

FONDATION
Abbé Pierre

ÉCLAIRAGE RÉGIONAL ÎLE DE LA RÉUNION

L'état du mal-logement

en France 2021

RAPPORT ANNUEL #26





2

L'état du mal-logement en France 2021
Éclairage régional Île de La Réunion
26^e rapport

Rapport réalisé par :

Rédacteurs et contributeurs

FORS Recherche Sociale

Justine Lehrmann

Adèle Aubry

Fondation Abbé Pierre

Matthieu Hoarau

Relecture et contributions

Fondation Abbé Pierre

*Direction des Études, des Missions Sociales
et Agence Régionale*

Manuel Domergue

Johanne Latchoumana

Sylvie Leclair

Anne-Claire Mejean-Vaucher

Pauline Portefaix

Florine Siganos

**Création graphique,
infographies et cartographies**

Isabella Marques, atelier444

Photographies

Morgan Fache



SOMMAIRE

INTRODUCTION 7

TABLEAU DE BORD : 10 ANS DE MAL-LOGEMENT 12

PANORAMA - CHIFFRE CLÉS 13

DIMENSION 1 L'ABSENCE DE DOMICILE PERSONNEL 18

DIMENSION 2 LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT 22

DIMENSION 3 LES MAUVAISES CONDITIONS D'HABITAT 26

DIMENSION 4 LE SENTIMENT D'ASSIGNATION À RÉSIDENCE 30

DIMENSION 5 LES DIFFICULTÉS DE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT 34

CONCLUSION 38



LA LUTTE CONTRE L'HABITAT PRÉCAIRE ET INDIGNE À LA RÉUNION 40

PRÉAMBULE 42

PARTIE 1 : COMPRENDRE L'HABITAT PRÉCAIRE ET INDIGNE 44

Les mauvaises conditions d'habitat : une diversité de situations à définir 44

Les mauvaises conditions d'habitat : état des lieux local 50

Les ménages en situation d'habitat indigne 60

PARTIE 2 : L'INTERVENTION DES ACTEURS LOCAUX AUTOUR DES SITUATIONS D'HABITAT PRÉCAIRE ET INDIGNE 64

La difficile montée en puissance des PILHI et des communes relativement en retrait 66

Du signalement à l'intervention sociale et technique, une très grande complexité qui laisse de nombreux ménages de côté 70

Des interventions multiples pour résorber les mauvaises conditions d'habitat 75

LES OUTILS DE L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT À LA RÉUNION : FICHES SYNTHÉTIQUES	76
FICHE #1 Les RHI, un outil à réinventer ?	77
FICHE #2 Les OGRAL, un outil nécessaire mais restreint	80
FICHE #3 Une accession à la propriété bloquée pénalisant également les sorties d'indignité	84
FICHE #4 Comment parvenir à sortir davantage de logements et de ménages de l'insalubrité ?	86
FICHE #5 La difficile mais nécessaire lutte contre les marchands de sommeil	89
FICHE #6 Les aides à l'amélioration de l'habitat, un éparpillement qui nuit au recours et à la valorisation des actions conduites	91
FICHE #7 Résoudre les situations d'indivision, un défi de taille pour les acteurs locaux	95
FICHE #8 Les améliorations lourdes financées dans le cadre de la LBU, une modalité de financement à maintenir et renforcer ?	97
FICHE #9 La lutte contre la précarité énergétique : des dispositifs efficaces, mais encore trop déconnectés de la lutte contre l'habitat indigne	99
SYNTHÈSE : UN NOMBRE D'AMÉLIORATIONS INSUFFISANT FACE AU VOLUME DES BESOINS	102
PARTIE 3 : REMETTRE LES MÉNAGES AU CENTRE DE L'ACTION, DU REPÉRAGE À L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS D'HABITAT EN PASSANT PAR L'ADLH	104
Un environnement complexe, qui nécessite de placer les ménages au centre des interventions	104
Un parcours résidentiel qui doit être un choix	106
Du manque de coordination au manque de moyens, la place de l'action sociale dans la lutte contre l'habitat indigne	107
CONCLUSION	
UN PLAN DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE : OBJECTIF ZÉRO EN 10 ANS !	110





INTRODUCTION

« La maladie la plus constante et la plus mortelle, mais aussi la plus méconnue de toute société, est l'indifférence. »

Abbé Pierre

REGARD SUR LA SITUATION EN FRANCE

En 2021, la Fondation Abbé Pierre a publié au niveau national un rapport sur l'état du mal-logement dans lequel elle a analysé les conséquences très inquiétantes que la crise sanitaire a eu et va avoir sur le quotidien de millions de Français. Le sondage IPSOS réalisé pour la FAP « Perception du mal-logement, quel impact de la crise de la Covid-19 sur le logement ? » révèle que **la situation financière d'un tiers des Français (32 %) s'est dégradée depuis le début de la crise sanitaire**. Cette dégradation affecte davantage les personnes déjà les plus fragiles (43 % des 18 - 24 ans, 55 % des allocataires APL). **14 % des Français ont notamment eu des difficultés liées au logement (paiement des loyers, dégradation du logement)** en 2020 et 29 % des Français expriment des craintes liées au logement pour cette nouvelle année.

De manière générale, la crise sanitaire a renforcé les difficultés vécues par les personnes mal logées. En effet, il est éprouvant d'être confiné dans un logement insalubre. Il en est de même dans un logement suroccupé en sachant que cette situation de mal-logement est propice à la propagation du virus. Les mesures sanitaires ont conduit à la baisse, voire la perte de revenus, formels ou informels, de certaines ménages déjà en impayés de loyers, et ont fait basculer dans l'impayé ceux qui étaient déjà fragilisés. Toutes ces vulnérabilités face au mal-logement sont amplifiées avec les périodes de confinement ou de couvre-feu, de fermeture de certains commerces ou secteurs d'activité. **Les personnes mal logées vivent ainsi une double-peine.**

DE LA CRISE SANITAIRE À LA CRISE SOCIALE À LA RÉUNION

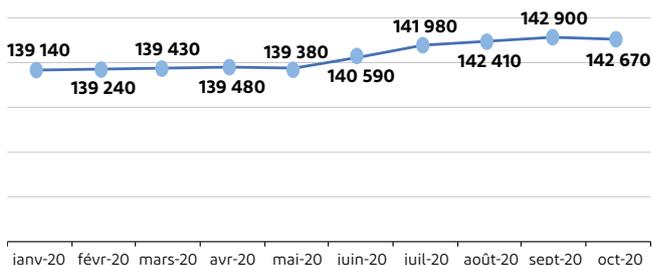
Les effets de la crise sanitaire au niveau social ont accentué les inégalités sociales et la précarisation de nombreux Réunionnais, à partir du confinement, comme en témoigne les indicateurs ci-dessous :

- **Un nombre d'allocataires des minima sociaux à la hausse : + 3 500 nouveaux allocataires des minimas sociaux entre mai et septembre.**

NOMBRE D'ALLOCATAIRES DES MINIMAS SOCIAUX* PAR MOIS EN 2020

* RSA + AAH + ASS

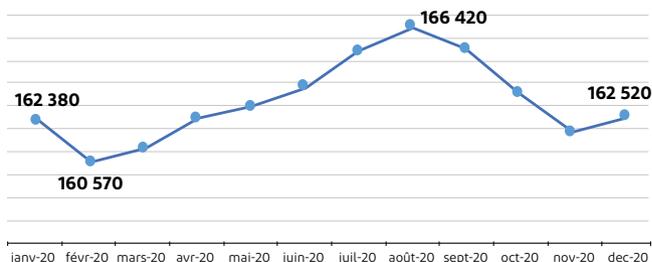
SOURCE / DREES - ministère de la Santé et des Solidarités



- **Une augmentation du nombre de personnes inscrites à Pôle Emploi de février à août 2020**

DEMANDEURS D'EMPLOI INSCRITS EN FIN DE MOIS À PÔLE EMPLOI EN CATÉGORIES A, B, C

SOURCE / DARES - Ministère du Travail



Selon une étude de l'Insee¹, le sous-emploi lié à l'activité partielle a atteint 20 % des personnes en emploi au 2^e trimestre, soit deux fois plus qu'au dernier trimestre de 2019. Les personnes sans emploi qui souhaitent travailler sont de plus en plus nombreuses et représentent 25 % des 15 - 64 ans (3 points de plus que fin 2019).

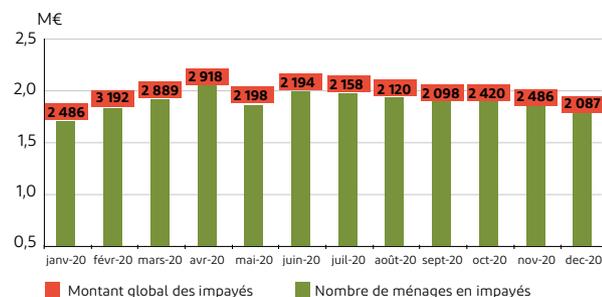
- **Une augmentation du nombre de demandes d'aide alimentaire :**

- Pour la Banque Alimentaire : 3 527 colis distribués en 2020 (+13 % par rapport à 2019) aidant près de 86 694 personnes (+10 %) au travers de la distribution de 1 250 tonnes de denrées alimentaires (+37 %) ;
- Pour la Croix-Rouge, entre le 1^{er} semestre 2019 et le 1^{er} semestre 2020 : 26 879 personnes aidées (+37 %) et 11 257 colis distribués (+36 %).

- **Une augmentation des impayés de loyers et une fragilisation des ménages déjà en situation d'impayés**

ÉVOLUTION DES IMPAYÉS EN 2020 (MONTANTS ET NOMBRE DE MÉNAGES)

SOURCE / BAILLEUR SOCIAL



Les données sont parcellaires et ne sont pas encore consolidées tant dans le parc social que dans le parc privé. Dans le parc social, l'ARMOS constate une augmentation de la dette de + 6 % sur les soldes des locataires présents sur 2020.

Néanmoins, la mobilisation des bailleurs sociaux pour limiter les effets de la « crise » est à prendre en compte puisque les équipes se sont mobilisées rapidement auprès des locataires pour trouver des solutions adaptées visant à résorber

¹ Le marché du travail réunionnais à l'épreuve de la crise sanitaire, 07/10/2020

les impayés. Une analyse plus poussée sera nécessaire pour mesurer les effets à moyen terme.

