apparaissent en effet comme des facteurs déterminants dans les phénomènes de non recours.

Le DALO peut à bien des égards être « noyé » parmi l'éventail des orientations, injonctions et plans qui évoluent constamment et que les acteurs (et plus encore les ménages) peinent à s'approprier :

« Il y a tellement d'instances : PDALHPD, SIAO, CCAPEX, les CIL, les PILHI, etc. Plus on crée de boutiques, plus il faut les faire vivre. » (Association)

« Les personnes sont totalement perdues au niveau des possibilités, de ce qu'elles peuvent solliciter. » (Association)

Dans ce contexte, sont régulièrement pointées la méconnaissance voire l'ignorance des ménages (et de cer-

tains travailleurs sociaux) à l'égard d'un droit qui peut apparaître plus symbolique qu'effectif.

« Il y a surtout une ignorance du DALO. Ils ne savent même pas que ça existe. Au sein des structures, les éducateurs n'informent pas du DALO. Ce n'est pas de la désinformation mais de la méconnaissance totale ! » (Association)

« Les gens ne connaissent pas le DALO et s'occupent des besoins prioritaires : abri, manger, enfants... » (Association)

« Pour l'accès aux droits, beaucoup de personnes ne connaissent pas le DALO. Il n'y a jamais eu de campagne d'informations par exemple. » (Association)

Face à un droit méconnu et complexe à faire valoir (en raison notamment de la complexité du formulaire et des pièces justificatives afférentes), le Comité de

Logée dans des conditions d'habitat indignes et reconnue PU depuis mars 2017, la famille H. raconte le parcours du combattant pour faire valoir ses droits

Originaire de Mayotte, Mme H. est arrivée à La Réunion en 2011 accompagnée d'une de ses filles pour le suivi de sa grossesse. Il s'agissait d'un deuxième séjour après avoir déjà passé deux ans à La Réunion suite à une première grossesse en 2003.

En 2011, après avoir accouché, Mme H est d'abord hébergée par sa belle-sœur à Saint-Pierre. Préoccupée à l'idée de pouvoir accéder à des soins de qualité et bénéficiant d'un réseau familial, Mme H décide de rester à La Réunion plutôt que de repartir à Mayotte.

Elle dépose une première demande de logement social après son accouchement à Saint-Pierre. Puis elle s'adresse à sa cousine à Saint-Denis pour avoir des contacts et trouver un logement.

Mme H occupe aujourd'hui un logement locatif privé avec ses 7 enfants âgés de 3 à 19 ans, le père et la grand-mère, âgée, qui souffre de nombreux problèmes de santé. Situé en RDC et donnant sur une

petite cour, le logement est composé d'un salon et de 3 petites chambres. Le montant du loyer s'élève à 790€/mois. Après déduction des APL, Mme H. S'acquitte d'un reste à charge de 155€ avec pour seules ressources, les allocations familiales de 1 200€ par mois. Après le signalement de son logement comme indécemment, Mme H. continue de percevoir l'AL sur dérogation de la CAF après le passage d'un enquêteur alors que son recours DALO était examiné.

La suroccupation du logement et les défauts d'entretien par son propriétaire entraînent des conditions de vie particulièrement difficiles pour la famille. Étudiante, la fille aînée est ainsi amenée à travailler le soir tard lorsque ses frères et sœurs dorment. Le petit de 3 ans dort dans le lit de ses parents...

En 2016, à l'occasion d'une forte pluie, le logement est totalement inondé et des odeurs d'égouts se dégagent faute d'évacuation des eaux usées. Mme H. décide alors de s'engager dans des démarches pour

suiwi souligne **le nécessaire travail d'accompagnement des requérants à mettre en œuvre**. À l'échelle nationale, celui-ci pèse actuellement quasi-exclusivement sur le milieu associatif. Or, à La Réunion, **le réseau associatif et « l'ingénierie » disponible semblent relativement inégaux sur le territoire**. Certains pôles urbains sont davantage « couverts » que d'autres par les réseaux des acteurs de l'accès aux droits.

« Au niveau associatif, c'est pauvre, les ménages ne sont pas forcément accompagnés (...). Saint-Denis, Saint-Paul, on n'y voit pas clair. Le tissu associatif est très faible. Si on n'a pas de recours, c'est que le tissu associatif n'est pas cohérent. » (DJCSC)

« Le tissu associatif est quasiment inexistant dans l'Ouest, à part une association qui s'occupe un peu du logement d'abord. » (Acteur local)

accélérer l'obtention d'un logement. Auparavant, elle avait déjà réalisé de nombreuses demandes de logement social, auprès de la mairie et de plusieurs bailleurs, restées sans suite. *« On relançait tout le temps. »*

Mme H. décrit ainsi le parcours du combattant pour faire valoir ses droits. Elle se rend d'abord à la mairie : *« le propriétaire nous disait que les égouts, c'était le problème de la mairie et la mairie nous disait que c'était au propriétaire de s'en occuper. Nous, on ne savait plus. Et on était obligé de nettoyer tout nous-même »* Finalement, *« un garçon à la mairie m'a tout expliqué. Il m'a dit d'aller voir une assistante sociale à côté et a pris RV pour moi »*. L'assistante sociale du département propose alors à Mme H de faire un recours DALO. C'est sa fille qui remplit le dossier. Il est ensuite déposé à la DJSCS avec des photos à l'appui envoyées par mail : *« la personne à l'accueil nous a mal accueillis. Alors on est monté à l'étage voir quelqu'un au-dessus ! »*

Son dossier est finalement reconnu PU en mars 2017.

Implanté sur la côte Ouest et plus précisément à Saint-Paul, le DAL est ainsi la seule association agréée et financée pour réaliser un accompagnement des requérants DALO : *« Nous on accueille les gens. On reçoit les personnes (parfois 40 par jour). Les travailleurs sociaux du département envoient des gens vers nous. Nous on fait le dossier (environ 120 à 150 par an) et on le dépose nous-mêmes avec un accusé de réception. On suit l'instruction, le passage en COMED, le relogement. On est en relation avec la DJSCS sur ce suivi une fois par trimestre. On voit les bailleurs deux fois dans l'année. »*

En outre, certaines associations (CAARUD/CSAPA, FAP via les Boutiques Solidarité du réseau de la Fondation Abbé Pierre, etc.) se sont ou sont en train de s'approprier ce droit, et accompagnent régulièrement des ménages dans le montage des dossiers. D'autres

« Le courrier de la préfecture on est allé le chercher. Il était écrit que si au bout de 6 mois on ne nous proposait rien on pouvait aller en justice ».

La famille reçoit une première proposition en mai 2018 soit plus d'un an après la décision de la COMED. *« C'était une proposition de la SIDR à la Possession. Ils nous ont donné RV pour qu'on visite, on est parti là-bas. On nous a demandé si on avait une caution, on a dit oui. C'était une maison. On était ok mais on n'a jamais eu de nouvelles après. On y est retourné pour savoir ce qu'il se passait mais personne n'était là pour nous répondre. On a finalement reçu un courrier nous disant que la maison était trop petite. Dans le quartier, des habitants nous ont dit que c'était un mensonge. »* La famille reçoit une autre proposition durant les vacances de la Toussaint en 2018 mais Mme H. étant absente, elle est également restée sans suite : *« on n'a jamais eu de nouvelles depuis ».*

associations, en revanche, informent simplement sur le DALO. C'est par exemple le cas de l'ADIL : « on n'a pas forcément de demande, et ce n'est pas un automatisme de remplir un dossier DALO. On peut expliquer parfois où aller chercher le formulaire, la procédure, mais on n'a pas de retours ensuite. »

Du côté des travailleurs sociaux généralistes (Département et CCAS notamment), est souligné un **contexte d'intervention qui laisse peu de place à un accompagnement sur la durée**. Face à la massification des besoins et à l'urgence des situations, monter un dossier DALO apparaît souvent secondaire. Peu formés et sensibilisés aux enjeux et dispositifs d'accès au logement, les travailleurs sociaux du Département ont en outre à composer avec un cadre d'intervention et des consignes qui priorisent les compétences de l'institution,

en matière de Protection de l'Enfance notamment :

« Les travailleurs sociaux du département connaissent bien les dispositifs. Le plus important pour eux c'est le réseau. Le DALO est connu. Mais ils font face à une massification du travail et donc n'ont pas le temps de traiter les dossiers. Donc ils règlent les urgences et le logement vient par la suite si un accompagnement se met en place. Ce sont souvent les outils type ASLL ou des mesures éducatives ASE qui vont permettre d'aborder la question du logement. La première priorité c'est la protection de l'enfance. Ça passe avant les personnes à la rue. Ensuite ce sont les femmes victimes de violences. » (Travailleur social)

Certains CCAS semblent cependant mobilisés et jouent un rôle central dans le repérage des situations grâce à leur activité de domiciliation administrative.

La situation de M.H. : une procédure en cours, entre fatalisme et incompréhension

M.H. est originaire de la Réunion et a passé plusieurs années de sa vie en Métropole. Plombier de métier, il décide de revenir s'installer sur l'île en 2012 et trouve rapidement un emploi dans une entreprise qui fait faillite quelques années plus tard, laissant les employés sans revenus. À cette époque, M.H. ne peut plus payer son loyer, il décide donc de résilier son bail : « j'ai résilié mon appart le 31 juillet 2016, je suis parti pour ne pas m'endetter encore plus, et depuis j'ai vécu dans ma voiture. J'ai remboursé ma dette en vivant dans ma voiture. » Après avoir perçu les ASSEDIC, M. est aujourd'hui bénéficiaire du RSA, il travaille quelque fois en intérim mais ses conditions de vie entravent aujourd'hui son parcours professionnel : « je ne pourrai pas trouver un travail tant que je vis dans ma voiture, ça impacte le moral, j'ai perdu 10kg. » M. est actuellement domicilié au CCAS de sa commune.

M. dépose une demande de logement dès 2017, et un recours DALO en juin 2018, avec l'aide d'une association locale : « j'ai eu une réponse, une lettre, en

octobre, comme quoi mon dossier passerait en décembre en commission. Pour moi, c'est que du négatif, pendant ce temps, ça n'avance pas du tout. »

M. est parfois hébergé à droite, à gauche, et bivouaque parfois dans la nature (le Maïdo, Dos D'âne, etc.) et continue également ses démarches : « On me répond qu'ils ne font plus de T1, mais quand on est tout seul, on sert à quoi alors ? J'ai appelé plus de 10 fois le service DALO pour avoir des nouvelles sur mon dossier, puis j'ai reçu cette lettre. »

M. n'a pas recours au 115, il explique « Je préfère dormir dans ma voiture qu'appeler le 115. Ou faire du camping, je suis bien équipé. Je me cache dans la forêt, et si j'y recroise des amis, je ne dis pas que je vis dans ma voiture. Ce n'est pas que j'ai honte, mais ça simplifie. »

M. souhaite trouver un logement dans l'Ouest : « Je ne veux pas aller à Saint-Pierre ou à Saint-Denis. J'ai des amitiés ici, des connaissances qui peuvent aussi m'aider parfois pour travailler. »

2. DE L'INSTRUCTION DES DOSSIERS À L'EXAMEN DES SITUATIONS EN COMED : UN SYSTÈME ET DES PRATIQUES QUI CONTRIBUENT À « FILTRER » LES RECOURS ?

Une instruction des dossiers rigoureuse malgré le manque de moyens et d'outillage

Pour chaque dossier reçu, la DJSCS instruit le dossier **dans le délai maximum imparti de 6 mois**, un temps généralement utilisé. La première étape de l'instruction est de réceptionner le dossier et de s'assurer de sa complétude. Seules les pièces figurant dans le Cerfa sont demandées. À ce stade, un numéro est attribué au dossier, par ordre chronologique de réception.

La seconde étape de l'instruction du dossier est d'obtenir de plus amples informations sur la situation du demandeur et d'actualiser si besoin les renseignements relatifs aux conditions de vie du ménage. Pour ce faire, **les instructrices DALO tentent toujours de contacter le requérant pour conduire un échange téléphonique sur sa situation actuelle, son parcours résidentiel, etc.** À ce stade de l'instruction, les partenaires peuvent également être sollicités pour apporter plus d'informations sur le dossier : sur l'habitat indigne par exemple, la CAF, l'ARS ou le service habitat de la Ville peuvent être appelés.¹

« On essaie de recontacter les requérants pour compléter l'enquête sociale, avoir au moins un entretien téléphonique pour ne pas se limiter aux pièces écrites. C'est vraiment le gros de l'instruction, Parfois on peut relancer 3 ou 4 fois le ménage. » (DJSCS)

L'enjeu est de vérifier et préciser les éléments du dossier et d'avoir un premier regard sur l'urgence des situations. *« Ça aide à démêler le vrai du faux » (Instructrice DALO)*. Cette enquête préalable, à la charge de la DJSCS depuis 2016, est ensuite formalisée dans

(1) Au moment de l'étude, l'instruction téléphonique des dossiers était momentanément suspendue au vu du flux important de dossiers, afin de respecter les délais de passage en COMED.

un rapport synthétique pour chaque ménage requérant, qui est ainsi présenté lors de la commission de médiation.

Ces modalités d'instruction sont issues notamment de la procédure initialement mise en place par la CAF, qui se basait sur un recueil d'informations auprès du ménage. Lorsque les instructrices DALO de la DJSCS ont pris le relais, elles ont été formées durant un mois par une personne de la CAF : *« on a eu une courte formation à la CAF, sinon on s'est auto-formée pour l'enquête téléphonique »*. Il faut souligner cependant **l'absence d'outils spécifiques ou communs (type guide d'entretien) qui pourraient servir d'appui aux échanges avec le ménage**. Dans ce contexte, il revient à l'instructrice de mener l'entretien en fonction du dossier du requérant au risque de pratiques peu harmonisées.

À la suite de l'instruction administrative et téléphonique, le dossier du requérant est saisi dans le logiciel COMDALO, qui édite une fiche de synthèse anonyme diffusée aux membres de la COMED en amont des instances. À cette fiche de synthèse est jointe la note sociale s'il y en a une.

Bien qu'elles ne soient pas travailleuses sociales, les instructrices DALO interagissent fréquemment avec les ménages mal-logés : soit lors de l'entretien téléphonique d'instruction, soit lorsque les ménages appellent pour se renseigner sur l'avancée de leur dossier. **Les instructrices DALO jouent donc un rôle important d'information, voire de conseil et d'orientation auprès des ménages** : *« il peut nous arriver d'expliquer comment ça fonctionne, on explique où aller voir un travailleur social, qui solliciter pour ajouter une note sociale au dossier... tout ce qui appuie le dossier. » (Instructrice DALO, DJSCS)*

Formées principalement « sur le tas », elles peuvent parfois éprouver des difficultés à gérer la confrontation aux problématiques sociales ou familiales des requérants, d'autant plus que le nombre de dossiers est relativement important : *« Parfois c'est délicat, on n'a pas une formation de base de travailleur social, il y a des gens qui pleurent au téléphone. On est humain, donc on essaie d'entendre et d'orienter éventuellement. On peut être submergé à un moment donné, on gère quand même, on essaie de faire au mieux pour les aider. »* (Instructrice DALO, DJSCS)

La COMED : une « boîte noire » dont les choix sont difficilement objectivables ?