Si l'on prend l'exemple d'un bailleur social, on observe une forte augmentation des impayés en avril (+ 198 794€ par rapport au mois précédent), un rattrapage important en mai (- 266 951 €), et une nouvelle hausse à partir de juin (+ 163 820 €). Sur le second semestre, le montant de la dette est aussi élevé que sur les mois précédents le confinement mais avec un nombre moins important de ménages en impayés. Cela traduit probablement **une fragilisation des ménages qui avaient déjà contracté une dette locative**. Cette fragilisation est à analyser et mettre en perspective avec les baisses de revenus liées à de l'activité formelle ou informelle. Les inquiétudes sur une augmentation des expulsions locatives à l'issue de la trêve cyclonique sont grandes.

- **Un ralentissement de l'activité de construction**

L'Insee² indique qu'après un trou d'air lié au confinement, l'activité de construction rebondit (pas de baisse d'emploi massive dans le secteur) malgré une baisse du nombre de mises en chantier.

Cette fluctuation est à mettre en perspective avec un volume de construction de logements sociaux à la baisse ces dernières années. Les inquiétudes sont grandes sur les incidences à court et moyen terme pour continuer à produire une offre de logement social abordable.

- **Un ralentissement des actions en faveur de l'habitat**

En 2020, le nombre d'arrêtés préfectoraux relatifs à l'insalubrité a chuté (de 92 en 2019 à 65 en 2020). Ce chiffre n'est qu'un des marqueurs du ralentissement des politiques de l'habitat pendant la période de crise sanitaire : de nombreuses instances de pilotage et de mise en œuvre des actions de lutte ont été suspendues pendant plusieurs mois : les COMED DALO, les CCAPEX, la gouvernance de la précarité énergétique, etc.

² <https://www.insee.fr/fr/statistiques/4797205#titre-bloc-24>

LES PERSONNES SANS ABRI FACE À LA CRISE SANITAIRE ET L'EFFET ACCÉLÉRATEUR DU CONFINEMENT SUR LA STRATÉGIE LOGEMENT D'ABORD

« Ce n'est pas le coronavirus qui va nous tuer, c'est la faim ! » (Personne hébergée)

Les personnes sans abri ont tout d'abord rencontré **d'importantes difficultés pour se nourrir**, en raison de la fermeture de certains lieux et de la perte de leurs revenus issus (le plus souvent) de l'économie informelle (mendicité, travail non déclaré). **L'accès à l'eau, pour boire, se laver, cuisiner et respecter les mesures barrières, s'est également révélé très complexe**, par manque de fontaines, de douches ou de toilettes publiques en fonction des territoires. Et lorsque ces équipements existaient, certains lieux ont fermé durant tout ou partie du confinement, du fait du manque de personnel pour les entretenir ou pour répondre aux exigences de la décontamination des lieux. **L'isolement des personnes s'est accentué**, avec des liens sociaux qui se sont rompus. Un manque d'informations a été également ressenti sur l'épidémie, les consignes de protection, l'ouverture de certains lieux d'accueil, etc.

« Il a fallu attendre le coronavirus pour qu'on s'occupe de nous enfin ! » (Personne hébergée)

Progressivement, **de nombreuses solidarités se sont mises en place** dès lors que notre île s'est retrouvée confinée. Nous souhaitons mettre l'accent principalement sur les réponses déployées pour mettre à l'abri ceux qui n'avaient pas de toit pour rester chez soi à l'heure où cette consigne était prônée par toutes les autorités. La crise sanitaire a eu un effet accélérateur sur les dynamiques autour du Logement d'Abord.

« Qu'est-ce qu'on va devenir après ? On nous remettra à la rue ? » (Personne hébergée)

En complément, des coordinations stratégiques et opérationnelles, impulsées en particulier par les services de l'État et de la FAP, ont permis in fine de créer plusieurs places d'hébergement avec **l'engagement d'éviter tout retour à la rue**

à la sortie du confinement. Ainsi, l'État a réquisitionné 94 places, remplissant les conditions de dignité et de confort (une chambre, un lit, une douche, des espaces communs, etc.)

« Je peux enfin faire une grasse matinée, sans dormir d'un œil. Je n'ai plus à marcher dès 5 heures du matin pour trouver un petit-déjeuner. » (Personne hébergée)

« Je peux enfin poser mes sacs sans avoir à les porter sur mon dos, à errer toute la journée dans les rues. Je sais que j'ai ma chambre, jour et nuit, le temps de trouver une solution pérenne. » (Personne hébergée)

Au total, **100 personnes ont été hébergées**, à Saint-Pierre, à Saint-Paul et à Saint-Denis. Parmi ces personnes, **71 sont relogées** dont 59 avec une mesure d'accompagnement social (AVDL), 13 sont hébergées dans des structures d'hébergement d'insertion, 6 sont retournées dans leur famille, 4 ont quitté le territoire (retour à Maurice, en France), 6 ont quitté par elles-mêmes le dispositif avant la fin du confinement. Tout cela a pu se faire grâce à la mobilisation de plusieurs acteurs, services de l'État, certains CCAS, les associations et les bailleurs sociaux. En l'espace de deux mois, il a été possible de créer ces places d'hébergement. En 3 mois, des solutions de logement et d'hébergement d'insertion ont pu être trouvées.

« J'ai appris à reprendre goût à la vie. » (Personne hébergée)

« Fini le 115 et la rue, un vrai toit sur ma tête. » (Personne hébergée)

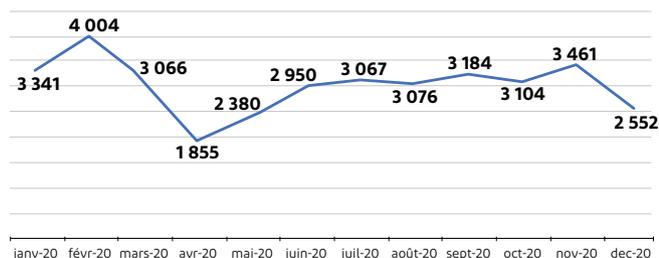
En parallèle, des communes ont développé par elles-mêmes des réponses de mise à l'abri dans des logements dits d'urgence, avant de favoriser l'accès à un logement social ou dans le parc privé, des personnes accompagnées par le CCAS et de manière coordonnée avec le Conseil Départemental et la CAF. Ce fût le cas notamment à Sainte-Suzanne.

Ces initiatives montrent s'il en était besoin, qu'avec une volonté politique et des moyens financiers, l'objectif de faire de La Réunion un territoire O personne SDF est possible. Il est primordial d'amplifier la dynamique autour du Logement d'Abord, puisque les appels au 115 ont repris pour atteindre



APPELS AU 115 EN 2020

SOURCE / SIAO



dès le mois de juillet le même niveau qu'en mars.

L'URGENCE DE CONSTRUIRE AUJOURD'HUI LA RÉUNION DE DEMAIN

Dans ce contexte, la Fondation Abbé Pierre tire la sonnette d'alarme sur **la précarisation croissante de la population réunionnaise**. Elle appelle de ses vœux une véritable politique structurelle dotée de moyens conséquents pour que, malgré la crise, personne ne soit laissé sur le bord de la route.

• **Agir dès maintenant face à la crainte de la « bombe à retardement » que constitue l'augmentation des expulsions locatives** : il est nécessaire de faire un état précis des situations des locataires tant dans le parc social que privé. Il est essentiel de construire une réelle stratégie de prévention des expulsions et d'allouer les moyens nécessaires pour aller à la rencontre des ménages. Nous avons accueilli avec un certain soulagement le report de la trêve hivernale au 31 mai 2021, accompagnée de mesures qui, nous l'espérons, permettront d'éviter certaines expulsions ou de s'assurer que les ménages qui seront expulsés se verront proposer une solution de relogement. Mais nous avons cependant constaté que cette mesure ne concernait que le territoire hexagonal. Cette inégalité de traitement entre la métropole et les territoires ultra-marins nous semble injustifiée au vu de la crise sanitaire qui les touche tous également, même si de manière différenciée. Au-delà de la situation exceptionnelle que nous traversons, il conviendra à l'avenir d'harmoniser le cadre juridique de la trêve des expulsions sur les territoires ultra-marins. Enfin, la Fondation Abbé Pierre demande au niveau national, la mise en place d'un fonds de 200 millions d'euros pour aider au paiement des quittances.

• **Expérimenter l'encadrement des loyers dans le parc privé** : les décrets d'application sur cet outil ne permettent pas aujourd'hui aux territoires ultra-marins de l'expérimenter. Or, les loyers de certains territoires réunionnais sont proches de ceux pratiqués dans des villes de l'hexagone considérées comme étant des territoires tendus. Il est important que les élus locaux s'en saisissent aux côtés des services déconcentrés de l'État pour trouver les modalités d'applications adaptées à l'Outre-mer. La majorité des ménages éligibles au logement social à La Réunion se loge dans le parc privé faute de logements sociaux suffisants, avec des taux d'efforts élevés.

• **Relancer la production du logement social, en particulier très social (LLTS)** : nous le verrons dans les prochaines parties de ce rapport, la construction diminue fortement, avec un taux de vacance dans le parc social parmi les plus faibles de France. L'enjeu est de produire des logements avec des loyers abordables adaptés aux profils des ménages demandeurs de logements sociaux, en expérimentant par exemple la modularité des loyers.

• **Apporter une aide financière aux jeunes de moins de 25 ans** : cette catégorie d'âge est la plus oubliée de toute. Elle ne peut bénéficier du RSA et les conditions d'octroi de la Garantie Jeune ne couvrent pas tous les jeunes en situation de précarité. Notre système de protection sociale doit être repensé au niveau national. En parallèle, via les outils à disposition localement, les pouvoirs publics ont la possibilité d'expérimenter le versement d'une allocation afin de leur permettre de payer un loyer. Le monde de demain se construit aujourd'hui pour, avec et par les jeunes de notre île.