Les réunions de la COMED sont donc minutieusement préparées en amont par les instructrices DALO, qui sont présentes lors de l'instance et présentent les fiches qu'elles ont instruites. C'est à partir de ces informations que les membres débattent, échangent et demandent parfois des précisions auprès d'organismes comme la CAF, les EPCI ou l'ARS.

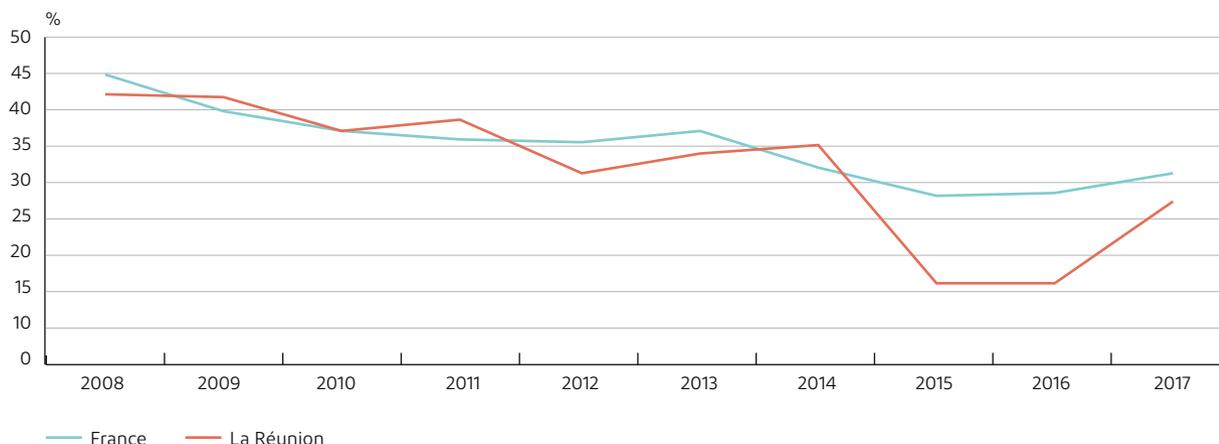
« Nous en COMED, on voit les dossiers complets, et on se prononce. Il y a déjà une pré-évaluation du secrétariat sur le caractère prioritaire et urgent ou non, mais c'est la COMED qui se prononce. » (Bailleurs)

« On étudie entre 60 et 80 dossiers en COMED, il y a quand même un vrai travail de préparation en amont : appel des familles, etc. C'est fait avec sérieux, on prend le temps autour de chaque dossier. » (Association)

De l'avis des membres de la COMED interrogés, la majorité des partenaires jouent le jeu et sont présents en COMED même si certaines institutions ne sont pas représentées, notamment les communes et le Département. **Le débat contradictoire existe et prend place au sein de cette instance.** Il est possible à chacun d'argumenter autour d'un dossier et de faire valoir son point de vue. Si aucun consensus ne se dégage des débats, les membres peuvent voter à main levée. En effet, des visions divergentes semblent s'affronter.

TAUX DE DÉCISIONS FAVORABLES « LOGEMENT »

SOURCE / INFODALO



« Tout le monde ne porte pas le même regard sur les dossiers. On n'a pas toujours une approche commune. Il y a des débats » (Membre de la COMED)

« Lors de la COMED, tout le monde joue le jeu, il y a toujours des opérateurs. Mais je ne suis pas toujours d'accord avec les visions des choses ». (Membre de la COMED)

Nous l'avons vu, **les décisions favorables rendues par la COMED sont plutôt moins nombreuses qu'à l'échelle nationale.**

Pour l'ensemble des dossiers, quel que soit le motif, la COMED semble se montrer particulièrement vigilante aux démarches préalables engagées par le ménage à commencer par l'ancienneté de la demande de logement social.

« La COMED a pris une posture locale qui est l'esprit de la « démarche préalable au recours » : on regarde l'ancienneté de la demande, s'il y a eu un parcours résidentiel. Par exemple, on distingue une jeune femme partie avec son conjoint, puis revenue vivre chez ses parents suite à une séparation, de la jeune fille qui a eu l'enfant chez les parents directement, ça sera moins prioritaire. On est hyper prudent, on veille à ce qu'il y ait aussi un accompagnement social du ménage. » (DJSCS)

À dire d'acteurs, les pratiques de la COMED seraient de plus en plus restrictives. Avec des conséquences, pour les ménages requérants, parfois difficilement supportables, et des arguments difficiles à entendre pour les travailleurs sociaux qui les accompagnent: « Je dirais que ça s'est durci au niveau de la COMED depuis quelques années, 4 ou 5 ans. Par exemple, j'ai accompagné une jeune femme de 20 ans, en errance résidentielle, hébergée chez des tiers depuis 2 ans, enceinte récemment. Le motif du refus c'est que la demande de logement n'était pas assez ancienne car elle datait du début de sa grossesse, et pas du début de

son parcours d'errance, mais elle avait 18 ans... On ne peut pas reprocher à cette jeune femme de ne pas en avoir fait ! On a trouvé d'autres moyens pour la loger, je n'ai pas fait de recours, j'ai été bête. » (Travailleur social dans une association). En outre, selon certaines associations, l'insuffisante reconnaissance et l'absence de formation des membres de la COMED pourraient expliquer une analyse des dossiers parfois considérée comme hâtive ou insuffisamment fondée.

Au-delà, certains motifs de recours semblent cependant, davantage que d'autres, faire l'objet de débats ou de controverses. Pour les membres de la COMED rencontrés, trois types de situations sont ainsi davantage débattus que les autres :

- **Les ménages menacés d'expulsion sans logement :** « La difficulté, c'est la bonne foi, les ménages ont un parcours parfois très lourd... Si on en arrive à voter, c'est sur ces ménages-là... » (Membre de la COMED). « Il y a ces cas marginaux des familles manifestement de mauvaise foi : est-ce notre rôle de nous les passer d'un bailleur à l'autre ? » (Bailleurs)

- **Le surpeuplement en lien notamment avec les situations d'hébergement familial :** « Le surpeuplement cache parfois la décohabitation, on est très vigilant. » (Membre de la COMED) Le DAL observe par exemple une tendance à la hausse des dossiers rejetés, surtout concernant ceux motivés par la suroccupation : « Ils demandent la surface des pièces mais si la personne n'a pas de bail... ? Et ils demandent aussi une attestation d'une association ou d'un travailleur social. »

- **L'insalubrité du logement,** d'une part, parce qu'il demeure difficile, lorsqu'aucun arrêté n'a été pris et en l'absence de visites par des acteurs locaux compétents, de juger de la véracité de la situation et d'autre part, parce que dans un contexte de lutte contre les marchands de sommeil encore relativement inopérante,

les membres de la COMED craignent d'alimenter une « filière » en relogant le ménage en place : « *Si le logement est insalubre, la réponse de la COMED c'est souvent que c'est au propriétaire de remettre en état, donc le dossier est refusé* » (Membre de la COMED)

Ce ressenti des acteurs renvoie en grande partie à la difficulté de se positionner sur ces dossiers en raison de deux éléments. **Premièrement, la difficulté de mettre en regard des situations individuelles parfois difficiles**, et les règles et normes fixées par les textes (CCH et code de la sécurité sociale notamment). C'est le cas par

exemple de la définition d'un logement suroccupé et d'un logement insalubre ou non décent. **Dans ce contexte, l'administration de la preuve par le ménage doit être poussée** : photographies, avis validant le caractère impropre à l'habitation émanant de la CAF, l'ARS, etc. La norme de suroccupation utilisée est quant à elle relativement restrictive⁽¹⁾ et ne prend pas en compte la typologie du logement, la composition familiale du ménage, etc. Dans ce cadre, les débats autour des situations peuvent

(1) Surface de 16m² pour un ménage de deux personnes, augmentée de 9m² par personne supplémentaire, ou pour une personne seule, une surface inférieure à 9m².

LA SUBSIDIARITÉ DU DALO PAR RAPPORT AU DROIT COMMUN

(extrait du guide des pratiques en COMED)

La commission doit privilégier la procédure de lutte contre les cas d'habitat indigne révélés par la saisine de la commission, dans la mesure où : - Elle permet de mettre le propriétaire devant ses responsabilités et de ne pas substituer un droit au logement ou à l'hébergement garanti par l'État à une obligation à la charge du propriétaire. - Elle évite d'alimenter des filières pour les marchands de sommeil, les bénéficiaires du DALO étant immédiatement remplacés par un futur bénéficiaire du DALO si aucune procédure n'est enclenchée. Les différentes procédures applicables en matière de salubrité et de sécurité publiques permettent, dans la plupart des cas, de mettre fin aux désordres et aux dangers, voire de réhabiliter le bâti, et donc de maintenir les populations sur place, une fois les travaux réalisés, et ceci sans augmentation du loyer. En conséquence, la commission doit évaluer le degré d'urgence du relogement ou de l'hébergement au regard de la gravité des faits décrits dans le rapport de visite et de l'avancement des procédures. Il convient donc : de tenir compte de la situation du logement caractérisée par les services compétents (services publics - ARS, Service Communal d'Hygiène et de Santé - SCHS46 - , CAF, opérateurs dans les zones en cours d'OPAH, de PIG, prestataires) ; de voir où en est la procédure (inexistante, lancée et qui avance, en sommeil) et d'évaluer la crédibilité de

l'aboutissement de l'action engagée si c'est le cas. La priorité à donner au droit commun est subordonnée au fait que les dispositifs fonctionnent. Les éléments que la commission peut prendre en compte pour considérer que le dispositif de droit commun fonctionne sont notamment les suivants : date prévue de passage en conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques (CODERST), courrier de rappel au propriétaire si délai de la procédure est échu, mise en demeure au propriétaire de faire les travaux, avant le démarrage des travaux d'office, etc. ; et de décider d'accorder le DALO (ou non) compte tenu de la situation concrète dans laquelle serait l'intéressé s'il n'en bénéficiait pas. Ce sera le cas notamment si la procédure s'est enlisée et ne peut déboucher à court terme ou si la situation relève d'un caractère d'urgence au sens de la législation de l'habitat indigne : danger pour la santé ou la sécurité des personnes.

Dès lors que les désordres dans le logement sont avérés et que les délais fixés par les services compétents pour remédier à l'indécence sont dépassés, le ménage devrait être reconnu au titre du DALO.

être importants pour amener les membres de la commission à prendre également en compte ces éléments, au-delà d'une application stricte de la norme.

« Par exemple, une femme victime de violence qui va vivre chez sa grand-mère et se retrouve en suroccupation, ça a peu de chance de passer puisqu'il y a un hébergement familial, c'est dur. » (Membre de la COMED)

Ces débats se révèlent d'autant plus déterminants dans un contexte de pénurie d'offre adaptée, pouvant ame-

ner les acteurs à durcir les décisions pour assurer la capacité de relogement des ménages. Si cela transparait en filigrane, sans jamais être explicite, c'est notamment parce que cette pratique est contraire à la mise en œuvre du droit au logement opposable, comme le rappelle le Comité de Suivi DALO : « **le droit reconnu au citoyen crée une obligation de résultat à la collectivité : il s'agit d'ajuster l'offre de logement en fonction du besoin des personnes recourant au Dalo et non l'inverse** ».

Deuxièmement, comme l'administration de la preuve incombe aux ménages, ces situations, et no-

L'APPRÉCIATION DE LA SUROCCUPATION ET DE LA NON DÉCENCE

(extrait du guide des pratiques en COMED)

L'article R 441-14-1 du CCH prévoit que pour être sur-occupé un logement doit avoir une surface inférieure aux surfaces prévues en matière d'allocation de logement (2° de l'article D 542-14 du code de la sécurité sociale, soit 16m² pour un ménage de deux personnes augmentée de 9m² par personne supplémentaires) ou, pour une personne seule, une surface inférieure à celle mentionnée au premier alinéa de l'article 4 du décret du 30 janvier 2002, soit 9m². Ces normes, assez rigoureuses, paraissent conformes à la volonté du législateur qui a posé comme critère la sur-occupation manifeste. Toutefois, les commissions sont invitées à prendre en compte les situations de garde alternée et le droit de garde des parents divorcés pour accueillir leurs enfants, dès lors que, sans logement approprié, le droit de garde peut être en fait impossible ou ne pas être accordé par le juge compétent.

Il est à noter que, de jurisprudence constante, il appartient au requérant de fournir des éléments de preuve tangible sur la superficie de son logement s'il entend invoquer le critère de la sur-occupation faute de quoi sa demande pourra légalement être rejetée

La non-décence à prendre en compte par les commissions de médiation est définie par l'article R 441-14-1 qui prévoit que le logement doit présenter un risque pour la santé ou la sécurité portant sur au moins l'un des

points énumérés dans l'article 2 du décret du 30 janvier 2002 ou qu'il manque deux des éléments d'équipement et de confort, alors qu'aux termes du décret du 30 janvier 2002, l'absence ou de la non-conformité d'un seul élément suffit à caractériser la non-décence. Les commissions peuvent déroger à ce critère (dernier alinéa de l'article R 441-14-1). L'article L 441-2-3 VII prévoit que lorsque la commission de médiation est saisie d'un recours au motif du caractère impropre à l'habitation, insalubre, dangereux ou non décent d'un logement, celle-ci statue au vu d'un rapport effectué par un opérateur spécifiquement mandaté ou par les services sanitaires de l'État ou de la commune. La commission s'appuie sur ce rapport. S'il y a eu une décision de justice, la commission la prend en compte. L'ordonnance ou le jugement constatant que le logement loué ne satisfait pas aux dispositions des premier et deuxième alinéas de l'article 6 de la loi du 25 mars 2009 doit être transmis au préfet. La commission n'a pas à exiger un arrêté de péril pour attester que le logement présente au moins l'un des risques pour la sécurité ou la santé énumérés à l'article 2 du décret du 30 janvier 2002.

tamment les expulsions, mettent en jeu **la notion de « bonne foi » du demandeur**. Les membres de la COMED sont très attentifs à cet aspect du dossier, pouvant infléchir l'issue des décisions. Il s'agit en partie de situations où la « bonne foi » du ménage pose question notamment aux acteurs chargés du relogement que sont les bailleurs. À ce stade, il est utile de rappeler que selon le droit, **la bonne foi est présumée ce qui suppose qu'il n'appartient pas au demandeur de prouver sa bonne foi, mais à la commission d'apporter ces éléments.**¹

Depuis 2008, le taux de décisions favorables apparaît

globalement faible pour l'ensemble des motifs, comme le montre le graphique ci-dessous. Néanmoins, **les motifs « sortants d'hébergement » et « menacés d'expulsion » semblent en-deçà de la moyenne**, d'autant plus dans un contexte où il y a 674 places d'hébergement et 1056 décisions de justice dans le cadre de la procédure d'expulsion.

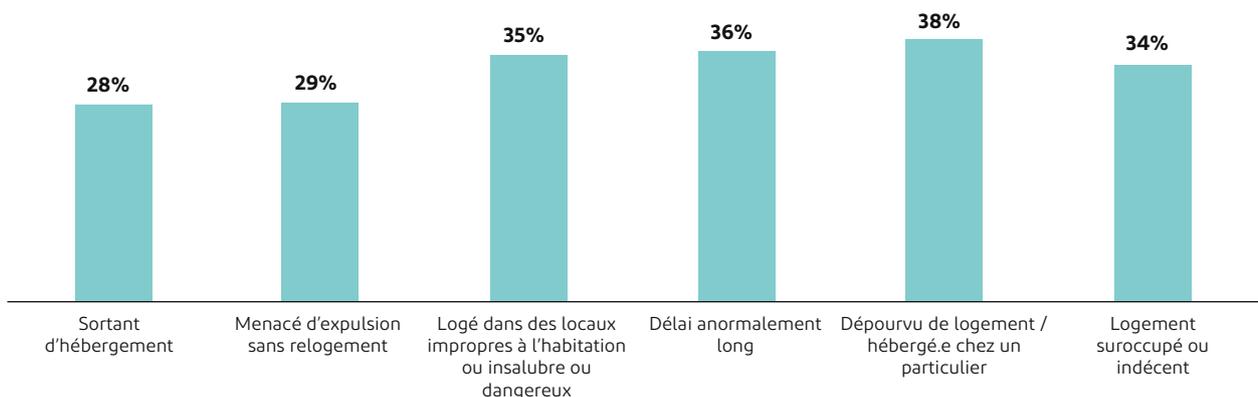
(1) Manuel pratique pour l'application du DALO et du DAHO en Ile-de-France, comité de vielle DALO Ile-de-France, avril 2015.

Taux de décision favorables selon les motifs invoqués

SOURCE / INFODALO 2017.

88

Le pourcentage de décisions favorables par motif est obtenu de la façon suivante : nombre de décisions favorables pour le motif X / nombre de recours reçus pour le motif X. Précisons néanmoins que les requérants sont susceptibles d'indiquer plusieurs motifs. L'analyse de ce graphique est donc à réaliser avec précaution.



3. LA MISE EN RELATION DE L'OFFRE DE LOGEMENT ET DE LA DEMANDE DES MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES ET URGENTS

Lorsque le ménage est reconnu prioritaire DALO par la COMED, la décision lui est notifiée par courrier. Le service « de l'hébergement au logement » de la DJSCS prend alors la main pour procéder au relogement du ménage. **Le relogement des ménages reconnus PU DALO est principalement réalisé sur le contingent préfectoral.** « *L'identification et la mobilisation de ces logements par l'État dans l'ensemble des départements a été une des avancées les plus importantes permises par le Dalo* » rappelle le comité de suivi à l'échelle nationale. « *En associant l'absence d'accès au logement d'un ménage Dalo à une pénalité financière (à travers les recours contentieux et indemnitaires), la loi a obligé les préfets à reprendre le contrôle de leurs logements et à les attribuer aux personnes auxquelles la loi les destinait* ». **La loi Égalité et Citoyenneté¹ vient de plus renforcer l'obli-**

(1) La loi Égalité et Citoyenneté a fixé des obligations supplémentaires d'attributions à des ménages prioritaires, au premier rang duquel les ménages reconnus au titre du Dalo, aux différents acteurs du logement. Il s'agit : pour les bailleurs sociaux, de leur

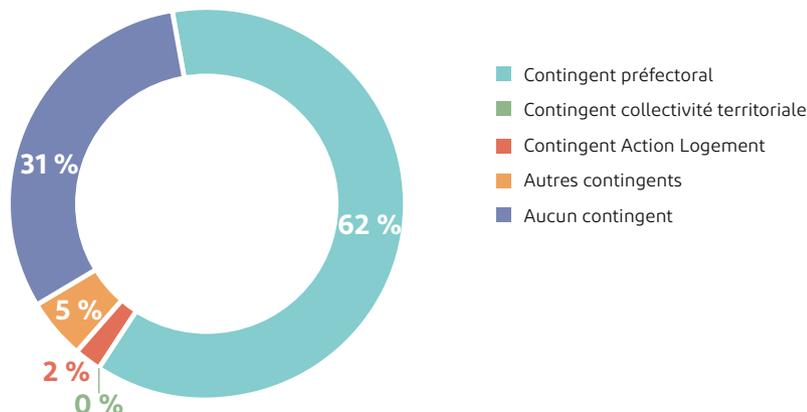
gation de mobilisation des autres réservoirs dans le relogement des ménages DALO, à commencer par Action Logement² qui semble très faiblement représenté à La Réunion (seulement 2 % des relogements). Il est également prévu de mobiliser davantage le parc privé en sachant qu'actuellement, aucun ménage prioritaire au DALO n'est relogé dans le parc privé à la Réunion. Le développement de l'offre à vocation sociale du parc privé dans le cadre de l'intermédiation locative, pourrait contribuer au relogement des ménages prioritaires notamment via l'AIVS Soleil (membre de la COMED) à qui il a été fixé comme objectif la captation de 500 logements en mandat de gestion au sein du parc privé.

réserver au moins 25 % de leurs attributions de logements sociaux non réservés ou repris suite à non proposition d'un candidat par le réservataire ; pour les collectivités territoriales et leurs groupements, de leur réserver au moins 25 % de leurs attributions.

(2) Depuis la loi MOLLE adoptée en 2009, Action Logement doit consacrer 25 % de ses attributions de logements sociaux à des ménages reconnus au titre du DALO ou sortant d'un hébergement.

MOBILISATION DES CONTINGENTS POUR LE RELOGEMENT 2011-2017

SOURCE / INFODALO



La gestion du contingent préfectoral et la désignation des ménages DALO aux bailleurs, un processus perfectible ?

À la Réunion, **le contingent préfectoral est actuellement géré en stock et non délégué**. À la suite d'un travail mené avec la DEAL et les bailleurs au cours de l'année 2018, le contingent est désormais bien identifié. Il concerne uniquement le parc social construit depuis 1995 (20 % à partir de 1994 et 30 % à partir de 2008) ainsi qu'une partie du parc ancien réhabilité. D'après le PDALHPD, cela représenterait près de 6000 logement en 2012, majoritairement des T3 et T4.

Les bailleurs font cependant état d'une sous-mobilisation du contingent préfectoral :

« On est loin d'être à 25 % d'attributions pour les publics prioritaires, on est plutôt autour de 7 à 8 % d'attribution. Le CP n'existe à La Réunion que depuis 1995. Donc tout le parc précédent n'est pas concerné, or c'est le moins cher... Les opérations livrées récemment ne correspondent pas, le plus souvent, en termes de niveau de loyer. Il n'est pas rare que des logements nous soient remis à disposition ».

Au sein de la DJSCS, 3 agents s'occupent de la gestion du contingent pour le relogement des ménages prioritaires. Les ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO sont les 1^{ers} ménages prioritaires pour l'État. Viennent ensuite les autres ménages prioritaires tels que les personnes habitant dans un logement reconnu insalubre, les publics identifiés par le PDALHPD et les sortants d'hébergement.

Lorsqu'un logement du contingent préfectoral se libère, les bailleurs adressent un avis de vacance au Préfet. Les agents de la DJSCS sélectionnent ensuite les candidats à proposer en fonction de la validité de la demande, du taux d'effort, de la commune demandée, etc. Pour éviter les « échecs de positionnement » et les remises à disposition, la DJSCS, en lien avec la sous-préfecture concernée, propose désormais aux

bailleurs une liste allant de 2 à 10 candidats, par ordre de priorité.

« La difficulté c'est qu'à ce stade, on ne demande pas l'avis d'imposition qui est obligatoire pour le passage en CAL. C'est au bailleur de le demander au ménage, parfois ça bloque, ou le bailleur n'arrive pas à joindre le ménage. Donc pour éviter de perdre des logements, on s'est mis d'accord avec les responsables de gestion locative pour présenter de 2 à 10 candidats par ordre de priorité : si les 3 premiers ne sont pas positionnables, le bailleur passe au candidat d'après. On s'est mis d'accord avec les responsables de gestion locative, mais on a eu des retours des chargés d'attribution qui ne savaient pas comment faire... » (DJSCS)

Dans ce contexte, le suivi des candidatures et de la mise en relation de l'offre et de la demande s'avère complexe et chronophage pour la DJSCS comme pour les bailleurs. **En l'absence d'interfaçage entre les outils existants (SYPLO¹, SNE, etc.), il n'est par exemple pas possible pour les bailleurs de repérer les ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO dans le SNE :** « Théoriquement, si SYPLO fonctionnait avec une interface SNE, on devrait retrouver dans le SNE la labellisation DALO, mais ce n'est pas le cas. C'est nous bailleurs qui le faisons (...) On aimerait plus de rigueur en matière de suivi du DALO et du contingent préfectoral. Mais il y a un travail en cours sur un accord État / bailleurs. » (Bailleurs)

(1) Le Système Priorité Logement (SYPLO) est un outil informatique mis en place par le ministère du Logement afin de permettre aux préfets de département d'améliorer la gestion du contingent de l'État, mais aussi d'assurer un partage des critères de priorisation des ménages. Il a également pour objectif de dématérialiser et de structurer les échanges relatifs à l'attribution des logements du contingent préfectoral entre les services départementaux de l'État et les organismes Hlm. L'application est alimentée automatiquement par le fichier COMDALO et par le SIAO concernant les sortants d'hébergement.

L'instruction du dossier en vue de la CAL et l'attribution, des pratiques propres à chaque bailleur ?

À ce stade, les bailleurs réalisent eux-mêmes l'étude des dossiers des candidats et rencontrent les ménages. Ils rendent ensuite compte de ces étapes à la DJSCS. Les pratiques peuvent différer en matière d'attribution sur la visite préalable du logement, le nombre de dossiers présentés en CAL, etc.

*« Nous, dès qu'il y a trois dossiers complets on les passe en CAL dans l'ordre de priorité. Chaque agence gère ses attributions sur son secteur. Tous les mois, on a une liste des publics DALO et parfois on pioche et on reloge y compris hors contingent préfectoral. »
(Bailleurs)*

En matière d'instruction des dossiers reconnus prioritaires et urgents, chaque bailleur met donc en place ses propres procédures, en fonction également de son organisation interne (mobilisation du service social sur l'attribution, gestion locale ou centralisée, etc.). Il semble que le processus de relogement à la suite de la reconnaissance du caractère prioritaire et urgent

de la demande soit peu cadré, et relativement disparate d'un organisme à l'autre (modalités de prise de contact avec le ménage, nombre de dossiers présentés à chaque CAL, etc.).

Certains d'entre eux se sont organisés en créant des services dédiés et/ou en recrutant des profils de professionnels type « intervenants sociaux ». Par exemple, la SHLMR dispose d'une chargée de relogement des publics prioritaires dont la mission est de favoriser le rapprochement de l'offre et de la demande : *« ma mission est d'éplucher la liste présentée. Je travaille à mieux identifier les parcours, à repérer ceux qui pourraient être accompagnés dans le cadre de l'AVDL et relogés... On est amené à les rencontrer souvent pour faire un diagnostic social. »
(Bailleur)*

Ce travail d'instruction des dossiers reconnus prioritaires au titre du DALO peut s'avérer complexe. Certains dossiers sont incomplets, non actualisés, et les ménages parfois injoignables ce qui implique des démarches chronophages : *« Ceux qu'on a le plus de mal à reloger sont les ménages dont le dossier n'est pas actualisé ou qui sont impossibles à contacter. C'est*

LE PASSAGE EN COMMISSION D'ATTRIBUTION : QUELLES PIÈCES DOIVENT FOURNIR LES DEMANDEURS ?

L'arrêté du 6 août 2018 relatif au nouveau formulaire de demande de logement locatif social fixe aussi les règles à respecter concernant les pièces justificatives à fournir par les demandeurs.

De manière synthétique, les pièces à fournir concernent :

- L'identité et la régularité de séjour : pièces d'identité des personnes majeures, titres de séjour, etc.
- Le revenu fiscal de référence des personnes appelées à vivre dans le logement : les personnes doivent remettre leur avis d'imposition n-2 ou à défaut l'avis de situation déclarative à l'impôt sur le revenu. Le texte souligne que si le demandeur est dans l'impossibilité de fournir ces documents, la présentation d'une at-

testation d'une administration compétente concernant la même année ou de l'employeur pourra être admise.

- D'éventuelles pièces complémentaires : ce sont principalement des justificatifs de la situation actuelle du demandeur : état matrimonial (livret de famille, attestation de PACS, etc.), situation professionnelle et montant des ressources (carte étudiant, contrat de travail, justificatif des revenus perçus actuellement), logement actuel (bail ou quittance, attestation d'hébergement, etc.), un document attestant du motif de la demande invoqué (attestation d'un travailleur social, d'un service public, certificat médical, etc.)

une perte de temps et chronophage pour pas grand-chose. » Parmi les pièces manquantes, l'avis d'imposition ou de non-imposition est souvent cité. « Pour nous, le second souci est que certaines personnes n'ont même jamais réalisé de déclaration aux impôts ou sont dans une situation de régularisation de séjour encore instable. Réglementairement c'est compliqué de statuer... »

Localement, les sous-préfectures peuvent assister aux CAL, sauf dans le Nord où la DJSCS s'en charge. L'État adopte une posture vigilante vis-à-vis des procédures d'attribution, par exemple au sujet des pièces justificatives demandées : *« On est amené à batailler parfois en CAL sur les pièces justificatives demandées qui ne semblent ni légitimes ni obligatoires. Ce qu'on porte, c'est qu'on demande beaucoup de pièces justificatives pour des ménages reconnus prioritaires qu'on est censé reloger collectivement, donc c'est nécessaire d'assouplir. » (DJSCS)*

92

En CAL, **les ménages reconnus PU DALO sont effectivement priorisés sur le contingent préfectoral** mais également parfois sur d'autres contingents. Ces positionnements peuvent cependant donner lieu à d'importantes négociations et les bailleurs se heurtent encore aux réticences de nombreuses communes, généralement plus réticentes : *« La CAL a l'habitude de se ranger à la priorité du réservataire en question. Les communes parlent à l'État mais il peut aussi y avoir des oppositions entre les services de l'État local (sous préfecture) et de l'État central (DJSCS). »*

Une gestion des refus souple, au bénéfice des requérants, mais questionnée par les bailleurs

Dans l'ensemble, les ménages reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO reçoivent tous une ou plusieurs proposition(s) de logement.

« On a un pourcentage de reconnaissance prioritaire très bas, mais un super pourcentage de relogement.

On ne travaille pas sur les 6 mois. » (DJSCS)

Le système de positionnement et d'information des ménages sur un logement est cependant, dans certains cas, peu adapté, comme le regrette cette association : *« Par exemple, j'accompagne un monsieur reconnu PU en 2016. On lui propose dernièrement un logement dans un bâtiment neuf, 280 euros/mois, bon secteur tout semble ok, il a été reçu par le bailleur en amont de la CAL. Mais Monsieur n'a pas été retenu car le logement était dans une zone de RHI et les gens de la RHI ont été retenus en priorité : donc pourquoi informer le monsieur alors même qu'ils savent d'avance qu'il ne sera pas prioritaire ? Monsieur dort dans sa voiture... Je trouve ça très violent pour la personne. Pourquoi l'appeler ? C'est quelque chose de très institutionnel, mais il ne faut pas mettre un DALO si c'est perdu d'avance. Monsieur s'est repris une claque. » (Travailleur social, association)*

Dans ce contexte, les refus de la part des ménages comme des bailleurs sont relativement fréquents. Ainsi, depuis 2008, **266 refus d'offres adaptées ont été comptabilisés pour les ménages DALO**, soit un taux de refus de 17 % des offres sur la période 2008-2017, contre seulement 10,5 % pour la France entière. Ce taux atteignait même 25 % en 2015, pour redescendre à seulement 5 % en 2017, ce qui fait dire aujourd'hui aux membres de la COMED que les pratiques relatives aux refus des ménages sont plutôt souples sur le territoire : *« Sur le refus des ménages, la COMED n'est pas du tout stricte, elle est même plutôt très souple. La pratique c'est de reposer un logement jusqu'à acceptation » (DJSCS)*

Pour juger de la pertinence des refus, les services de l'État se fondent en effet sur une définition stricte de ce qui constitue réellement une proposition de logement adapté, en fonction des termes de la loi. Les refus sont ainsi considérés comme justifiés s'ils sont motivés par l'éloignement du logement du lieu de travail, de situations de violences conjugales, etc. **Bien qu'il manque des éléments objectifs pour s'en assurer, les**

souhaits et contraintes des ménages seraient, à dire d'acteurs, relativement bien pris en

compte dans l'appréciation des refus : en termes de localisation, de type de logement, etc.