• **Accentuer la mise en œuvre du Logement d'Abord** : la gestion de la crise a dynamisé la stratégie du Logement d'Abord, au point que le Conseil Départemental avec l'appui des principaux partenaires, a déposé une candidature auprès de la DIHAL pour devenir un des nouveaux territoires de mise en œuvre accélérée du « plan Logement d'Abord et de lutte contre le sans-abrisme » sur la période 2021 - 2022. Grâce aux dynamiques existantes, La Réunion a pu être retenue. Des crédits supplémentaires consolideront les réponses actuelles tout en développant des nouvelles. Leur mise en œuvre rapide est cruciale avec une gouvernance partagée.

LE CONTRAT D'ENGAGEMENT CONTRE LE MAL-LOGEMENT : UNE DÉMARCHÉ QUI PREND DU TEMPS...

Le mal-logement est présent dans toutes les communes de l'île, sous différentes formes, à degrés variables, en fonction de la configuration du territoire. C'est pourquoi, à l'occasion des élections municipales, l'Agence Régionale de la Fondation Abbé Pierre avait demandé pour la première fois aux 24 maires de l'île, de **signer un contrat d'engagement pour lutter contre les 5 figures du mal-logement**, par la mise en œuvre d'actions concrètes. Un bilan intermédiaire et final sera effectué tout au long des mandatures actuelles pour suivre l'évolution du mal-logement, à partir d'indicateurs précis et en fonction des actions déployées.

Ainsi, nous avons des discussions avancées avec plusieurs collectivités, à la fois au niveau municipal et intercommunal. À ce stade, **2 intercommunalités (CINOR, TCO) sur 5 et 8 communes (Saint-André, Sainte-Suzanne, Saint-Denis, Le Port, La Possession, Saint-Paul, Les Avirons, Saint-Pierre) sur 24** s'appêtent à signer ou ont déjà signé le contrat. L'enjeu est désormais de finaliser la contractualisation pour se consacrer au plus vite à la déclinaison opérationnelle des objectifs fixés.

Cette mobilisation représente un pas supplémentaire pour faire de **la lutte contre le mal-logement une priorité politique majeure** afin de répondre aux besoins des Réunionnais mal logés, en souhaitant à terme que toutes les collectivités puissent porter cet enjeu crucial à la bonne échelle. Il s'agit simplement de garantir le respect d'un droit fondamental pour **permettre à chaque citoyen d'accéder et de se maintenir dans un logement digne et décent, adapté à ses besoins et ses ressources.**

UN ÉCLAIRAGE RÉGIONAL 2021

Cette année, nous avons souhaité mettre en perspective la crise sanitaire et sociale de 2020, avec **un premier chapitre consacrant un tableau de bord du mal-logement sur la décennie 2010 - 2020**. L'enjeu est de mesurer les évolutions sur le mal-logement et les politiques publiques déployées.

Le second chapitre analyse le droit des occupants d'habitats précaires et indignes, de manière à dresser le panorama des réponses. Avec 17 706 habitats indignes recensés à La Réunion, cette problématique majeure doit être prise en compte à la hauteur des besoins.

*« La première règle avant d'agir consiste à se mettre à la place de l'autre. Nulle vraie recherche du bien commun ne sera possible hors de là. »
Abbé Pierre*

DOCUMENTS DE PLAIDOYER, ÉVÈNEMENTS ET PUBLICATIONS RML

- 2010 « Les enfants victimes directes du mal-logement »** (RML FAP - Cabinet NEO)
- 2011 Évènement consacré à des échanges sur « les personnes à la rue et l'habitat insalubre »**
- 2012 Évènement consacré à des échanges sur « le mal-logement des jeunes ? »**
- 2013 « Une mobilisation partenariale indispensable, 4 priorités à affirmer dans la lutte contre le mal-logement »** (RML FAP)
- 2014 « Une mobilisation partenariale indispensable, suivi des priorités (Partie 1) »** (RML FAP)
- 2015 « Une mobilisation partenariale indispensable, suivi des priorités (Partie 2) »** (RML FAP)
- 2016 Évènement consacré à des échanges sur « le logement rend malade »**
- 2018 « Agir contre le surpeuplement, une priorité pour La Réunion ? »**
« Le plan de la FAP « sans-domicile : objectif zéro » : quelle déclinaison à La Réunion » (RML FAP-FORS)
- 2019 « L'application du DALO à La Réunion de 2008 à 2018 »** (RML FAP-FORS)
- 2020 « La prévention des expulsions locatives à La Réunion »** (RML FAP-FORS)
- 2020 Document de plaidoyer – Élections municipales 2020 « Contrat d'engagement contre le mal-logement »** (FAP-FORS)

TABLEAU DE BORD : 10 ANS DE MAL-LOGEMENT

CONTEXTE SOCIAL

La population a augmenté...

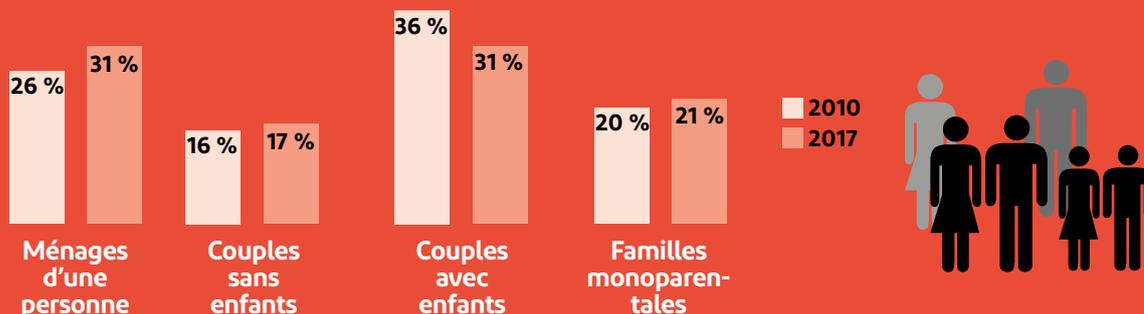


En 2019 : 855 961 habitant·e·s
+ 4 % en 10 ans

... avec de légères évolutions de la composition familiale des ménages

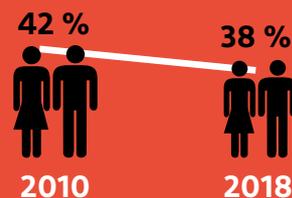
ÉVOLUTION DE LA COMPOSITION FAMILIALE DES MÉNAGES

SOURCE / Insee, RGP, FAM T1



Un taux de pauvreté en diminution
mais 334 300 personnes vivent
avec moins de 1 041 € par mois*

* et par unité de consommation (UC)



Une augmentation du nombre d'allocataires des minima sociaux

SOURCE / DRESS, allocataires RSA - AAH et ASS

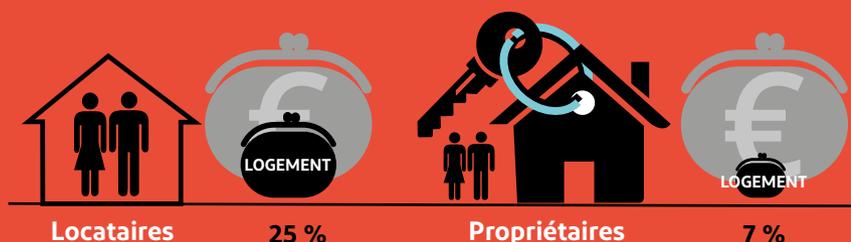


Le logement est la principale dépense dans le budget des locataires

SOURCE / Insee, enquête budget des familles 2017

LE LOGEMENT REPRÉSENTE EN MOYENNE 13,5 % DU BUDGET DES MÉNAGES.

LES MÉNAGES LES PLUS MODESTES¹ CONSACRENT 40 % DE LEURS DÉPENSES AU LOGEMENT ET À L'ALIMENTATION (CONTRE 24 % POUR LES MÉNAGES FAVORISÉS²).



¹ Premier et deuxième quintile de niveau de vie. ² Quatrième et cinquième quintile de niveau de vie.



6 ménages / 10 sont éligibles au logement très social

SOURCE / Insee, pauvreté et précarité à La Réunion, mars 2019

NOMBRE DE PERSONNES COUVERTES PAR L'ALLOCATION LOGEMENT

SOURCE / DRESS, allocataires RSA - AAH et ASS



MONTANT MOYEN DE L'ALLOCATION LOGEMENT

SOURCE / CAF



TABLEAU DE BORD : 10 ANS DE MAL-LOGEMENT

CONTEXTE LOGEMENT

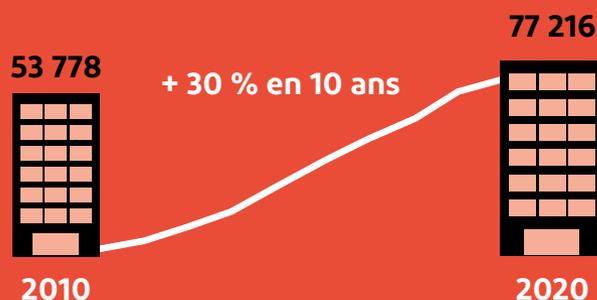
Entre 2010 et 2017 :
une augmentation du nombre
de résidences principales...

SOURCE / Insee, RP 2017



Une augmentation du nombre
de logements sociaux qui représente
20 % du parc de logement...

SOURCE / DEAL - RPLS

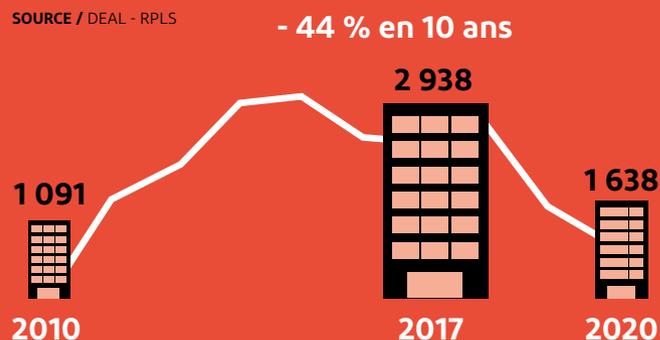


... et du nombre de logements
vacants :



...mais avec une inquiétante
diminution du nombre de nouveaux
logements sociaux livrés depuis
2017 :

SOURCE / DEAL - RPLS



Cette tendance s'accompagne d'une baisse du financement de l'État : 75,4 millions d'euros, soit - 37 %

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

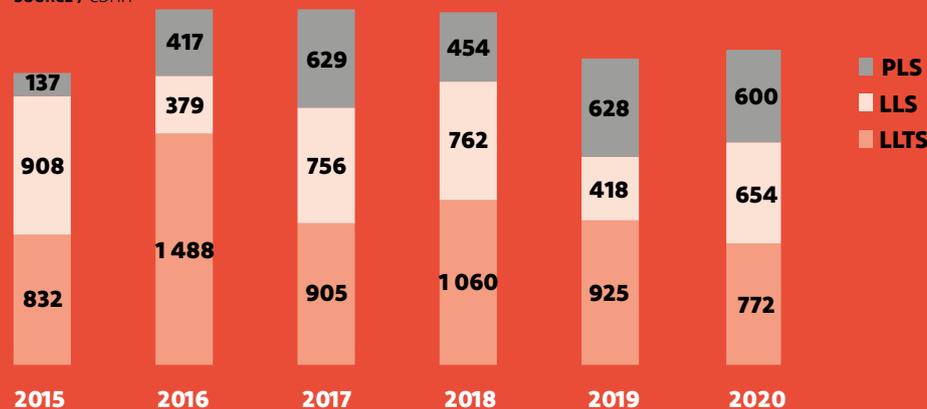
SOURCE / Rapports IEDOM - DEAL



Une préoccupante diminution des logements très sociaux au profit des logements intermédiaires

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS FINANCÉS

SOURCE / CDHH



entre 2016 et 2020

- 48 %
de logements
LLTS financés

+ 44 %
de logement
intermédiaire (PLS)

83 % des demandeurs
ont des revenus
inférieurs ou égal
aux plafonds PLAI

SOURCE / SNE

Le plafond annuel de ressources * pour être éligible au logement social et loyers moyens :

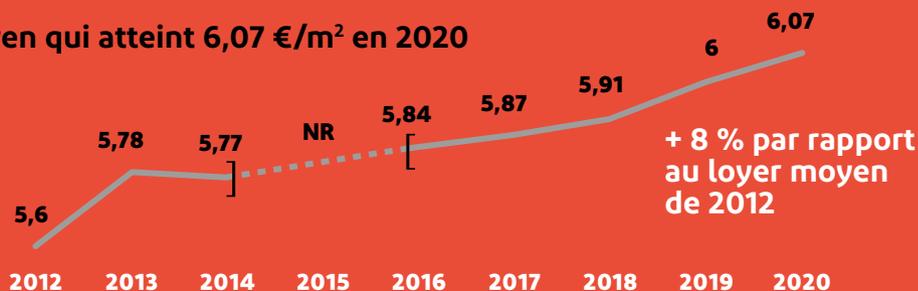
* revenu fiscal de référence pour une personne seule

SOURCE / RPLS 2018



Des loyers en hausse dans le parc social...

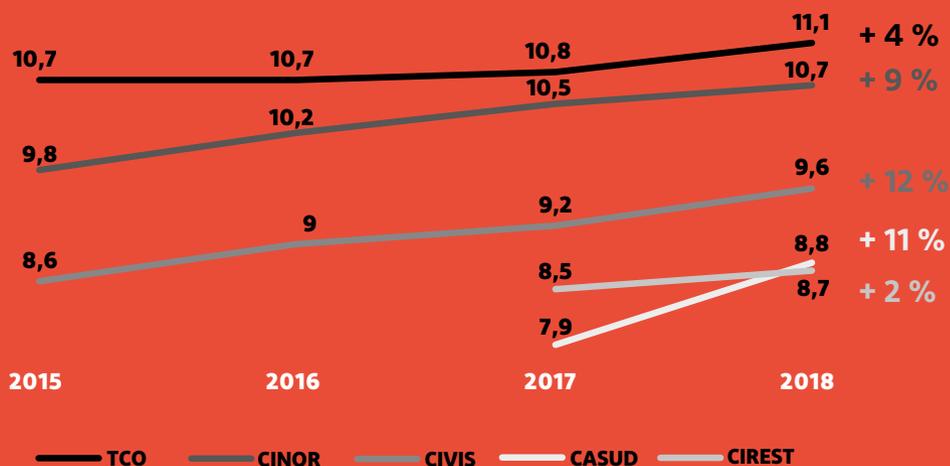
Un loyer moyen qui atteint 6,07 €/m² en 2020



... comme dans le parc privé :

des loyers médians au m² en constante augmentation (par EPCI)

SOURCE / Observatoire des loyers, consulté le 14 janvier 2021



Des coûts de construction plus élevés qu'en métropole

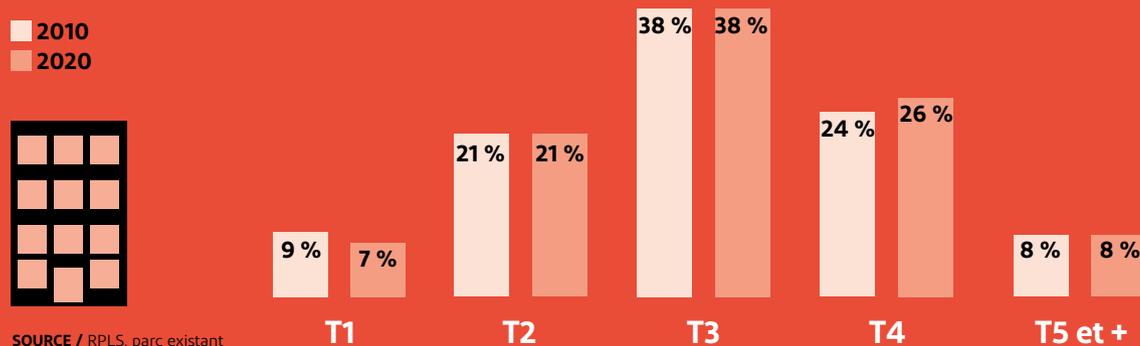
Le coût du logement au m² de surface habitable à La Réunion a progressé de 20 % entre 2011 et 2017.

En 2018, les coûts de construction sont supérieurs de près de 40 % à ceux de Métropole.

SOURCE / étude PWC sur les coûts de construction

Le nombre de petits logements sociaux, notamment des T1 est en baisse sur la décennie.

RÉPARTITION DES LOGEMENTS PAR NOMBRE DE PIÈCES DANS LE PARC SOCIAL



SOURCE / RPLS, parc existant

Fin 2018, 15 % des demandes de logement social concernent un T1 et 28 % un T2.



DIMENSION 1

L'ABSENCE DE DOMICILE PERSONNEL



En 10 ans, **le nombre de personnes dépourvues de logement personnel a augmenté** (personnes à la rue, personnes hébergées chez des tiers, en centres d'hébergement...).

Les solutions d'urgence qui peuvent leur être apportées ne parviennent pas à suivre la cadence (saturation de la plateforme d'appel au 115 malgré une diminution du taux de demande non pourvue, faible augmentation du nombre de places d'hébergement...).

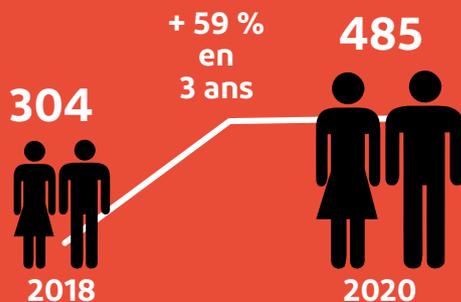
La situation est d'autant plus problématique que ces solutions d'urgence ne résolvent pas les difficultés des personnes : **faute de pouvoir accéder au logement, elles peuvent rester bloquées de nombreux mois, voire années, dans les dispositifs d'hébergement.**

Dans l'intérêt des personnes et pour fluidifier l'hébergement vers le logement, il est donc primordial de **faire du Logement d'Abord une réponse de premier ordre** notamment via les Maisons Relais, l'intermédiation locative (IML), etc.