QU'EST-CE QU'UNE OFFRE ADAPTÉE ?

(source : rapport du comité de suivi DALO « Bilan chiffré 2008-2016 »)

D'après le décret du 15 février 2011 et la jurisprudence, une proposition de logement adapté doit répondre aux conditions suivantes :

La localisation du logement

Les conditions de vie et de logement difficiles dans lesquelles se trouvent les ménages reconnus au titre du Dalo rendent encore plus nécessaire la proposition d'un logement à proximité de leur réseau, tant professionnel, que scolaire et social. De fait, le décret sur le logement adapté précise que la proposition de logement doit prendre en compte « la taille et la composition du foyer au sens de l'article L. 442-12, l'état de santé, les aptitudes physiques ou les handicaps des personnes qui vivront au foyer, la localisation des lieux de travail ou d'activité et de la disponibilité des moyens de transport, la proximité des équipements et services nécessaires à ces personnes. ». Il paraît également essentiel de prendre en compte la continuité du réseau social des personnes, particulièrement dans le cas de personnes en difficulté ou à faibles revenus dépendant de réseaux de solidarité informels. Néanmoins, dans plusieurs cas, des ménages reconnus au titre du Dalo se voient proposer des logements trop éloignés de leur lieu de travail, du lieu de scolarité de leurs enfants, ou de leur réseau social. Ces personnes ne devraient pas être confrontées au dilemme consistant à choisir entre profiter d'un logement décent et conserver un emploi,

le lieu de scolarisation de leurs enfants, ou une vie de famille. Les tribunaux administratifs ont ainsi plusieurs fois jugé comme légitimes des refus formulés sur ce critère par des personnes reconnues au titre du Dalo.

Les caractéristiques du logement

Les ménages peuvent refuser une proposition de logement du fait de caractéristiques non adaptées à leur situation : sa taille, l'étage auquel il se trouve, le loyer, sa typologie ou son état. Dans un cas, une personne handicapée, à mobilité réduite, reconnue au titre du Dalo, s'est vue attribuer un logement au 2ème étage dans un bâtiment sans ascenseur. Par ailleurs, les ménages ayant des enfants en garde alternée ou occasionnelle ont besoin d'un logement avec une ou plusieurs chambres d'enfant. Les bailleurs sociaux sont aujourd'hui dans l'incapacité de prendre en compte ces situations si elles ne sont pas clairement mentionnées dans le dossier du ménage, car les enfants en garde alternée ne figurent pas sur les avis d'imposition et ne sont donc pas pris en compte pour le calcul de l'APL (cf art. L.442-11 CCH et arrêté du 29 juillet 1987). Ainsi, **malgré la tendance à qualifier les refus pour caractéristiques du logement de « refus de convenance », les préoccupations des requérants sont bien souvent légitimes mais ne sont pas ou ne peuvent pas être prises en compte.**

Du côté des membres de la COMED et notamment des bailleurs, cette appréciation souple des refus de logement par les ménages fait cependant débat. Certains considèrent en effet que le niveau d'exigence des demandeurs est élevé, en regard du caractère urgent de leur demande.

« On est sur beaucoup d'attentes très ciblées. Dans les souhaits de commune, c'est très précis, souvent sur une seule commune ce qui complique le relogement. On sait qu'on aura un refus en CAL si on propose ailleurs. » (Bailleurs)

« Certaines personnes demandent un logement social dans telle ou telle rue. C'est toujours on veut ! je veux ! On essaie d'être compréhensif mais quand il n'y pas il n'y pas ! » (Membre de la COMED)

« Les ménages prioritaires, ce sont ceux qui sont vraiment à la rue ! Mais parfois on se heurte à des refus de leur part ou alors ils ne sont pas joignables. Il faut qu'il y ait une adhésion de leur part ! Et si c'est un travailleur social qui l'a fait pour eux alors il faut qu'il reste à leur côté. Cela pose question en termes d'accompagnement des personnes. » (membre de la COMED)

La DJSCS considère par ailleurs que si les ménages reconnus prioritaires et urgents sont injoignables lors de la première proposition, ils ne perdent pas le bénéfice du DALO et peuvent être recontactés ultérieurement : « s'ils sont injoignables et qu'ils ne passent pas en CAL, donc que l'attribution n'est pas prononcée, on ne considère pas ça comme un refus. Un coup de fil à une personne injoignable n'est pas une proposition. D'autant que ce sont des ménages qui ne bénéficient pas d'un accompagnement social. » (DJSCS) Ainsi, seules les notifications d'attribution de logement sont considérées comme des offres de logement par l'État, et seuls les refus qui s'ensuivent sont pris en compte. La DJSCS se montre ainsi tout particulièrement vigilante et cherche à joindre les ménages que les bailleurs n'ont pas pu toucher : « on a quand même eu beaucoup de retours de bailleurs qui disent que les gens sont injoignables et où on a eu des doutes : nous on leur téléphone avant de les proposer, surtout en n°1 pour mettre le ménage au courant de la proposition, vérifier qu'il est d'accord sur ce logement. Ça permet de répondre au bailleur, de leur dire qu'on a eu le ménage peu de temps auparavant. »

Cette pratique est conforme aux **recommandations du comité de suivi DALO qui souligne que « la non-réponse à un courrier ne signifie pas pour autant un refus d'accéder à un logement »** et

ce d'autant plus que nombre des ménages requérants peuvent connaître des situations de forte instabilité résidentielle, parfois d'illettrisme, rendant difficiles les contacts par courrier. Aussi, le comité de suivi rappelle-t-il que « les services attributions ne devraient pas pouvoir qualifier une proposition comme refusée tant que le requérant ne s'est pas manifesté. »

Du côté des bailleurs, cette pratique est cependant questionnée. Ils déplorent en particulier le manque de suivi et de doctrine en la matière :

« Il n'y a pas de suivi précis de la part de la DJSCS. Il faudrait faire différemment sur ce public-là. Si la famille ne notifie pas son refus, et reste injoignable, est-ce qu'on peut le signaler comme un refus quand même au bout d'un moment ? Les personnes non joignables je ne comprends pas... Il faudrait quand même passer les dossiers en CAL pour montrer le refus. » (Bailleurs)

« On manque de pratique autour de l'appréciation des refus des DALO. C'est compliqué aussi d'apporter les éléments de preuve s'il y a un refus de la CAL ou un refus du ménage. Les services de l'État ont le PV des CAL. Ils ont un mail qui explique le non passage en CAL. » (bailleurs)

En l'absence de coordination et de suivi, certains ménages DALO se verraient donc proposer plusieurs logements, consécutivement (dans une logique de « rattrapage » suite à des offres de logement non adaptées) voire même parfois concomitamment, avec le « risque » de donner aux ménages l'impression d'un choix, qui pourrait par la suite leur être préjudiciable :

« Les personnes peuvent avoir plusieurs propositions par différents bailleurs, parfois ça arrive de partout et tous les bailleurs les contactent en même temps. Donc là, les personnes peuvent choisir. » (Association, travailleur social)

« Il y a des exigences sur le fait de ne vouloir que du neuf. Les candidats sont positionnés simultanément sur plusieurs bailleurs... Donc ils pensent avoir le choix et ils sont exigeants. » (Bailleurs)

Pour certains acteurs, cette souplesse dans la gestion des refus conduirait à ce qu'une partie des ménages restent parfois plusieurs années dans les listes prioritaires. Les radiations sont très rares : seules 5 ont été notifiées en 2018. Par conséquent, la tendance de la part des acteurs serait à une appréciation de plus en plus resserrée des refus :

« Les années précédentes, on était large sur l'appréciation des refus. Maintenant on resserre un peu. Un refus car il n'y pas d'ascenseur alors qu'on a 29 ans ?! Là c'est de la mauvaise volonté et on arrête. Mais en général on laisse une deuxième chance. » (Membre de la COMED)

M. R. : l'accès à un logement adapté grâce à une 2^e proposition et un accompagnement social tout au long de la procédure

M. R. est aujourd'hui âgé de 51 ans. Il a longtemps vécu dans l'Ouest, dans une case familiale dans les Hauts, avec son frère. La case était relativement dégradée, jamais réellement terminée. M. R., qui souffre par ailleurs d'addiction, est suivi par le CAARUD et entreprend des démarches de soin concrètes pour vaincre son addiction à l'alcool, tandis que son frère boit très fréquemment. La situation au domicile se dégrade, est source de conflits, de tensions, etc. Dans cette situation complexe, M. R. décide de quitter la case familiale en 2014, et se retrouve sans domicile personnel : *« À la Réunion, il n'y a pas toujours de solidarité. Et dans les Mairies, les assistantes sociales ne veulent pas de nous, c'est l'habit qui fait le moine ici. Partout, les gens montent des gros dossiers, mais il n'y a rien après. »*

L'assistante sociale du CAARUD qui suit M. R. lui propose d'instruire une demande de DALO. Son recours est accepté et M. R. est reconnu prioritaire. Il reçoit alors une première proposition de logement : un studio dans le centre-ville du Port, qu'il refuse. Ayant toujours vécu dans les Hauts, avec un extérieur, un contact avec la nature, il est impensable

pour lui d'habiter dans un milieu trop dense : *« je ne pouvais pas vivre là, c'était trop en ville »*

L'assistante sociale, informée de ce refus, se mobilise rapidement : *« Comme je savais que c'était risqué de refuser, j'ai tout de suite pris contact avec le bailleur pour bien expliquer la situation »*. Suite au refus, une négociation s'engage avec le bailleur, qui reçoit M. R. Trouvant son refus justifié, le bailleur lui propose alors un nouveau logement : un studio en rez-de-chaussée, avec un espace extérieur, à La Saline. M. accepte de suite le logement, et entre dans les lieux rapidement grâce à une anticipation des frais de déménagement, d'achat de mobilité, etc.

M. dispose aussi d'un Boucan dans les Hauts, qui lui permet de cultiver un petit lopin de terre. Il dort parfois dans son Boucan, mais explique par rapport à son logement : *« il faut que j'ai une solution pour la saison du cyclone, et aussi car je vieillis. Dans ce logement, je peux planter dans mon jardin. Maintenant, je sais que j'ai un refuge, que je suis tranquille. »*

LES PRINCIPAUX ENSEIGNEMENTS DE L'ÉTUDE

1. UNE EFFICACITÉ RELATIVE QUI, AU-DELÀ DE L'OFFRE DISPONIBLE, INTERROGE SUR LA DOCTRINE ET LES PRATIQUES

Sur la période 2008-2017, le taux de relogement des ménages reconnus prioritaires et urgents est de 70,7 % à La Réunion contre 52 % pour la France entière. Cela amène à considérer, en première lecture, que le DALO jouerait son rôle d'accélérateur de l'attribution d'un logement social pour les ménages reconnus PU. Pour les travailleurs sociaux rencontrés, le DALO reste ainsi un outil qui garantit un relogement adapté.

Ce constat mérite cependant d'être nuancé. D'une part, sur cette même période, **le taux de reconnaissance des ménages DALO, de 30 %, est relativement faible** si on le compare au taux national de 35 %. D'autre part, **les délais réel de relogement des ménages DALO sont difficilement objectivables**, en raison du faible taux de renouvellement des demandes. Rappelons ainsi que l'ancienneté moyenne de la demande lors de l'attribution d'un logement social par le droit commun ne serait que de 10 mois à La Réunion.

La situation de M. H., Un parcours « en escalier » accéléré par la reconnaissance PU

M. H. est âgé de 34 ans, originaire de l'Ouest de l'île, il s'est retrouvé à la rue après des différents familiaux il y a environ 4 ans. Sollicitant régulièrement le 115, il a accepté de quitter l'Ouest pour rejoindre Saint-Denis, où des solutions d'hébergement lui ont été proposées : « Je suis parti à Saint-Denis, car ici il n'y avait rien. J'ai été dans des abris de nuit et puis un jour j'ai eu une place en CHRS à force d'appeler tout le temps le 115. » En parallèle, M. H. entreprend ses propres démarches : « *j'ai une demande de logement social depuis 2017 je crois* ». M. H. est bénéficiaire du RSA et ne parvient pas à trouver un logement dans le parc privé.

M. H. a donc rejoint un CHRS à Saint-Denis en avril 2018, où il bénéficie notamment d'un accompagnement social : « *je suis bien accompagné, on travaille l'accès au logement et comment le préparer avec de l'épargne par exemple* ». Le recours Daloo a été déposé par M. sur les conseils de son référent social.

Assez rapidement, son dossier est reconnu prioritaire : « *j'ai reçu une lettre disant que mon dossier*

avait été reconnu, puis j'ai été contacté par téléphone. » Dans la foulée, M. s'est vu proposer un logement à Saint-Denis : « *J'ai eu une proposition il y a un mois, aux Deux-Canons à Saint-Denis, c'est un T2. Comme c'est un logement neuf, il y a un peu de retard, mais dès la livraison je pourrai emménager* ».

M. H. est soulagé, il s'agit de son premier logement personnel : « *Les démarches, c'est un combat, il faut se déplacer, bien avoir son téléphone au cas où. Heureusement que j'ai eu un logement, il est temps. Ça va me faire plus de stabilité pour trouver un emploi, je cherche en restauration.* »

M. H. souligne l'importance de l'accompagnement qu'il reçoit, y compris après la décision de la commission : « *mon référent a fait une demande de FSL pour m'aider à me meubler, et on va regarder pour trouver des meubles d'occasion. C'est vrai qu'il va y avoir le loyer, mais je compte aussi sur les personnes pour m'aider.* »



Une temporalité peu en phase avec l'urgence de certaines situations ?

Le délai entre le recours et le relogement effectif peut s'avérer relativement long. En effet, la phase d'instruction avant le passage en commission est généralement de 6 mois si le dossier est d'emblée jugé recevable. Ce délai permet d'une part de gérer le flux des recours, d'autre part de favoriser une instruction qualitative des dossiers (prise de contact téléphonique avec le requérant et/ou le travailleur social qui l'accompagne, etc.). Une fois la décision favorable rendue, le délai de proposition d'une offre est quant à lui fixé à 6 mois. Or, rappelons qu'en moyenne, entre 2008 et 2017, plus de la moitié des propositions sont réalisées hors délai.