18

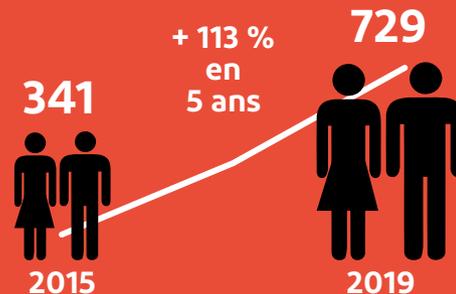
LES PERSONNES SANS ABRI

NOMBRE DE PERSONNES DOMICILIÉES « À LA RUE »
PARMI LES 2 446 PERSONNES
FAISANT L'OBJET D'UNE DOMICILIATION



SOURCE / DJSCS

NOMBRE DE PERSONNES SE DÉCLARANT À LA RUE
PARMI LES DEMANDEURS DE LOGEMENTS SOCIAUX

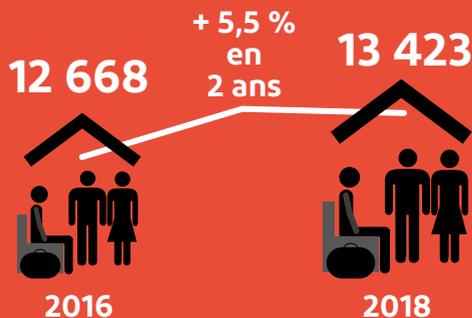


SOURCE / SNE, nombre de demandeurs de logement social se déclarant sans-abri

LES PERSONNES HÉBERGÉES CHEZ UN TIERS

NOMBRE DE PERSONNES HÉBERGÉES CHEZ UN TIERS*

SOURCE / ARMOS

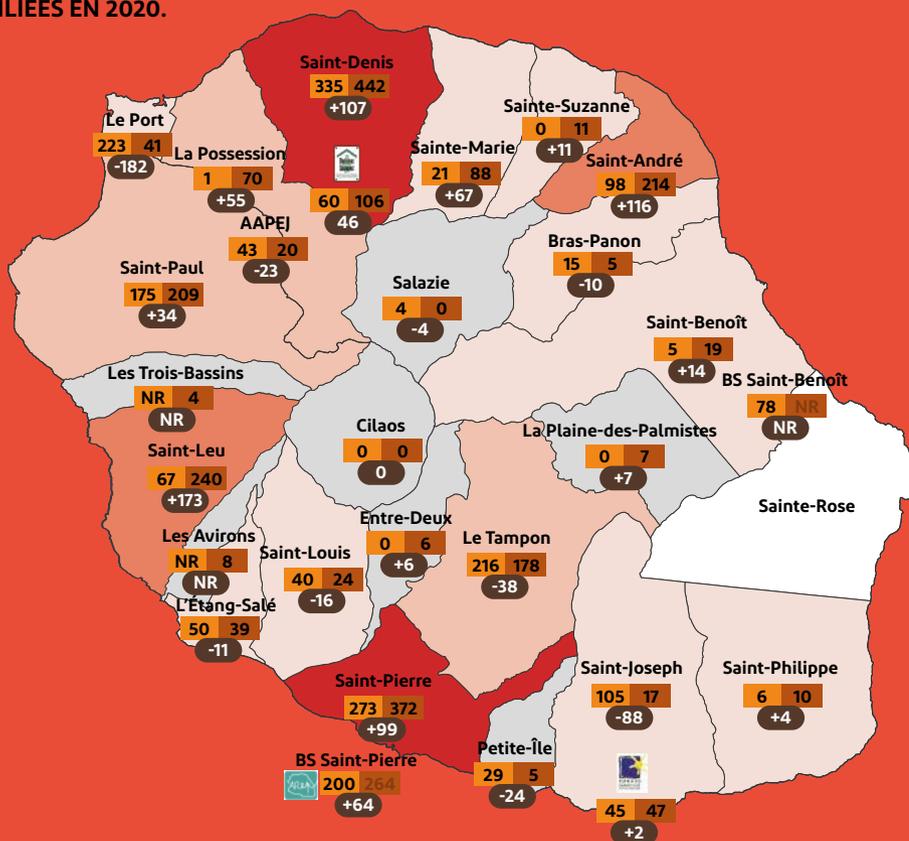


En 2018, 43 % DES DEMANDEURS d'un logement social sont hébergés chez un tiers.

*Hébergés chez un tiers : chez un particulier, ses parents ou enfants, logé gratuitement, en sous-location ou hébergé temporairement.

LES DOMICILIATIONS PAR COMMUNE

2 446 PERSONNES SONT DOMICILIÉES EN 2020.



SOURCE / DJSCS

LES RÉPONSES DE LA RUE AU LOGEMENT



PARMI LES APPELS TRAITÉS, LA PART DE DEMANDES NON POURVUES DIMINUE CES DERNIÈRES ANNÉES DE 59 % EN 2017 À 29 % EN 2019. EN 2020, IL RESTE TOUTEFOIS EN MOYENNE 270 MÉNAGES SANS SOLUTION CHAQUE SOIR.

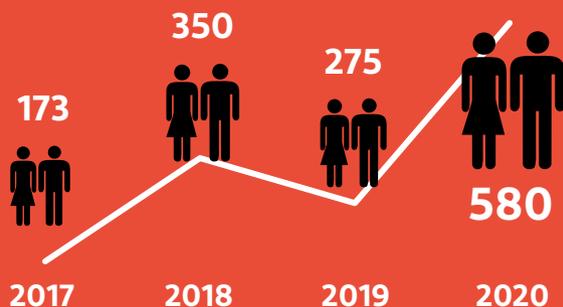


EN 2020, 779 PLACES D'HÉBERGEMENT POUR L'ENSEMBLE DU TERRITOIRE.

	2012	2014	2018	2019	2020
Hébergement d'urgence	104	146	167	185	213
Hébergement d'insertion en CHRS	242	242	222	242	201
Hébergement médico-social (ACT + LHSS)	NR	NR	52	69	72
ALT + ALT Jeunes	442	NR	199	178	158
Héb. d'urgence pour demandeurs d'asiles (HUDA)	NR	NR	NR	NR	135
TOTAL	788	388	640	674	779

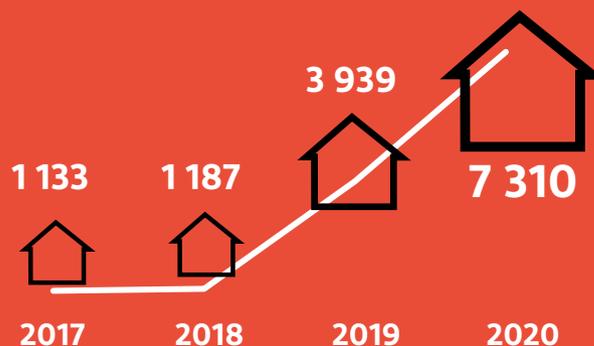
SOURCE / DJSCS

EN 2020, 580 MÉNAGES ONT ÉTÉ HÉBERGÉS À L'HÔTEL...



SOURCE / DJSCS

... ET 7 310 NUITÉES ONT ÉTÉ FINANÇÉES



SOURCE / DJSCS

EN 2020, 888 SOLUTIONS DE LOGEMENTS permettent de décliner le Logement d'Abord à La Réunion.

	Nombre de places 2020 - 2021	Nombre de places à horizon 2022 - 2023
Nb de places en maison Relais	88	264
Nb de places Gagn 1 Kaz' / Un Chez soi d'Abord	50	100
Nb de places IML	750	825
Ensemble de places LDA	888	1 189

SOURCE / FONDATION ABBÉ PIERRE



EN COMPLÉMENT, DE NOUVELLES RÉPONSES DU LOGEMENT D'ABORD SE DÉVELOPPENT

LA RÉUNION FAIT PARTIE DES TERRITOIRES LOGEMENT D'ABORD 2021 - 2022 pour développer de nouvelles actions de lutte contre le sans-abrisme (ex : prime des propriétaires solidaires, complément de loyer, etc.).

1 PRÉFIGURATEUR DE LA PLATE-FORME SOLIKAZ pour capter plus de logements privés à partir de 2022.

3 TERRITOIRES D'EXPÉRIMENTATION (Le Port / La Possession ; Saint-Joseph ; Saint-Benoit) de la **PLATE-FORME TERRITORIALE D'ACCOMPAGNEMENT LOGEMENT D'ABORD.**

1 PROJET EXPÉRIMENTAL, LA PARENTHÈSE, DE 22 PLACES, pour les personnes les plus exclues.

8 NOUVELLES MAISONS RELAIS entre 2022 - 2023.



DIMENSION 2

LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT



Le nombre de **ménages sans solution de logement**, tout comme le nombre de **demandeurs de logement sociaux**, sont en augmentation depuis plusieurs années.

La mobilisation du parc privé à vocation sociale n'est pas au bon niveau. La **production de logements sociaux est insuffisante et diminue fortement** depuis 2017. Cette baisse est préoccupante d'autant que la production nouvelle n'est pas orientée suffisamment vers la construction de logements très sociaux, correspondant davantage aux profils majoritaires des demandeurs.

Dans ce contexte, **l'enjeu de l'attribution des logements sociaux pour les ménages prioritaires est essentiel**. Les collectivités locales et les EPCI doivent attribuer au moins 25 % de leurs logements réservés aux ménages reconnus prioritaires et à loger en urgence au titre du DALO ou à défaut aux personnes définies comme prioritaires par le PDALHPD. En cas de manquement, le Préfet doit procéder à l'attribution sur les logements réservés par la collectivité ou l'EPCI. Or, **le respect de cette obligation est loin d'être effectif**, ce qui ne permet pas de garantir l'application du droit au logement.

22

LA DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL

EN 2019, 32 353 MÉNAGES ONT UNE DEMANDE DE LOGEMENT SOCIAL EN COURS, SOIT 10 % DE PLUS QU'EN 2015 ALORS QUE LE NOMBRE D'ATTRIBUTIONS, LUI, N'AUGMENTE QUE DE 3 %.



NOMBRE DE DEMANDES DE LOGEMENT SOCIAL



SOURCE / SNE

NOMBRE D'ATTRIBUTIONS DE LOGEMENT SOCIAL



SOURCE / ARMOS

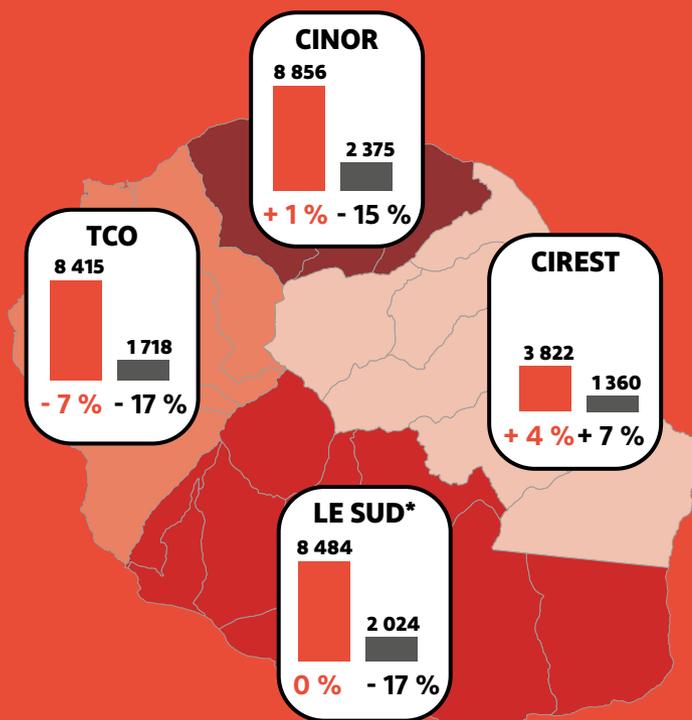
EN 2018, LES TAUX D'ATTRIBUTION SONT VARIABLES SELON LES TERRITOIRES :
de 20,4 % de logements sociaux attribués à TCO,
à 35,6 % à CIREST.

LES DEMANDES ET ATTRIBUTIONS PAR EPCI EN 2018



* Fusion des données CIVIS et CA SUD

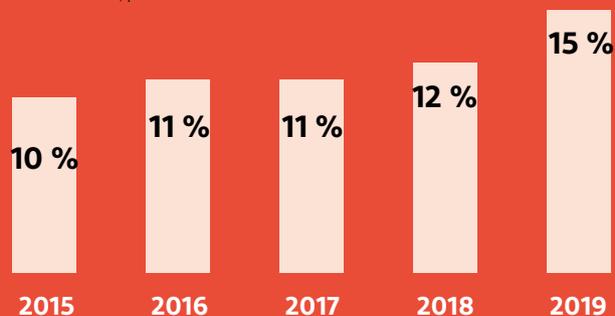
SOURCE / Demandes : SNE -
Attributions : ARMOS



En 2019, 15 % DES DEMANDEURS de logement social ont réalisé leur première demande il y a PLUS DE 2 ANS.