Malgré une amélioration en 2017 (seulement 36 % des offres réalisées hors délais), nombreux sont ainsi les acteurs à souligner, de manière générale, **une procédure longue et complexe pour les ménages en raison des délais d'instruction.**

98

« Pour nous, le DALO ça reste positif : mais les délais de 6 mois sont difficiles à faire comprendre et accepter aux personnes qui sont déjà dans des situations compliquées depuis longtemps. » (Travailleur social)

« L'inconvénient c'est que c'est un recours et une procédure assez longue, pas vraiment en rapport avec l'urgence supposée de la situation, mais ça reste la priorité n°1 dans les textes et dans la mise en œuvre par les acteurs : c'est ce qui marche le mieux car les acteurs du logement ont pris conscience que c'est une priorité, que c'est rappelé dans les textes, que la loi donne des outils (attribution d'office, etc.) qui sont puissants et dans la négociation pour l'attribution, ça pèse. C'est l'outil actuel le plus efficace pour le relogement » (État, DJSCS)

Au vu de la situation d'urgence des ménages, cette temporalité peut s'avérer complexe à vivre pour les

ménages requérants, et mettre également en péril leur accompagnement social, comme l'explique cette assistante sociale : *« ce temps d'attente dans l'accompagnement, c'est compliqué. Il faut garder le lien, mais pour certains, j'ai un peu perdu le fil. Certains sont agacés, ils ne viennent plus. »*

Un défaut d'accompagnement des ménages préjudiciable à chaque stade de la procédure

L'accompagnement des ménages durant ce laps de temps est donc essentiel à maintenir, et permet aussi de préparer l'éventuelle entrée dans les lieux : *« On ne ment pas aux gens, on dit que ça prend du temps, et donc pendant l'attente on ne fait pas rien, on apporte un soutien moral, on propose des sorties, etc. Disons qu'une fois qu'ils sont reconnus prioritaire et urgent, c'est plus facile, on peut dire que ça y est, ils sont reconnus prioritaires et urgents par l'état, on a la certitude qu'une proposition va arriver entre 6 mois et 1 an ».*

Or force est de constater que cet accompagnement des ménages requérants et/ou reconnus PU fait encore largement défaut, avec plusieurs conséquences. Tout d'abord, on peut s'étonner du faible taux de recours gracieux ou contentieux (voir encadré ci-après) et ce malgré un faible taux de reconnaissance PU et des délais de relogement relativement longs. Depuis 2008, **seuls 166 recours contre les décisions ont été entrepris dont 153 gracieux.** Ces derniers ont conduit à une nouvelle décision dans 56 % des cas (contre 45 % au national). Par ailleurs, d'après les données recueillies, aucun recours contentieux en injonction, ni recours indemnitaire, n'a jamais été formulé pour des ménages prioritaires qui ne seraient pas reloger dans les délais impartis.

Mme R. : faire face aux délais et tenir bon

Suite à une période d'hébergement chez des tiers (sa fille, des amis), Mme R. vit dans sa voiture au moment où nous la rencontrons : « *J'ai honte, je ne veux pas habiter chez les gens. Je dors dans ma voiture, je ne mange plus.* » Madame a longtemps été femme de ménage, aujourd'hui reconnue travailleuse handicapée, elle n'est plus en capacité de travailler, et est bénéficiaire du RSA : « *je n'ai plus de forces, je n'y arrive plus.* »

Mme R. a vécu de nombreuses années avec son conjoint dans l'Ouest, dans une maison construite sur un terrain appartenant à la famille de monsieur. Suite à plusieurs années de violences conjugales, et au départ de ses enfants, tous majeurs, Mme R. décide d'entreprendre les démarches pour se séparer de son conjoint. Elle dépose alors plusieurs plaintes : « *J'ai honte, mes enfants ont vécu dans tout ça, c'est aussi pour ça qu'ils sont partis en Métropole, ils ne veulent plus revenir. Mes petits-enfants aussi, ils ont vécu ces bagarres.* »

N'étant pas propriétaire du logement, bien qu'ayant contribué au financement de sa construction, le jugement de divorce lui intime de quitter le domicile en 2017 : « *On avait construit cette maison avec mon argent, avec mes idées, je voulais la transmettre à mes enfants et petits enfants.* »

Elle est ensuite hébergée pendant quelques temps chez sa fille, qui déménage en Métropole, puis chez des amis, jusqu'en octobre 2018. Lorsque ces derniers lui demandent de quitter les lieux, Madame se résout à dormir dans sa voiture.

Mme R. est par ailleurs domiciliée au CCAS, qui l'accompagne aussi dans ses démarches : « *c'est ma nièce qui m'a conseillé de venir ici, parce que c'est gratuit, à la poste il faut payer 28 euros tous les 6 mois.* »

Mme R. a en effet entrepris de multiples démarches pour chercher un logement (demande de logement social, recherche dans le parc privé, sollicitation des élus et bailleurs, appels au 115, etc.) : « *J'ai essayé d'appeler l'hébergement dans des petits meublés, mais c'est plein jusqu'en mars. J'ai aussi appelé le 115, matin, midi et soir, mais il n'y a pas de place, rien du tout. Je vais lâcher, je ne tiens plus.* »

Mme R. relance et renouvelle très régulièrement les interlocuteurs des différentes institutions : « *je ne fais que ça, monter, descendre, interpellier l'assistante sociale, repasser, répondre ou appeler au téléphone, etc., mais là, mon moral ne tient plus. Toutes les semaines, je ne fais que ça, aller voir les bailleurs.* » Elle explique : « *Je n'aime pas le week-end, car je sais que tout est fermé, alors que la semaine, peut-être que je peux avoir des réponses.* »

Faute de réponse, Mme, aidée de son assistante sociale, a monté un dossier DALO début 2018. Le premier dossier transmis a été ajourné car il manquait une pièce, les compléments ont été transmis à la commission, mais les délais s'en trouvent allongés. Mme R. ne comprend pas pourquoi les réponses sont si longues à venir : « *Quand il y avait des violences, tout le monde me disait de partir, mais quand je suis partie, il n'y avait plus personne. Ça fatigue la tête d'avoir des réponses qui ne sont pas concrètes, on me dit d'attendre, de revenir, etc.* »

Durant l'entretien, en pleurs, Mme évoque des idées suicidaires ou des actions à mener pour interpellier l'opinion (grève de la faim, etc.). En dernier recours, Mme R. a décidé d'écrire une lettre au Préfet : « *Je veux un logement pour moi toute seule. Un coin calme, pour bien finir ma vie.* »

LES RECOURS GRACIEUX ET CONTENTIEUX DANS LE CADRE DU DALO

Le DALO étant un droit, son intérêt, relativement aux autres dispositifs d'accès prioritaire au logement, réside dans la possibilité pour les requérants de lancer une procédure en recours gracieux ou contentieux pour :

- Contester la décision de la commission de médiation à travers un recours gracieux ou un recours pour excès de pouvoir devant le tribunal administratif (dans les deux mois suivant la décision de la COMED) ;
- Obtenir une proposition de logement dans les délais impartis en effectuant un recours en injonction qui

vise à obtenir que le juge ordonne au préfet de mettre en œuvre la décision de la commission de médiation et le recours indemnitaire qui vise à obtenir une indemnisation pour le préjudice subi du fait que le relogement n'a pas été mis en œuvre ;

- Obtenir une proposition de logement quand les délais impartis ne sont pas respectés et être indemnisé pour le préjudice subi. Un recours indemnitaire peut être déposé pour reconnaître le préjudice moral, matériel et financier en cas de non application de la décision de la COMED.

Selon les acteurs interrogés, cela s'expliquerait par une faible « culture du contentieux » : « *ce n'est pas dans les pratiques, les gens ne vont pas vers les tribunaux* », suppose ainsi ce professionnel. Mais **la complexité de telles procédures nécessite avant tout que les ménages soient informés de leurs droits puis accompagnés dans leurs démarches**. Or, il semble que les associations elles-mêmes hésitent à se lancer dans de telles démarches par méconnaissance, faute de temps ou bien parce qu'elles n'en perçoivent pas l'utilité :

« Quand on fait signer le DALO, la personne nous délègue le pouvoir pour agir en son nom. On a eu un recours indemnitaire. On ne fait plus du contentieux car on travaille bien avec la DJSCS. » (Association)

« Il y a très peu de DALO qui vont au tribunal administratif. Les personnes ne veulent peut-être pas aller au tribunal non plus. Même si c'est écrit dans le courrier. (Association)

Sans que nous ne disposions de données permettant d'objectiver l'existence ou non, pour les ménages requérants puis reconnus PU, d'un référent social, il est possible néanmoins de poser comme hypothèse que les ménages accompagnés auraient plus de chance de se voir, in fine, relogés. Consciente de sa plus-value auprès des ménages qu'elle accompagne, cette association explique ainsi : « *On ne va pas jusqu'au recours car au niveau des sortants d'hébergement, on*

a des logements dans des délais raisonnables. Mais c'est probablement plus long pour les personnes hors structure qui n'ont pas de rapport social. »

À défaut d'être accompagnés, les ménages risquent ainsi d'être moins préparés et sensibilisés aux enjeux, principes et règles d'une requête DALO. De plus, leurs dossiers risquent d'être moins bien considérés et pris en compte à chaque étape : instruction et examen en COMED puis positionnement sur un logement, et enfin analyse de leur candidature en CAL.

Lorsqu'elle rend sa décision, la COMED peut certes préconiser un accompagnement du ménage, mais jusqu'à présent, cet accompagnement était financé le plus souvent dans le cadre de l'ASLL ou était pris en charge par les bailleurs : sur les 7 bailleurs sociaux de l'île, 5 ont un service social. En effet, le dispositif d'accompagnement spécifique « vers et dans le logement » (AVDL) au titre du DALO n'avait jusqu'à présent jamais été mis en œuvre à La Réunion, contrairement aux autres territoires. Ce dispositif est financé par le Fonds National AVDL, lui-même alimenté par les astreintes versées par l'État lorsqu'il est condamné par le juge administratif pour ne pas avoir proposé un logement dans les délais légaux à un ménage reconnu PU DALO. Un manque qu'ont souligné de nombreux acteurs : « *On sait qu'on est sur un public fragile et il faut poser la question d'un*

M. L. : De l'accès au logement via le DALO à un parcours résidentiel dans le parc social

M. L., est originaire de la Réunion et a longtemps vécu en Métropole et en Corse. Suite à des difficultés personnelles, il décide de rentrer à la Réunion pour s'y installer en janvier 2007. Il est alors sans domicile et souffre de problèmes d'addiction : « *Quand je suis arrivé au CAARUD, j'étais tendu et en recherche d'un logement. J'étais vraiment une bombe à retardement. Pendant un an et demi, j'essayais tous les soirs de me trouver un coin pour dormir. Je n'ai jamais été hébergé pendant cette période, j'essayais de me débrouiller, de trouver un morceau de carreau.* »

L'accès au logement était une priorité pour M. L., son assistance sociale au CAARUD lui propose rapidement d'engager des démarches d'accès au logement pour conforter les démarches de soins. Elle avait été récemment informée de la mise en œuvre du DALO et a proposé à M. L. de faire un recours, il explique : « *Le DALO, je m'en souviens vaguement, parce que je l'ai fait avec Mme C. qui a rempli tout le dossier. Monsieur explique : « j'avais de la famille dans les Hauts, mais je préférerais me débrouiller seul, ou bien avec une assistante sociale ou autre.* »

Rapidement reconnu prioritaire DALO, M. L. a attendu 1 an et demi la première proposition de logement : un studio dans la commune de Saint-Paul. M. L. accepte d'emblée le logement, mais évoque les difficultés qui entourent cette étape : « *D'avoir un logement, déjà on dort mieux. Mais au départ, c'était dur, j'ai dû dormir sur le carreau car je n'avais pas de mobilier. On avait fait un FSL (équipement de première nécessité), mais c'était trop long, je me suis meublé tout seul au fur et à mesure. Je me suis meublé comme j'ai pu, pas comme j'ai voulu.* »

Il évoque également des difficultés budgétaires relatives à l'entrée dans les lieux, pour lui, l'accompagnement a été un élément-clé de son parcours : « *Le plus dur aussi, c'était de payer mon loyer le temps que je m'équipe. J'ai eu une petite dette de loyer, d'environ 850 euros. Ça ne pouvait pas être simple, déjà le temps de se recalculer, de remettre ton cerveau de A à Z... c'est quasiment impossible. Il faut des encouragements, de l'appui, sinon t'es foutu.* »

Aujourd'hui, près de 10 ans plus tard, M. L. a construit une vie de famille, il vit avec sa compagne et ses 3 enfants dans un T4, qu'il a obtenu grâce à une mutation, après plusieurs années de suroccupation.

accompagnement. La COMED peut faire des précisions dans ce sens. Mais l'État n'a pas de moyens pour accompagner... De fait, il y a peu de suivi dans le logement de ces ménages... » (Bailleurs)

En effet, l'intérêt de l'AVDL DALO est qu'il est dédié à l'accompagnement des ménages DALO les plus fragiles en amont et/ou après l'attribution d'un logement. Le rapport Carlotti avait d'ailleurs souligné le fait que l'AVDL était une vraie réussite dans les départements où il était mis en œuvre. Forte de ces constats, la DJSCS a retenu, à l'issue d'un appel à projets lancé en avril 2018, 2 opérateurs pour intervenir à partir du 1^{er} janvier 2019 : l'Association des CESF et ALEFPA, soit 2 travailleurs sociaux. Il est

prévu, pour cette première année, le financement de 80 mesures, dont :

- 60 ménages pour un suivi des situations dans le cadre de l'insalubrité, sur des orientations de la CCLHI ;
- 20 ménages reconnus prioritaires DALO, sur des orientations COMED.

Une perception du DALO en « décalage » par rapport à la philosophie du droit/ à l'esprit de la loi

Au travers des discours des acteurs transparaît l'idée selon laquelle le DALO serait finalement inutile voire même contre-productif dans un contexte de tensions

LA MISE EN PLACE D' ACTIONS D' ACCOMPAGNEMENT VERS ET DANS LE LOGEMENT POUR LES MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES AU TITRE DU DALO

En avril 2018, la DJSCS a lancé un appel à candidature en vue de la mise en place d'actions d'accompagnement vers et dans le logement (AVDL) pour suivre entre 15 et 20 ménages reconnus prioritaires DALO. L'objectif est bien de favoriser l'accompagnement pour garantir un accès plus direct au logement de droit commun. L'action vise également l'accompagnement de ménages menacés d'expulsion, en vue de leur maintien dans les lieux ainsi que les personnes sans-abri orientées par le SIAO dans le cadre du plan Logement d'Abord. Ces

actions d'accompagnement, contractualisées sur 12 mois, couvriront l'ensemble du territoire de l'île. L'action est financée grâce au Fonds National d'AVDL (FNAVDL). L'accompagnement se veut renforcé car chaque travailleur social aura en charge environ 40 mesures. L'accompagnement prend fin lorsque le ménage est en situation de gérer son logement de manière autonome (gestion du loyer, des charges, de l'entretien, etc.)

sur l'accès au logement social. *« Le DALO n'est pas un outil magique »,* commente cette association. *« Le manque de logements pour personnes seules c'est une réalité. On a ces personnes dans nos centres. Le DALO ne va pas décréter la construction. Le DALO, si c'est un outil de discrimination positive risque d'emboliser le système ».*

102

Nombreux sont les acteurs et les professionnels (travailleurs sociaux, bailleurs, associations) à se montrer ainsi circonspects. Deux arguments sont régulièrement avancés.