PART DES DEMANDES DE PLUS DE 2 ANS

SOURCE / SNE, parmi les demandes hors mutation

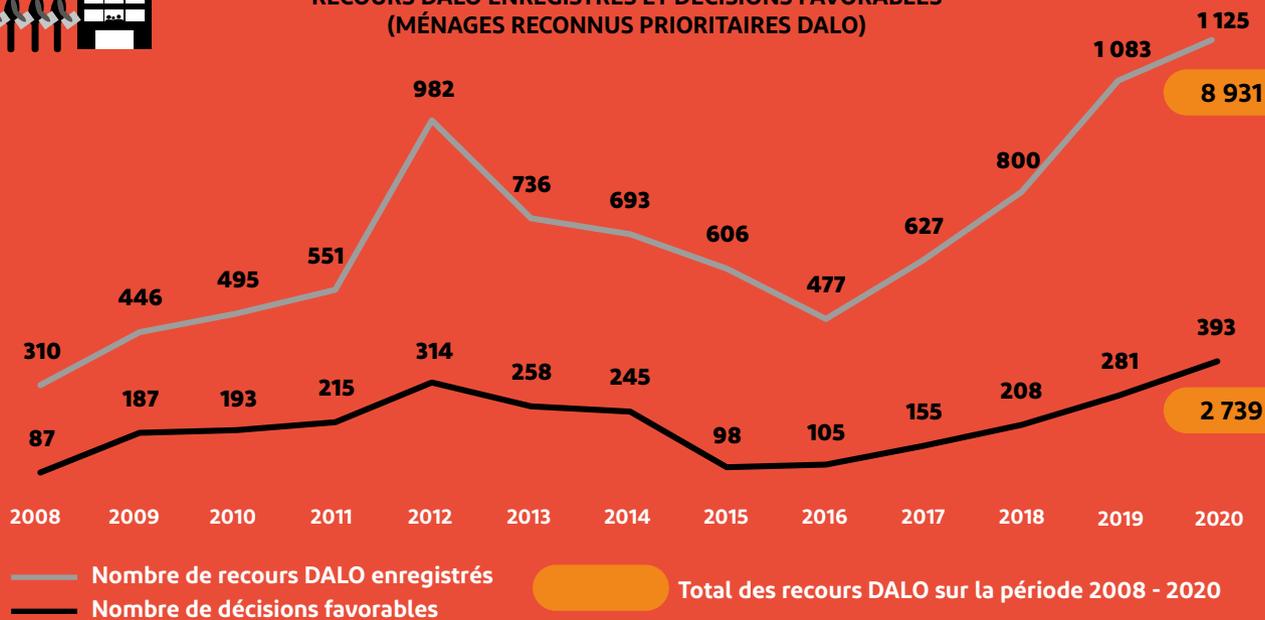


LES RECOURS DALO



En 2020, 1 125 MÉNAGES ONT DÉPOSÉ UN RECOURS DALO, soit un nombre 3 fois supérieur à 2008 au moment de l'entrée en vigueur de la loi.

RECOURS DALO ENREGISTRÉS ET DÉCISIONS FAVORABLES (MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES DALO)

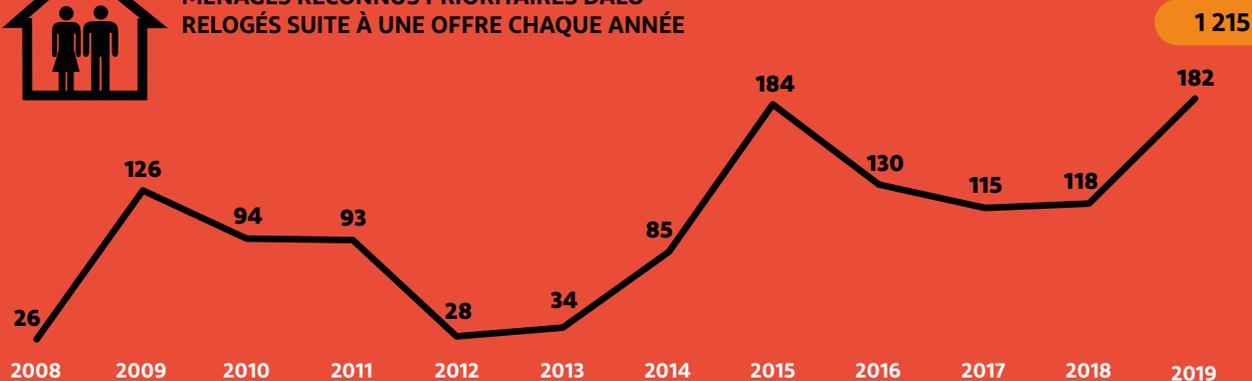


SOURCE / DJSCS

La part de ménages relogés au titre du DALO a fortement augmenté depuis 2008, bien qu'elle ait connu des variations importantes ces dernières années. En 2019, 182 MÉNAGES ONT ÉTÉ RELOGÉS PAR LES POUVOIRS PUBLICS.



MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES DALO RELOGÉS SUITE À UNE OFFRE CHAQUE ANNÉE

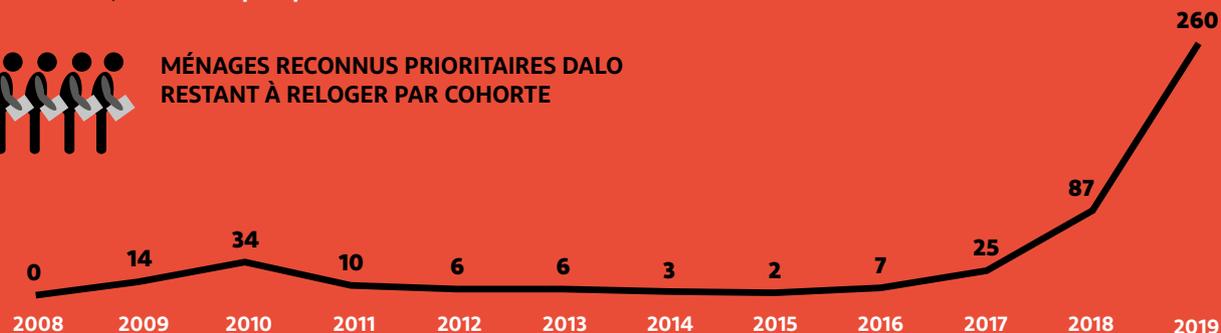


SOURCE / DJSCS

Au total, parmi les ménages ayant déposé une demande entre 2008 et 2019, 454 MÉNAGES SONT ENCORE EN ATTENTE, dont 48 depuis plus de 10 ans.



MÉNAGES RECONNUS PRIORITAIRES DALO
RESTANT À RELOGER PAR COHORTE



SOURCE / INFODALO

LA LABELLISATION PDALHPD

En 2020, 504 demandes de labellisation PDALHPD¹ ont été déposées : 90 % ont donné lieu à des décisions favorables et 31 % à un relogement. Le nombre de ménages relogés par le biais de la labellisation PDALHPD est également en augmentation (+ 22 % par rapport à 2019).

	2019	2020
Demandes de labellisation	NR	504
Demandes labellisées	259	453
Nombre de ménages relogés	130	159

SOURCE / DJSCS

LES ATTRIBUTIONS DE LOGEMENT POUR LES MÉNAGES PRIORITAIRES



4 000 LOGEMENTS SOCIAUX devraient être attribués aux prioritaires si RESPECT DES 25 % par les réservataires (loi Égalité Citoyenneté)

SOURCE / DJSCS

¹ Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées



DIMENSION 3

LES MAUVAISES CONDITIONS D'HABITAT



Une amélioration des conditions d'habitat qui ralentit, voire stagne, notamment pour les plus modestes. Le nombre de bâtis précaires reste stable avec un volume encore trop élevé à La Réunion. De nombreux ménages font état de problématiques de confort (humidité, chaleur, dégradation, etc.)

Les moyens disponibles ne sont pas à la hauteur des besoins, tant pour résorber ces situations (réhabilitation du parc de logements sociaux, amélioration de l'habitat dans le parc privé), **que pour accompagner les ménages vers la sortie de l'indignité** (amélioration des outils de repérage, de suivi et d'accompagnement des ménages).

L'ÉVOLUTION DES SITUATIONS DE PRÉCARITÉ DES LOGEMENTS



SOURCE / Insee - LOG T10D - Résidences principales selon l'aspect du bâti / **Bâtis précaires** = habitation de fortune et cases en bois sous tôle

Seulement **23 HABITATIONS DE FORTUNE** de moins entre 2010 et 2017, et une recrudescence du phénomène entre 2012 et 2017 qui doit être surveillée.



Une diminution plus nette du nombre de **CASES EN BOIS SOUS TÔLE**, mais un stock qui reste important.



SOURCE / Insee - LOG T10D - Résidences principales selon l'aspect du bâti / Les **habitations de fortune** au sens de l'Insee : cabanons, constructions provisoires, logements situés dans un bâtiment en voie de démolition, bâtiments non destinés à l'habitation mais habités, etc. / **Cases en bois sous tôle** : maisons en tôle, bois, végétal ou terre, etc.

L'ABSENCE D'ÉLÉMENTS DE CONFORT DANS LES LOGEMENTS

NOMBRE DE LOGEMENTS SANS EAU CHAUDE



SOURCE / Insee



1 818 RÉSIDENCES PRINCIPALES
SANS ÉLECTRICITÉ à l'intérieur en 2017
(- 5 % par rapport à 2010)



6 477 LOGEMENTS SANS BAIGNOIRE
OU DOUCHE ET WC
(- 8 % par rapport à 2010)

LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

14 % de la population est touchée, soit 116 914 PERSONNES.

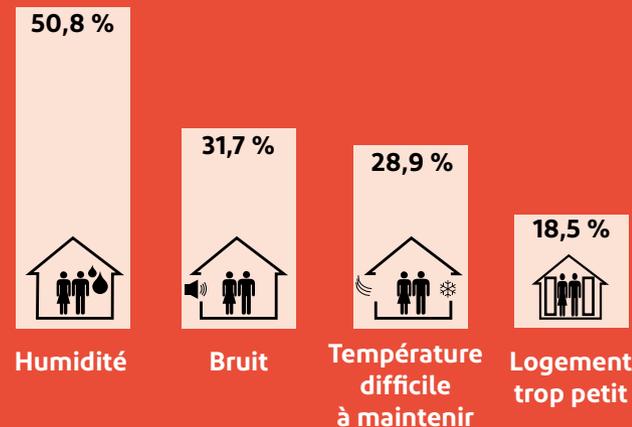
SOURCE / ENL 2013

En 2020, 142 000 MÉNAGES ont bénéficié du CHÈQUE ÉNERGIE, soit 369 000 personnes environ.

SOURCE / IPREUNION.COM

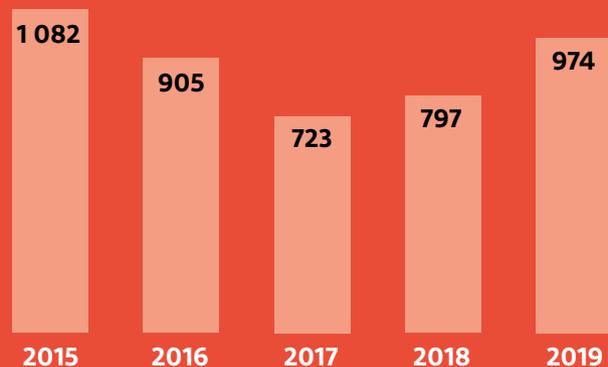
LES DIFFICULTÉS LIÉES AU LOGEMENT

LES DIFFICULTÉS LIÉES AU LOGEMENT EN 2018 (% DE LA POPULATION)



SOURCE / Insee, enquête SRCV 2018

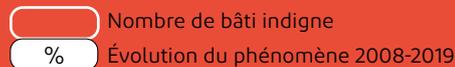
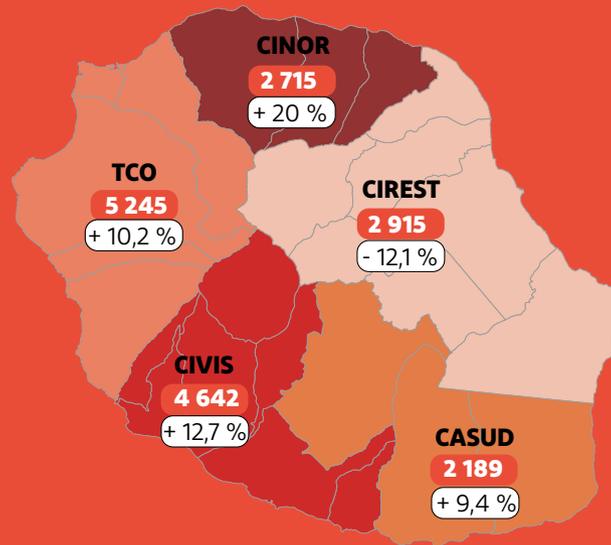
DEMANDES DE LOGEMENT SOCIAL POUR MOTIF DE LOGEMENT NON HABITABLE



SOURCE / SNE, y compris demandes de mutation

Nb : les critères de décomptes des demandes ont changé : de 2015 à 2017, seul le critère «logement non habitable» est indiqué. En 2018, le chiffre cumule trois critères : «logement insalubre», «logement non décent» et «logement «non habitable»». En 2019, seuls les critères «logement insalubre et logement non décent» sont renseignés.

NOMBRE DE BÂTIS INDIGNES PAR EPCI EN 2019 ET ÉVOLUTION 2008 - 2019



SOURCE / ORHI, AGORAH 2019 (2020 pour les données CASUD)

28

LE SURPEUPLEMENT



16 % de la population vit en situation de surpeuplement*, soit 136 956 PERSONNES.

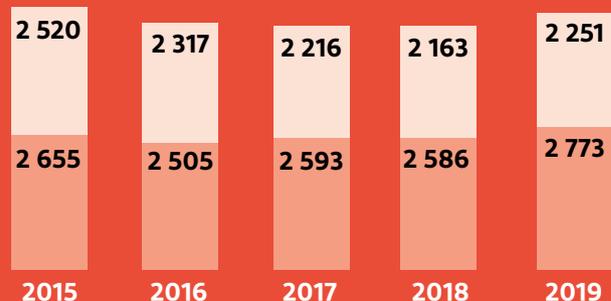
SOURCE / Insee

* Selon l'Insee, « un logement est considéré comme surpeuplé quand il lui manque au moins une pièce par rapport au "nombre de pièces attendu" défini ainsi : une pièce de séjour pour le ménage ; une pièce pour chaque personne de référence d'une famille ; une pièce pour les personnes hors famille non célibataire ou les célibataires de 19 ans ou plus ; pour les célibataires de moins de 19 ans, on compte une pièce pour deux enfants s'ils sont de même sexe ou ont moins de 7 ans, sinon une pièce par enfant. Cette définition est usuellement complétée par des critères de surface du logement. »

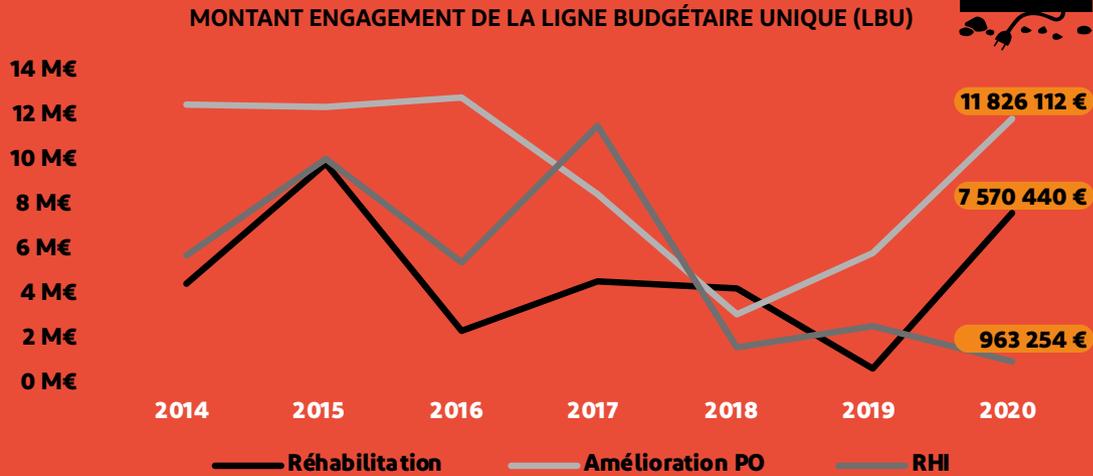
NOMBRE DE DEMANDES DE LOGEMENT SOCIAL AU MOTIF DE « LOGEMENT ACTUEL TROP PETIT »



■ Dans les demandes de mutations
■ Dans les demandes hors mutation

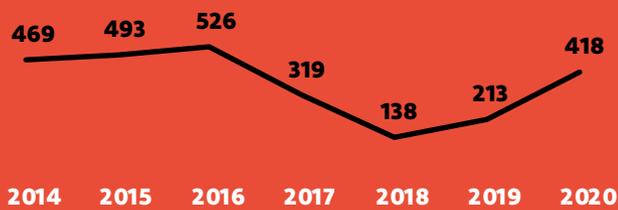


DES MOYENS FINANCIERS INSUFFISANTS



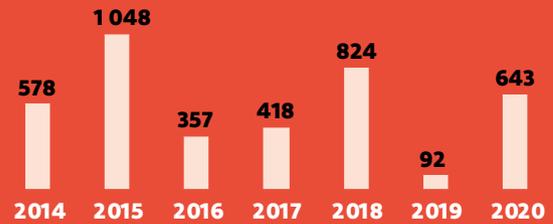
SOURCE / DEAL

DOSSIERS D'AMÉLIORATION FINANCÉS AVEC LA LBU



SOURCE / DEAL

RÉHABILITATIONS FINANCÉS AVEC LA LBU



SOURCE / DEAL



DIMENSION 4

LE SENTIMENT D'ASSIGNATION À RÉSIDENCE



Des données préoccupantes pour l'avenir des parcours résidentiels des ménages modestes :

attributions de logements sociaux en baisse, taux de mixité sociale non respectés dans certains territoires, baisse des moyens accordés à l'accession sociale à la propriété, concentration du parc social dans les quartiers prioritaires de la Politique de la ville faute d'une acceptation sociale et d'une volonté politique forte d'en construire en dehors.

L'enjeu est de taille pour les acteurs du logement, et passe notamment par un meilleur respect des obligations légales liées à la mixité sociale en construisant des logements sociaux ou en mobilisant le parc privé, notamment via le conventionnement ANAH (logements comptabilisés dans le pourcentage SRU).

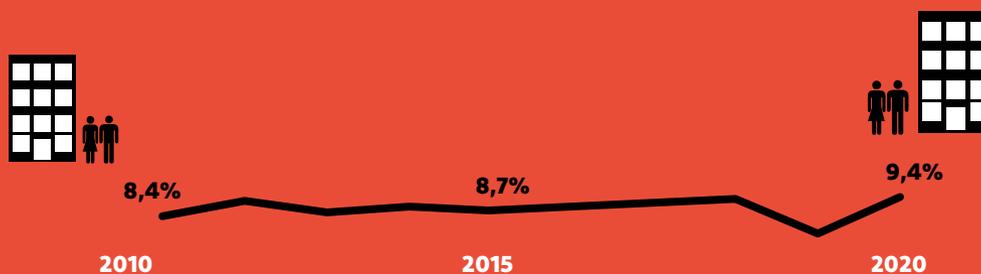
Enfin, les habitants des quartiers faisant l'objet d'une opération de renouvellement urbain ont le sentiment de ne pas être associés dans une logique de co-construction.

UN PARC SOCIAL SATURÉ

30

Un taux d'attribution qui stagne¹, proche de la moyenne nationale (9,3 %).