D'une part, la multiplication des voies d'accès au logement social implique une grande maîtrise des dispositifs spécifiques de priorisation de la demande mais aussi des démarches et des temps de présence lors d'instances partenariales chronophages. Cela contribue à brouiller les pistes pour les ménages et les professionnels de l'accompagnement social et peut aussi avoir pour conséquence de mettre en concurrence des « publics » et/ou « filière » de priorisation. C'est en partie pour dépasser ces difficultés qu'une cotation a été définie, dans le cadre du PDALHPD⁴, qui vise à at-

tribuer un certain nombre de points à chaque ménage, sur la base de critères partagés et objectivés entre acteurs locaux, en fonction du caractère plus ou moins prioritaire de sa demande. Le score totalisé par chaque ménage permet ainsi d'ordonner les demandes en vue de leur pré-sélection, de leur instruction et de leur positionnement sur un logement. La cotation semble néanmoins encore diversement appropriée par les acteurs. L'expérimentation menée autour des commissions de labellisation PDALHPD pourrait constituer une avancée : *« Dans ces instances, les travailleurs sociaux s'emparent du DALO car ils ont bénéficié d'une communication, ils peuvent s'approprier et percevoir les bénéfices dans leur mission d'accompagnement. Si on n'a pas ce maillon-là, il y aura peu de demandes »* témoigne l'ADIL.

En outre, les acteurs du secteur doivent faire face à des injonctions contradictoires et fluctuantes. Le DALO sera, selon les contextes, considéré comme un levier intéressant ou au contraire inutile. Ainsi, par exemple, l'accent mis ces dernières années sur le relogement des sortants d'hébergement a conduit les travailleurs sociaux de ces structures à se désintéresser du DALO :

La cotation 4 s'applique aux publics définis comme prioritaires par la loi et donc au public DALO ; La cotation 3 s'applique aux publics définis comme prioritaires dans la stratégie de l'une ou l'autre des institutions parties prenantes du PDALHPD ; Enfin, la cotation 2 ou 1 est appliquée en fonction du caractère complexifiant de la problématique évaluée par les partenaires.

« Les structures d'hébergement n'ont pas obligation d'aller vers le DALO pour reloger. Nous avons des quotas réservés pour le relogement de nos sortants. Nos travailleurs sociaux en structure déposent tout de suite une DLS et connaissent très bien les dispositifs. La priorisation DALO n'est donc pas logique pour nos éduc en structure. Via les conventions actuelles, les taux de relogement sont satisfaisants (80 - 90 %). Mais cette année ça a changé avec la politique du droit au logement. Les dossiers DALO passent en priorité sur tous les autres. Et donc bloquent les autres. Donc la seule astuce c'est de, nous-mêmes, déposer un DALO. Donc on l'engorge. » (Association secteur hébergement)

D'autre part, l'intérêt de mobiliser le droit au logement opposable dans un contexte où les capacités de relogement des publics sont durablement obérées et limitées, demeure incertain aux yeux des acteurs locaux. Cette question est également posée du point de vue des publics : comment leur expliquer et ce, malgré une reconnaissance prioritaire et urgent, qu'il ne soit pas possible de prendre en compte plus rapidement leur situation ? L'analyse semble assez largement partagée notamment concernant les personnes seules (ainsi que les quelques très grands ménages) pour lesquelles l'offre en petits logements (et grands logements) demeure très insuffisante :

« Sur les derniers DALO en attente de relogement, 54 % ont besoin de T1 ou T2, tout comme 85 % des sortants d'hébergement tous les mois. Il y a aussi un tiers des ménages qui sont au RSA. Donc on n'a pas l'offre qui correspond à la demande. » (DJSCS)

À cet égard, il faut rappeler le faible nombre de recours gracieux et plus encore contentieux lorsque les délais de proposition de logement ne sont pas respectés. Sensibiliser les ménages aux droits et recours juridiques auxquels ils peuvent prétendre et les accompagner dans la formulation de ces recours demeure un enjeu fort à La Réunion.

« Pour les foyers composés d'enfants, le DALO ça aboutit. Mais pas pour les personnes isolées, ça prend beaucoup de temps. Le ressenti de ces personnes-là c'est que ça ne sert à rien » (un travailleur social – secteur hébergement)

Dans ce contexte, le DALO n'apporterait qu'une « plus-value » limitée et ce d'autant plus que le droit commun tendrait également à reloger des ménages ayant le même « profil ». « Quand on regarde la situation globale à l'égard du logement, on a de toute façon des ménages qui sont d'une manière ou une autre prioritaires », explique ce bailleur. « Le PDAL-HPD essaie d'identifier ceux qui ont un cumul de difficultés mais le DALO n'est pas identifié par les travailleurs sociaux comme un accélérateur. Nous bailleurs, on reloge quand même les plus démunis. »

Dans son observatoire de la demande et des attributions 2018, l'Armos remarque ainsi qu' « au niveau des attributions, il faut souligner que le parc social de la Réunion joue pleinement son rôle dans le relogement des plus démunis, aussi bien dans la prise en compte de la précarité vis-à-vis du logement (près de la moitié des ménages relogés ne disposait pas de son propre logement avant l'attribution), mais aussi de la précarité sociale (1/3 des ménages relogés bénéficient du RSA et 55 % disposent de moins de 1 000 euros par mois ». Dès lors, certains acteurs s'interrogent sur la pertinence du DALO lorsqu'on observe le volume des ménages effectivement relogés, qui semble faible comparativement aux besoins.

2. DES REPRÉSENTATIONS QUI PERDURENT À L'ÉGARD DU DALO ET DE LA MANIÈRE DONT LES MÉNAGES S'EN SAISISSENT

Des ménages « comme les autres » ?

En réponse à la question « les ménages requérants ou reconnus prioritaires et urgents au titre du DALO sont-ils comme les autres ? », **la majorité des acteurs rencontrés répondent favorablement en rappelant que leur profil est globalement similaire à celui des personnes accompagnées dans leur structure, ou logées dans leur parc.** Il est donc possible d'estimer qu'après 10 ans de mise en œuvre, les a priori liés à « l'étiquette » Dalo ont été en partie dépassés.

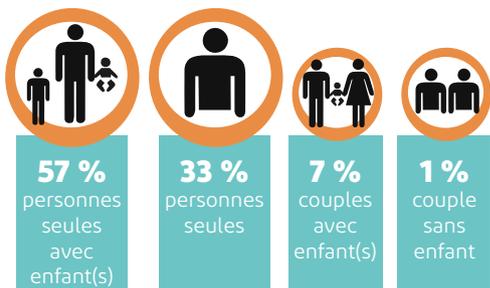
« Pour dire la vérité, aujourd'hui ça se passe bien, mais au début du DALO, quand l'instructeur appelait, à plusieurs reprise j'ai dû intervenir et sortir de mes gonds car l'instructeur posait des questions qui n'étaient pas utiles pour l'accès au logement : par exemple pour une personne à l'AAH : en raison de quel type de pathologie ? Psychique ? Y a-t-il des troubles avec le voisinage ? La personne a-t-elle des addictions ? Au fur et à mesure, ça passe mieux et les instructeurs ont plus d'éléments sur notre public, et donc moins de stigmatisation. » (Travailleur social, association)

PROFIL DES MÉNAGES REQUÉRANTS AU DALO EN 2017

Âge



Situation familiale



Revenus

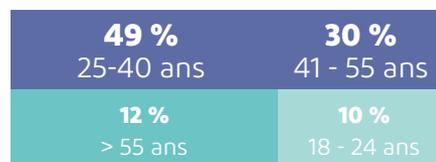


Taille du ménage

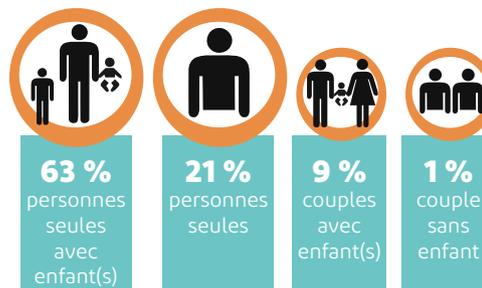


PROFIL DES MÉNAGES PU DALO RELOGÉS EN 2017

Âge



Situation familiale



Revenus



Taille du ménage



« Les motifs de refus sont les mêmes en CAL pour les DALO que pour les autres ménages. Ce ne sont même pas forcément les dossiers les plus compliqués. » (Bailleurs)

Néanmoins, les ménages qui relèvent des critères du Dalo font encore et toujours l'objet de préjugés et de discriminations, bien au-delà de la mise en œuvre de ce droit. **Ces représentations sont liées d'une part à la « capacité à habiter » des ménages (payer charges et loyer, entretenir le logement, etc.), d'autre part à la « bonne foi » des ménages et à la « réalité » de l'urgence de leur situation.** L'enquête de terrain révèle que ces représentations négatives ou moralisantes peuvent être le fait de différents types d'acteurs : bailleurs sociaux, institutions publiques, communes, etc.

Les acteurs de terrain, travailleurs sociaux mais aussi les associations tentent quant à eux de lutter contre ces préjugés, qui touchent également d'autres types de ménages (les hommes seuls à la rue, etc.) : *« Le regard des institutions ou acteurs : je pense que oui il y a des préjugés, c'est un travail à mener... C'est un travail qui sera long je pense. On fait aussi de « l'éducation » auprès de nos partenaires, on transmet nos messages lors de réunions, d'échanges téléphoniques. » (Travailleur social, Association)*

Un « coupe-fil » voire un « passe-droit » pour certains ménages

Outre les stigmates associés à des ménages DALO jugés plus « risqués » que les autres, les témoignages recueillis révèlent aussi et surtout la persistance de **représentations à l'égard de ménages soupçonnés de recourir au DALO sans avoir mené d'autres démarches préalables,** concourant ainsi au dévoiement et/ou à l'engorgement de ce droit de recours perçu comme un « dispositif ». *« À radio Freedom, une radio populiste, ils disent toujours « faites un DALO ! » s'insurge ainsi un membre*

de la COMED. Le nombre de recours DALO ne représentait pourtant que 2 % du stock de demandes de logement social en 2017.

Cette idée de l'insuffisance d'autres démarches préalables est également véhiculée au sujet des travailleurs sociaux eux-mêmes qui, soit par méconnaissance soit par « convenance », mobiliseraient le DALO à mauvais escient. *« Il faut toujours rappeler que le DALO doit être un dernier recours et pas une facilité »* souligne ainsi ce membre de la COMED. *« Au lieu de chercher par soi-même, on interpelle le DALO. Par exemple, on a souvent la situation de jeunes femmes qui ont toujours vécu chez leurs parents et quand elles ont un enfant, elles interpellent directement le DALO. On le voit, leur demande de logement social date seulement de quelques mois ! Ou alors, on a ceux qui par convenance personnelle veulent changer de logement social. Normalement, en premier, ils doivent interpeller leur bailleur. Ils ne sont pas à la rue, ils ont le nombre de m² légal... »*

Comme le souligne également le Comité de suivi DALO, le langage utilisé par les acteurs pour définir le processus d'attribution témoigne ainsi des présupposés qui sous-tendent la mise en œuvre du DALO. Nombreux sont ceux qui parlent des propositions de logement aux ménages reconnus DALO avec un vocabulaire qui serait celui du « don ». *« Dans l'idée commune, un ménage reconnu au titre du Dalo dispose d'une chance, d'une faveur, et non d'un droit. Dans cette logique, le fait d'être reconnu prioritaire et urgent ferait perdre toute liberté de choix de son logement. »*

Des fantasmes qui persistent à l'égard de la localisation des relogements

Une autre difficulté renvoie à la localisation des logements proposés dans un contexte réunionnais caractérisé par les inégalités territoriales, limitant les choix

pour les ménages, comme le précise la DJSCS : « *On a un problème de bassin de vie vraiment distinct, ici il n'y a pas de transports en commun. Jouer sur 2 bassins de vie pour les familles, c'est compliqué. Dans le Nord, c'est moins étendu.* »

Dans ce contexte, certaines communes sont bien plus fréquemment demandées que d'autres, alimentant les « fantasmes » de certains élus, comme le souligne ce professionnel : « *On est dans le mythe du DALO ici, tous pensent qu'on relogé le « DALO » des autres* ». En conséquence, l'attribution des logements à des publics prioritaires, notamment reconnus prioritaires DALO, est parfois tributaire des représentations des acteurs vis-à-vis des ménages, et notamment des élus qui siègent en CAL. Les bailleurs sont en effet souvent liés par les relations entretenues avec les élus et les collectivités (pour la délivrance des permis de construire). Les jeux d'acteurs qui en découlent peuvent donc être liés à des stratégies politiques parfois peu lisibles.

106

« *Ce sont de grosses collectivités, ils ont un service habitat et donc des fois on est un peu tout seul à défendre les droits, le DALO, ces publics sont stigmatisés.* » (DJSCS)

« *La commune de Saint-Denis (élus) exprime des réticences. Ils ont failli ne pas signer la CIA à cause des ménages DALO. Saint-Denis a très peu de mobilité et donc de gens qui viennent de l'extérieur de la commune. Ce sont des fantasmes.* » (Bailleurs)

De manière générale, il faut cependant souligner le manque de données permettant d'objectiver les parcours des ménages DALO relogés : « *Je ne sais pas si on arrive à avoir cette analyse : on n'a pas une analyse...* », au risque d'alimenter les représentations de certains acteurs et notamment des élus. Les seules données disponibles permettent de montrer que, sur la période 2008-2017, 25 % des ménages DALO logés suite à une offre se seraient vu attribuer un logement

situé en zone urbaine sensible, une proportion similaire à celle pour la France entière en 2017. Selon les services de l'État, ce sujet ne serait pas problématique à l'heure actuelle, mais pourrait le devenir dans le cadre d'un passage à une gestion en flux déléguée¹ des contingents : « *Finalement, peu de ménages DALO sont relogés en QPV car il y a moins de production neuve. Même s'il y en a dans les projets ANRU (Le Port, Ravine Blanche), on ne le privilégie pas. Mais là on va devoir passer en flux, c'est un enjeu monstrueux. Si on n'a pas un accord avec les bailleurs sur la gestion et le positionnement des DALO, ça va être la cata.* »

Dans ce contexte, les services de l'État ont un rôle à jouer de communication, de sensibilisation voire si nécessaire d'injonction : « *On est sur le point de prendre un premier arrêté d'attribution avec accord du Préfet, les bailleurs ont peut-être besoin de notre soutien pour aller au-delà aussi des élus.* » (DJSCS)

Un risque d'alimenter les « filières » migratoires et d'entretenir la « noria »²

Les représentations négatives sont aussi associées à certaines catégories de demandeurs, notamment les familles mahoraises, bien que françaises, et celles originaires de l'Océan indien (Comores, Madagascar mais aussi plus récemment Sri Lanka). Dans un territoire déjà marqué par la précarité de certains de ses habitants, le contexte migratoire actuel conduit à

(1) Le passage à une gestion en flux prévue par la loi ELAN implique d'une part, pour chacun des réservataires, de fixer aux bailleurs un objectif annuel de propositions de logement (voire d'attributions) et d'autre part, dans le cas d'une gestion déléguée, de confier la responsabilité de la présentation des candidats sur un logement aux bailleurs. Autant de changements qui ne seront pas neutres en termes de jeux d'acteurs.

(2) Terme désignant une immigration saisonnière, rythmée par les opportunités d'emploi où les membres de la famille restés dans le pays d'origine attendent de la personne immigrée une fidélité au groupe d'appartenance d'origine.

nourrir les représentations et présupposés à l'égard de ces familles récemment arrivées sur l'île, bien souvent considérées comme « peu adaptées » aux modes d'habitat contemporains réunionnais, à savoir des appartements dans des immeubles collectifs. Il leur est reproché leurs difficultés à entretenir leur logement et plus encore les espaces communs, et sont également soulignés les risques de troubles de voisinage ou pour le moins les difficultés de cohabitation que cela pourrait engendrer. Autant de propos qui étaient il y a à peine quelques décennies encore tenus à l'encontre des Réunionnais eux-mêmes lors de leur passage d'un habitat traditionnel en « case » aux immeubles collectifs.

Ces représentations viennent dans tous les cas influencer sur la décision de la COMED, et plus encore sur le relogement du ménage et l'acceptation de son dossier lors des CAL : « *Le dur, l'obstacle majeur parfois au relogement ou autre, ce sont les familles "de l'Océan Indien", qui sont souvent des familles nombreuses. Donc sur ces dossiers, les CAL sont réticentes, pas que les bailleurs, mais aussi les élus* » témoigne ainsi ce représentant des services de l'État.

Bien plus, les acteurs craignent que le Dalo représente, pour ces ménages « immigrés », une filière d'accès au logement social, détournant ainsi le droit (même si leur condition actuelle leur permet de le mobiliser) au détriment d'autres types de ménages... Arrivées plus ou moins récemment sur le territoire, logées dans le parc privé souvent en mauvais état et parfois chez des marchands de sommeil, ces familles mettraient en place des stratégies étayées par un « réseau » communautaire ou des filières de passeurs. En effet, les adresses qui apparaissent dans les dossiers des requérants sont souvent similaires.

Dans ce contexte, ce n'est plus l'origine géographique ou culturelle de ces ménages qui est directement mise en cause, mais le fait que leurs recours Dalo recouvrent un autre phénomène, celui des marchands de sommeil, contre lequel les dispositifs actuels sont relativement inopérants.

« Les situations qui font débat en COMED ce sont les familles qui viennent d'arriver à la Réunion, qui sont soit hébergées soit logées dans des conditions insalubres. On les voit dans chaque COMED. On s'interroge sur les parcours de ces familles. Est-ce qu'il s'agit de marchands de sommeil ? Il y a des stratégies des familles aussi derrière ça. La question est celle d'une organisation, de filière. Le DALO a-t-il vocation à alimenter cette filière ? (...) C'est un problème car c'est un risque de détournement d'un système et d'un droit par des réseaux. Ce sont aussi des relogements qui se font au détriment d'autres familles. Surtout sur les T5 puisqu'on en a très peu. » (Bailleurs)

« La population mahoraise souffre d'une exploitation de la misère par certains marchands de sommeil : on a mis en place une cellule de lutte contre les marchands de sommeil. Mais c'est la noria, il ne faut pas être naïf et la COMED est vigilante sur cet aspect (...) Mais en général on les désigne prioritaires et urgents et c'est aussi les images qu'en ont les acteurs locaux : un DALO pour les bailleurs ou les collectivités, ce sont ces familles. Elles sont carrément stigmatisées. » (DJSCS)

Les membres de la COMED se montrent ainsi « vigilants », respectant le principe selon lequel le DALO doit être subsidiaire par rapport au droit commun en matière de lutte contre l'habitat indigne. Il n'en reste pas moins qu'en raison de ces principes, et faute de preuves permettant de lutter contre l'existence de ces réseaux clandestins ou illégaux, ce sont à nouveau les ménages les plus fragiles qui se trouvent pénalisés dans leur accès au droit au logement opposable.

3. LE DALO COMME MISE EN VISIBILITÉ DES DIFFICULTÉS DE LOGEMENT ET D'ACCÈS AUX DROITS

Malgré ces nombreuses réticences, **il est assez largement reconnu que le DALO, d'une part, jouerait un rôle d'instance partenariale favorable à la connaissance mutuelle des acteurs, grâce notamment à la COMED, et d'autre part, contribuerait à l'identification des problématiques de mal-logement.**

Un parc social inadapté en termes de typologies et de niveaux de loyer

Comme le souligne ce bailleur, *« le constat fait au niveau du DALO c'est qu'on a du mal à reloger grandes familles et isolés au RSA. Ça revient dans toutes les CIA. Il y aurait des solutions à trouver collectivement. Le canal du DALO est intéressant pour faire savoir ces difficultés-là. »* Ainsi, par exemple, sur les 126 dossiers DALO présents sur la liste ménages prioritaires à fin octobre, *« 98 dossiers cherchent des petites typologies ou des T5. »*

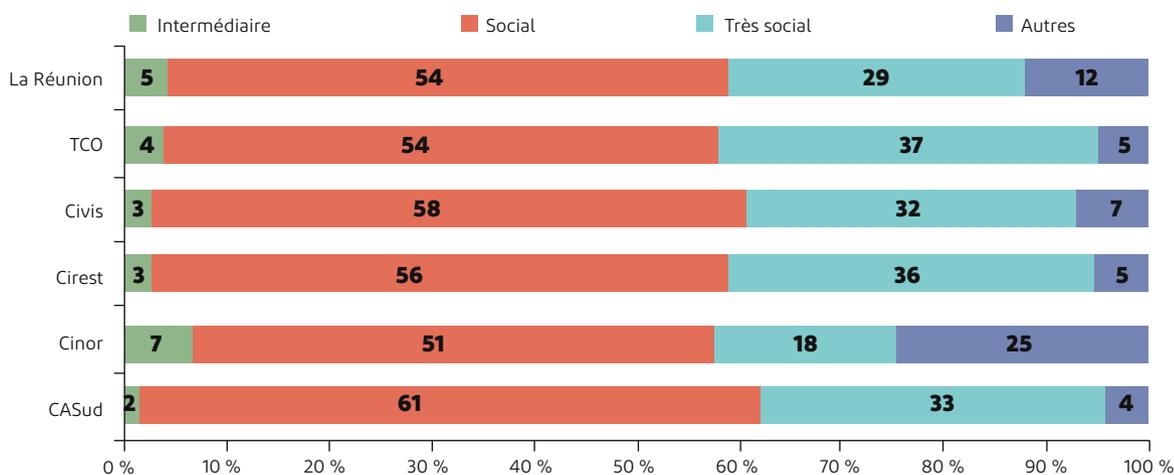
Composé de 73 811 logements au 1^{er} janvier 2018⁽¹⁾, le parc locatif social est en effet inégalement réparti sur le territoire : 33 % dans le Nord, 25 % dans l'Est, 22 % dans l'Ouest et seulement 15 % dans le Sud. Le taux de rotation du parc reste stable depuis une dizaine d'années, autour de 9 % et est plus faibles dans le Nord et l'Ouest, où le niveau des loyers dans le parc privé est le plus élevé.

Alors que les niveaux de ressources des demandeurs de logements sociaux et plus encore des requérants DALO sont faibles, les loyers Hlm pratiqués restent supérieurs à la moyenne française : 6,01 euros du m² habitable au 1^{er} janvier 2018, en hausse de + 0,74 % depuis 2017, contre 5,78 euros du m² habitable au niveau national. Les loyers varient principalement en fonction de la période d'achèvement du logement et du nombre de

(1) Observatoire de l'ARMOS

RÉPARTITION DES LOGEMENTS LOCATIFS SOCIAUX PAR TYPE DE FINANCEMENT ET EPCI AU 01/01/2017

SOURCE / DEAL - RPLS



pièces : comme dans le parc privé, les petites typologies sont plus chères à la location. Les loyers moyens se déclinent de manière suivante en 2017 :

- 7,19 euros/m² pour les logements intermédiaires
- 6,16 euros/m² pour les LLS
- 5,33 euros/m² pour les LLTS

Le décalage par rapport aux dossiers des requérants s'observe également au niveau des typologies du parc de logement : 28 % de T1-T2 seulement, contre 38 % de T3 et 34 % de T4 et plus.

Le DALO, dans sa mise en œuvre, révèle donc ici une problématique générale sur tout le territoire : **les difficultés d'accès au logement pour les ménages modestes, et le décalage entre l'ampleur des besoins et la structuration du parc social** (nombre de logements disponibles, typologies, niveaux de prix). Les éléments les plus prégnants sont :

- La difficulté à trouver des solutions pour les petites et les grandes typologies dans le parc social et le manque de solutions alternatives que ce soit dans le parc privé ou dans le développement d'offres d'habitat adapté

« Les grandes familles sont marginales dans la DLS (Familles de plus de 7 personnes c'est 2 %...) mais il n'y a aucune solution. Même le T5 n'est pas adapté. Pour ces situations, il faut trouver de nouvelles solutions d'habitat adapté : spécifique, hors réglementation standard... Pour les isolés, il manque le segment résidence sociale / pension de famille... » (Bailleur)

« Sur les isolés, la difficulté que l'on rencontre, c'est de dire qu'on a besoin d'avoir un travail plus fin sur le relogement de ce public-là. Les isolés rejettent la proposition de studio. L'alternative c'est de proposer des T2 mais le loyer est trop élevé, même en PLA TS. Donc au-delà, il faut proposer certaines adaptations : soit des modulations de loyers (en réflexion avec la DEAL actuellement), soit travailler différemment par

rapport aux normes de construction (T2 de 40 m² et non 60 : normes RT dom et handicap et problème surcoûts liés aux parkings) » (Bailleur)

Les situations de handicap sont également particulièrement complexes à prendre en charge car très peu de logements sont adaptés.

« Il y a un problématique aussi autour du handicap, y compris dans le cadre du DALO : on a eu 2 ou 3 situations » (SHLMR)

- **Le prix des logements neufs**, en lien avec des demandeurs caractérisés par la faiblesse et la précarité de leurs ressources

« On reloge les DALO sur les livraisons et finalement très peu dans l'existant, car il y a peu de rotation. On a quand même de vraies difficultés sur le taux d'effort. » (DJSCS)

- **Une problématique globale de blocage des parcours résidentiels, dès la décohabitation.**

Fort de ces constats, un travail est actuellement mené par les acteurs locaux (État - bailleurs) pour réorienter la production neuve : par exemple, **la création de 30 % de T1-T2 sur toutes les opérations neuves, et parmi eux, 30 % de logements abordables pour les personnes bénéficiaires des minima sociaux**. L'État travaille également à un accord-cadre avec les bailleurs pour travailler sur le cahier des charges des livraisons, les niveaux de loyer, etc.

Le DALO comme révélateur des situations d'habitat indigne et des difficultés d'intervention

Les acteurs interrogés observent un impact positif du DALO sur le partenariat, le repérage des besoins des publics. **Le DALO constitue à cet égard un levier devant permettre d'activer les dispositifs de droit commun, à commencer par l'arsenal juridique en matière de lutte contre l'habitat indigne :** « Nous, via le DALO, on alerte les partenaires : si un logement est déclaré non décent, on alerte le PILHI par exemple : donc c'est aussi l'occasion de jeter un regard sur le logement. » (Association)

L'observatoire régional de l'habitat indigne tenu par l'AGORAH en 2016 pointe bien le DALO et la COMED comme une source de repérage : entre 2008 et 2016, 14 % des plaintes et signalements d'insalubrité reçus par l'ARS émanaient de la CAF et de la commission DALO.

110

Le DALO marque également les difficultés récurrentes auxquelles font face les acteurs pour lutter contre les marchands de sommeil. **La COMED signale régulièrement à la CAF les adresses où des logements insalubres sont recensés**, mais la CAF ne peut pas flécher les adresses dans son système d'information pour repérer les futurs allocataires qui accèdent à ces mêmes logements. Ainsi, ces logements insalubres sont reloués encore et encore aux ménages les plus fragiles, sans solution par ailleurs.

« L'instruction par la CAF, ça fonctionnait en termes de service rendu, notamment pour le critère non décence, c'était plus facile, aujourd'hui j'ai beaucoup de difficulté avec ça : on se doit d'avoir non pas seulement des suspicions mais un constat de la non décence ou de l'insalubrité. Le problème c'est que la CAF avait la possibilité d'aller visiter, faisait des visites systématiques pour les dossiers DALO. On a quand

même gardé la CAF comme membre expert de la COMED pour ce sujet » (DJSCS)

« On est très très démunis par rapport à la non-décence ou à l'insalubrité : on a du mal à suivre le terrain. Les Maires, les PILHI peuvent suivre sur le terrain. Mais nous, État et CAF, on ne va pas aller voir si la famille est sur place, et puis éviter qu'une autre famille reloue le logement : et là le DALO deviendrait une filière. » (DJSCS)

En outre, la situation foncière est également un enjeu dans de nombreux cas (occupation sans titre, indivision) compliquant davantage les interventions publiques et partenariales. Les dispositifs mis en place (Plan Intercommunaux de Lutte contre l'Habitat Indigne dans 17 communes sur 24, OGRAL, RHI, etc.), ne suffisent pas à répondre aux besoins repérés, notamment pour les ménages requérants.

« Il faudrait trouver des solutions sur l'habitat indigne, c'est le tonneau des Danaïdes... » (Association)

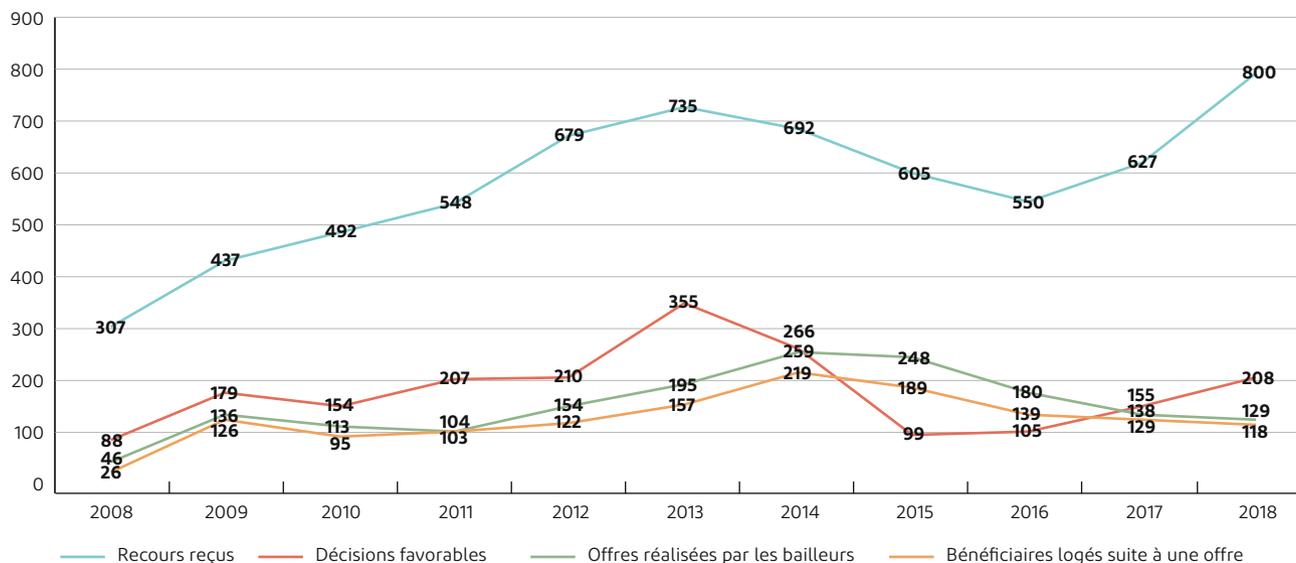
CONCLUSION ET PERSPECTIVES

Après une diminution inquiétante du nombre de recours et du taux de décisions favorables observée en 2015 et 2016, **force est de constater que la mise en œuvre du DALO a connu un renouveau en 2017, tendance qui semble se poursuivre en 2018 avec 800 recours comptabilisés et plus**

de 200 décisions favorables enregistrées. Sur la même période, on observe cependant une tendance à la baisse du nombre d'offres réalisées par les bailleurs, et en conséquence, du nombre de ménages DALO relogés.

SYNTHÈSE DE LA MISE EN ŒUVRE DU DALO À LA RÉUNION - PRINCIPAUX RÉSULTATS 2008 - 2018

SOURCE / INFODALO



Ces résultats témoignent de l'irrégularité du rythme de la mise en œuvre du DALO à la Réunion et des aléas qui ont émaillé sa mise en œuvre depuis 2008 : ambiguïté des discours et des « injonctions », mobilisation fluctuante des parties prenantes, absence ou faiblesse d'une doctrine partagée, défauts de communication, tensions sur les attributions et sur la production de logements sociaux, etc.

Or, **l'effectivité du DALO engage, outre celle, première, de l'État, la responsabilité et la mobilisation de nombreux acteurs** : des travailleurs

sociaux aux bailleurs sociaux en passant par les différents réservataires, désormais incités par la loi Égalité et Citoyenneté à consacrer au moins 25 % de leurs attributions, tous ont un rôle à jouer.

L'ampleur des besoins à La Réunion ne fait aucun doute et le DALO ne prendra tout son sens qu'à condition que les ménages les plus en difficulté puissent être au minima informés et au mieux accompagnés pour faire valoir pleinement leur droit.



10 PROPOSITIONS POUR AMÉLIORER LA MISE EN ŒUVRE DU DALO

Face à ces constats, il est nécessaire de prendre un certain nombre de mesures afin de renforcer l'application du droit au logement opposable (DALO) à la Réunion :

- d'une part, en mettant tout en œuvre afin de reloger tous les ménages prioritaires ;
- d'autre part, en donnant les moyens à toute personne concernée d'accéder à ce droit et d'être accompagnée dans sa mise en œuvre.

112

Par conséquent, la Fondation Abbé Pierre formule **10 propositions concrètes** qui s'inscrivent dans trois axes pour :

AXE 1

RELOGER LES MÉNAGES PRIORITAIRES

AXE 2

FACILITER L'ACCÈS AU DALO SUR TOUT LE TERRITOIRE

AXE 3

GARANTIR UN TRAITEMENT ÉQUITABLE

Ces propositions visent à appliquer le DALO et peuvent ainsi participer à résoudre la crise du logement. **La mise en œuvre du DALO doit être érigée en priorité politique.**

AXE 1

RELOGER LES MÉNAGES PRIORITAIRES

L'objectif général est de reloger tous les ménages en attente (à fin 2017, 216 ménages reconnus prioritaires au DALO restent à reloger dont certains depuis 2008) et de veiller à respecter les délais prévus par la loi pour les futurs ménages reconnus prioritaires.

Proposition n°1 Mobiliser les réservataires

Le passage à la gestion du contingent en flux devra entraîner plus de vigilance dans le travail avec les bailleurs sur le rôle de chacun, les logements à capter pour répondre aux besoins des ménages, le suivi quantitatif et qualitatif (complétude du dossier, moyens de joindre le ménage et montée en charge de l'accompagnement des personnes, etc.), et le suivi des objectifs.

- Utiliser les outils de gestion de la demande facilitant la communication entre les services de l'État et les bailleurs, afin d'assurer un suivi réactif et précis des attributions et relogements effectifs des ménages reconnus prioritaires au DALO ; interfaçage SNE / SYPLO à mettre en œuvre.
- S'inspirer de la « cellule DALO Île-de-France » pour mettre en œuvre l'obligation légale de consacrer 25 % des attributions du contingent d'Action Loge-

ment, aux ménages reconnus prioritaires au titre du DALO ou sortants d'hébergements, en s'adaptant aux besoins et aux attentes des demandeurs.

- Suivre l'application des dispositions de la loi Egalité et Citoyenneté fixant des obligations d'attributions supplémentaires à des ménages prioritaires, en premier lieu les ménages reconnus prioritaires DALO. Ainsi il est prévu :
 - > pour les bailleurs sociaux de réserver au moins 25 % de leurs attributions de logements sociaux non réservés ou repris suite à non proposition d'un candidat par le réservataire ;
 - > pour les collectivités territoriales et leurs groupements de leur réserver au moins 25 % de leurs attributions.
 - > Créer et diffuser un tableau de bord du suivi des attributions et des relogements effectifs des ménages prioritaires au DALO au regard des obligations prévues par la loi ;
 - > en précisant les motifs de refus le cas échéant tant de la part des CAL, des bailleurs sociaux que des ménages ;
 - > en présentant les résultats chaque année au CDHH ;
 - > en transmettant les résultats chaque année au Comité de Suivi de la loi DALO.

Proposition n°2 Utiliser les outils à disposition du Préfet

- Appliquer la réquisition avec attributaire, et l'attribution d'office, lorsque le contingent préfectoral ne suffit pas à reloger des personnes au titre du DALO :
 - > utiliser l'attribution directe d'un logement auprès d'un bailleur lorsque celui-ci avance un refus injustifié ;
 - > appliquer son pouvoir de sanction pécuniaire à l'encontre des bailleurs en cas de non-respect des règles d'attribution et d'affectation des logements ;
 - > se faire représenter dans les commissions d'attribution des bailleurs.

- Lorsqu'une commune n'a pas atteint le pourcentage de logements sociaux prévus par les textes, le Préfet peut :

- > utiliser son pouvoir de substitution aux maires pour accorder les permis de construire pour les communes en constat de carence SRU ;
- > proposer des logements privés correspondant aux besoins et capacités des ménages (en prévoyant la prise en charge par la commune du différentiel entre le coût de location et le coût d'un logement locatif social) ;
- > contraindre les communes à développer, en complémentarité, des dispositifs d'intermédiation locative en mobilisant le parc privé, jusqu'à ce qu'elles aient respecté leurs obligations de construction.

Proposition n°3 Mobiliser largement le parc privé

La loi DALO permet de mobiliser le parc privé afin de reloger les ménages prioritaires. Or, cette opportunité n'est que peu utilisée. Il est nécessaire de mettre en œuvre à cette fin un plan de mobilisation du parc privé à la Réunion :

- Mobiliser les 30 000 logements vacants :
 - > en assurant un suivi des logements assujettis à la taxe sur les logements vacants ;
 - > en cas de vacance injustifiée recourir à la réquisition ou solliciter les bailleurs pour proposer un conventionnement ANAH, etc.
- Assurer un développement plus dynamique du conventionnement des logements privés, qui malgré un nouveau souffle depuis 2016, reste relativement faible.
- Reloger principalement les ménages prioritaires au titre du DALO dans les logements conventionnés.

Proposition n°4 Construire majoritairement des logements sociaux à loyers abordables (LLTS)

En articulation avec les besoins qui ressortent des PDALHPD et des CIA, faire évoluer la production de logement social de manière à ce qu'elle soit adaptée aux besoins et aspirations des demandeurs : typologies, niveaux de loyers et localisation.

- L'insuffisance de ressources ne peut être un motif de rejet pour accéder au logement social.

AXE 2 FACILITER L'ACCÈS AU DALO SUR TOUT LE TERRITOIRE

L'objectif général est de permettre à toute personne potentiellement éligible de faire valoir son droit au logement opposable.

Proposition n°5 Lutter contre le non-recours et promouvoir l'accès au DALO

- Communiquer et informer largement sur la « philosophie » du DALO et promouvoir les pratiques d'aller vers : par exemple, imaginer le passage d'un « bus

BONNE PRATIQUE : L'ÉQUIPE JURIDIQUE MOBILE DE GRENOBLE

La Ville et le CCAS de Grenoble ont fait de l'accès aux droits et la lutte contre le non recours une priorité municipale. Cette volonté s'est concrétisée par l'élaboration d'un plan d'action pour l'accès aux droits et contre le non recours annoncé lors du forum pour l'accès aux droits tenu les 16 et 17 février 2017. Ce plan comporte aujourd'hui 17 actions et parmi elles, la plateforme www.solidarites-grenoble.fr et la mise en place d'une équipe juridique mobile, soutenue par le Défenseur des droits, M. Jacques Toubon

De nombreux partenaires ont participé à la construction de l'équipe juridique mobile : l'Université Grenoble Alpes et sa faculté de droit (via le Master II Contentieux des Droits fondamentaux) ; la Fédération des Acteurs de la Solidarité (ex FNARS) ; le comité de suivi Isère du DALO DAHO porté par l'association « Un toit pour tous » ; l'Ordre des Avocats de Grenoble, l'Institut des Droits de l'Homme (association d'avocats rattachés au barreau de Grenoble) ; le CCAS et la Ville de Grenoble.

Sa mise en œuvre a été souhaitée suite aux constats faits localement et nationalement, d'une application insuffisante de la Loi de Droit Au Logement Opposable (DALO) et Droit A l'Hébergement Opposable (DAHO) au regard de l'augmentation du nombre de ménages reconnus prioritaires.

L'équipe juridique mobile se donne pour objectif de contribuer à rendre effectifs ces droits pour tous en activant plusieurs leviers : formation auprès des acteurs accueillant des publics et constituant des dossiers DALO ou DAHO, qu'ils soient sédentaires ou itinérants ; ressource et conseil auprès de ces acteurs afin de répondre à leurs interrogations au moment de constituer un dossier DALO ou DAHO ; « maraude » consistant à aller à la rencontre des publics potentiellement éligibles en complémentarité des maraudes associatives ou institutionnelles existantes ; émission d'un avis d'opportunité sur le déclenchement d'un contentieux suite à une décision défavorable de la commission de médiation, si celle-ci était juridiquement infondée.

Lancée en avril 2018, l'équipe est désormais au complet, avec un chargé de mission accès aux droits et coordinateur de l'équipe, deux juristes de la fac de droit, une écrivaine publique, une travailleuse sociale et une travailleuse paire. L'équipe a mené ses premières actions : demandes de recours gracieux, dossiers de recours DALO...

Source : Communiqué de presse du 19 juillet 2018, Ville de Grenoble

DALO » ou d'une équipe mobile juridique (voir encadré ci-après) notamment dans les territoires éloignés des pôles urbains.

- Renforcer l'information par les acteurs publics (principalement Préfecture, mais aussi les CCAS (Centres Communaux d'Action Sociale), les CAF et les services sociaux du Conseil Départemental) de tout ménage mal logé ou dépourvu de logement sur la possibilité d'exercer le DALO.
- Organiser la formation des intervenants sociaux (Département, CCAS, CAF, associations) pour accompagner le dépôt d'un recours DALO.

Proposition n°6 Garantir aux personnes éligibles un soutien dans la mise en œuvre de ce droit de recours

- Pour remplir et déposer un dossier DALO.
- Pour engager un recours en injonction.
- Pour contester les décisions de la commission si le refus semble illégitime (en 2012, 55 % des recours ont fait l'objet d'un rejet de la COMED, proportion très importante).
- Jusqu'au recours indemnitaire visant à indemniser le ménage pour le préjudice subi du fait de l'absence de relogement.
- À cette fin, il convient de soutenir la création de permanences d'accompagnement au DALO, de fournir les moyens humains, et de former les services publics (services sociaux, structures publiques d'accès aux droits, etc.) afin d'instruire des recours DALO, de conseiller et d'accompagner les ménages tout au long de la procédure, et de financer les associations qui remplissent cette mission de service public.

Proposition n°7 Utiliser le recours DAHO

Dans un contexte où le secteur de l'hébergement est saturé, si une personne sans domicile n'obtient pas de proposition d'hébergement, elle peut déposer un recours DALO hébergement (DAHO) :

- Il est essentiel de réaffirmer que le DALO doit avant tout permettre aux ménages d'obtenir un logement pérenne et adapté à leurs besoins, pour autant l'usage d'un recours DAHO dans certaine situation peut être nécessaire.
- Rappeler que le recours DALO en vue d'obtenir un hébergement doit être accessible à toute personne, sans condition de régularité de séjour, et que l'hébergement proposé doit présenter un caractère de stabilité.

AXE 3

GARANTIR UN TRAITEMENT ÉQUITABLE

L'objectif général est d'élaborer une doctrine partagée sur les pratiques d'instruction puis d'analyse des dossiers en COMED.

Proposition n°8 Analyser les pratiques de la Commission de médiation pour les changer le cas échéant

- Effectuer une analyse des pratiques actuelles de la COMED :
 - > en évaluant l'application du Guide des bonnes pratiques (DHUP) afin d'améliorer les décisions prises et de prévenir les rejets contestables ;
 - > en identifiant si l'appréciation des critères d'éligibilité s'inscrit dans le cadre de la loi ou non ;
 - > en veillant à ce que la reconnaissance au titre du DALO ne soit pas conditionnée à l'offre de logement disponible sur le territoire car ceci est contraire au principe même d'un droit opposable.
- Proposer la mise en place de formations à destination des membres de la COMED.
- Organiser une veille jurisprudentielle partagée entre tous les membres des COMED.
- Organiser une fois par an une plénière avec tous les membres de la COMED pour faire le bilan de l'activité du DALO et de la COMED à la Réunion.

Proposition n°4 Augmenter les moyens du service instructeur de la COMED et des services de l'État en charge du relogement des ménages prioritaires pour :

- Garantir le respect des délais prévus pour l'examen des recours devant la COMED.
- Instruire les dossiers avec une parfaite maîtrise de la loi, de la jurisprudence sur le DALO et des difficultés rencontrées par les ménages. Proposer une formation et étudier la possibilité d'élaborer un outil de type « guide d'entretien » comme support au travail réalisé par les instructeurs de la DJSCS).
- Assurer le relogement effectif des personnes prioritaires au titre du DALO.
- Participer aux Commissions d'Attribution Logement.

Proposition n°10 Améliorer le suivi et la connaissance des parcours dans un objectif de lutte contre les représentations

Pour dépasser les craintes relatives à « l'appel d'air » et lutter contre la stigmatisation :

- Mieux renseigner, et améliorer/diffuser la connaissance sur les causes de l'émergence des ménages DALO (expulsion, habitat indigne, etc.) : favoriser la collecte des données sur l'origine géographique des DALO, ainsi que sur la mutation/décohabitation (fluidité du parc de logements sociaux).
- Acteurs et partenaires attendent des retours sur l'impact du DALO, la situation des ménages par exemple 1 an après l'attribution, etc.

« [...] La loi est à tout moment menacée. Elle l'est par l'absence d'information et donc d'accès au droit des personnes les plus concernées. Elle l'est lorsque les « circonstances locales » s'introduisent dans la pratique des commissions de médiation. Elle l'est dans les tentatives récurrentes de remise en cause du principe de l'accueil inconditionnel des centres d'hébergement. Elle l'est par la non application des décisions des commissions de médiation, qui conduit les demandeurs à ne plus croire en la loi. »

Logement : une question de droits de l'homme, Bernard Lacharme, L'Harmattan, 2011





Être humain !



DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville. 75019 Paris

Téléphone 01 55 56 37 00

Télécopie 01 55 56 37 01

AGENCE RÉGIONALE ÎLE DE LA RÉUNION

23, rue Henri Leveueur - 97000 Saint-Denis

Téléphone 02 62 40 99 71

agreunion@fondation-abbe-pierre.fr

fondation-abbe-pierre.fr