ÉVOLUTION DU TAUX DE MOBILITÉ DANS LE PARC SOCIAL



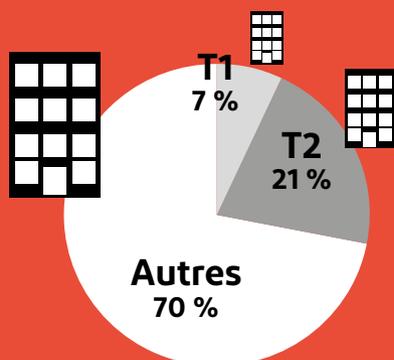
SOURCE / RPLS

¹ Taux 2019 lié à la situation ponctuelle d'un bailleur ayant tardé à relouer un nombre important de logements.

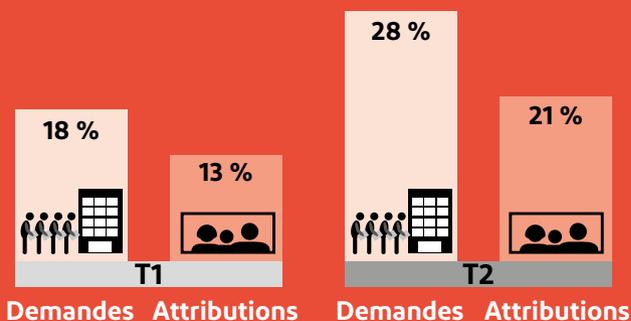
Une offre de petits logements trop faible dans le parc social.

Des difficultés d'accès ou de mobilité dans le parc social accrues pour les ménages ayant besoin d'un petit logement ou vivant dans un logement trop cher.

PARC SOCIAL À LA RÉUNION



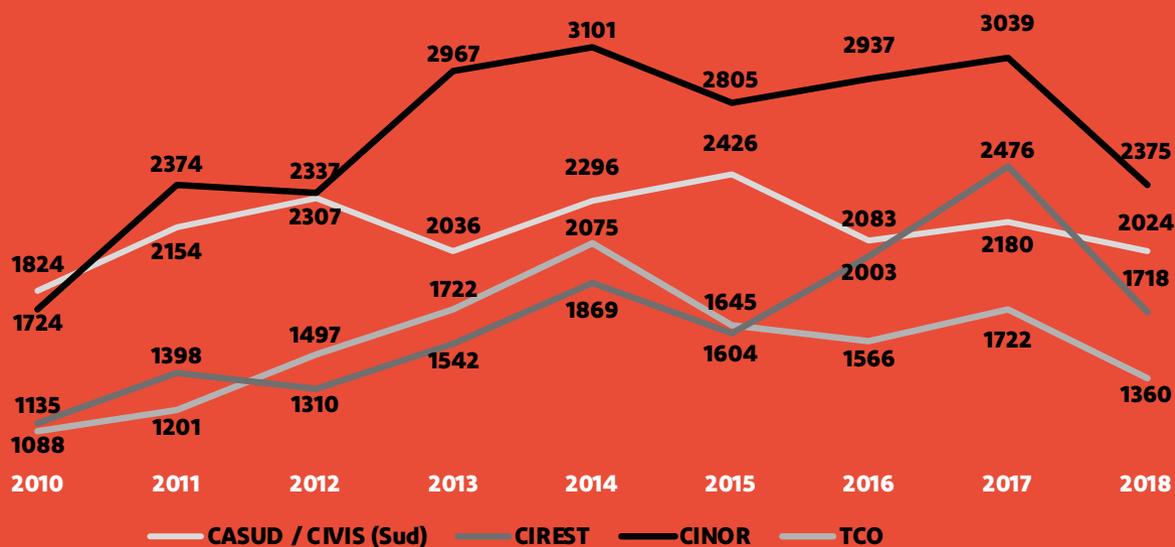
DEMANDES ET ATTRIBUTIONS DE PETITS LOGEMENTS



SOURCE / SNE

Des attributions en baisse dans l'ensemble des EPCI.

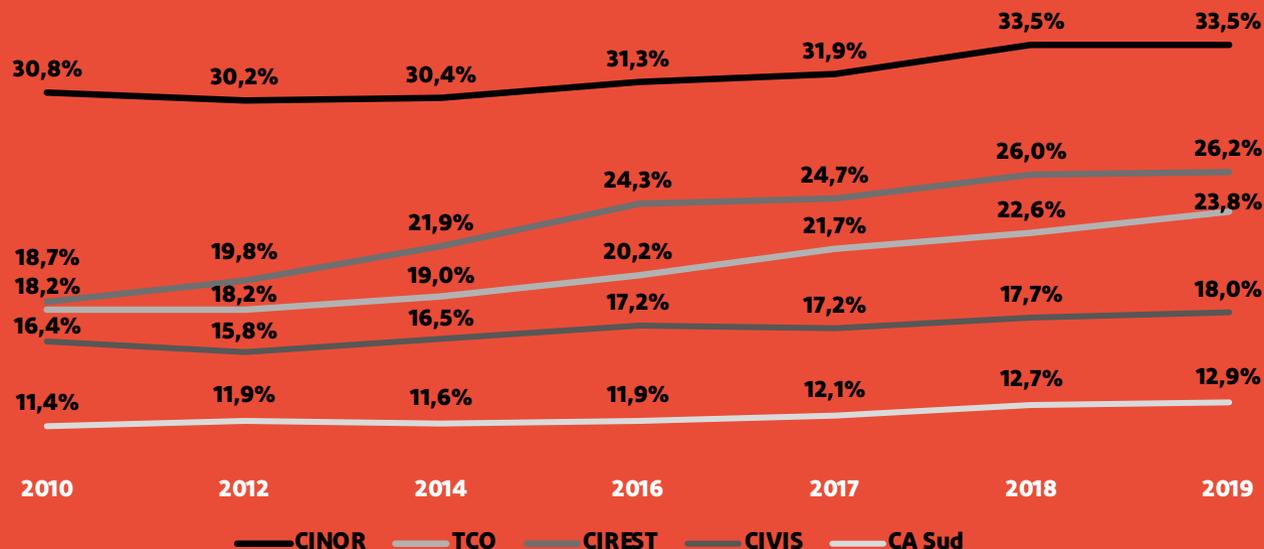
ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ATTRIBUTIONS PAR EPCI



SOURCE / ARMOS

LE RESPECT DES OBLIGATIONS DE MIXITÉ SOCIALE (SRU)

ÉVOLUTION DES TAUX DE MIXITÉ SRU PAR EPCI



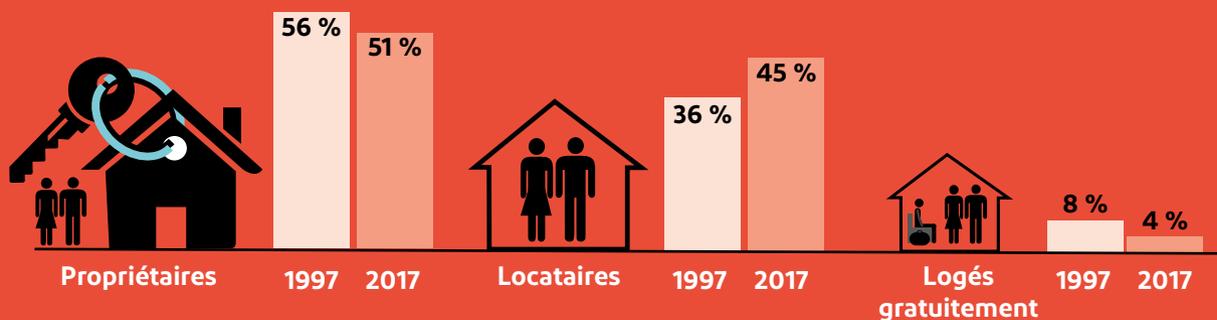
SOURCE / SNE

En 2020, 49,3 % des logements sociaux se situent dans un QUARTIER PRIORITAIRE DE LA VILLE (QPV), contre 29,4 % en France métropolitaine.

UN BLOCAGE DES PARCOURS RÉSIDENTIELS ET DES POSSIBILITÉS D'ACCESSION POUR LES MÉNAGES MODESTES

Une diminution de la proportion des ménages propriétaires depuis une trentaine d'années.

RÉSIDENCES PRINCIPALES SELON LE STATUT D'OCCUPATION



SOURCE / Insee



PROPRIÉTAIRES ACCÉDANTS¹

15 % des ménages réunionnais sont propriétaires accédants en 2013, la part des primo-accédants² reste stable entre 2013 et 2006 : 4 % des ménages

SOURCE / Insee

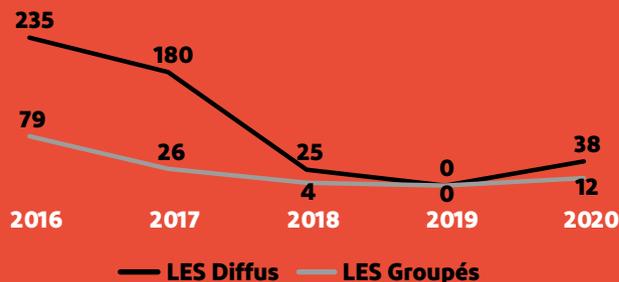
UN EFFONDREMENT DE L'ACCESSION SOCIALE À LA PROPRIÉTÉ malgré le rétablissement d'une aide à l'accession sociale et à la sortie de l'insalubrité (AASSI) spécifique à l'Outre-mer en 2020.

MONTANT ENGAGEMENT LBU SUR L'ACCESSION (EN €)



SOURCE / DEAL

NOMBRE DE DOSSIERS ENGAGÉS



SOURCE / CDHH



Entre 2011 et 2019, 1 304 LOGEMENTS DU PARC SOCIAL ONT ÉTÉ VENDUS, principalement par la SHLMR et la SIDR. En moyenne, 144 logements sociaux sont vendus chaque année.

LES VENTES DANS LE PARC LOCATIF SOCIAL



SOURCE / CDHH

¹ Propriétaire qui a encore des emprunts à rembourser pour sa résidence principale : l'enquête Panorama du logement fin 2013 à La Réunion de l'Insee (publiée en janvier 2017) montre que les achats à crédit, bien que majoritaires, sont moins fréquents à La Réunion (65 %) qu'en Métropole en province (80 %). D'autres formes d'acquisition sont plus répandues sur le territoire, notamment les héritages ou les donations (15 % des nouvelles acquisitions contre 6 % en Métropole en province).

² Ménage accédant pour la première fois.



LES DIFFICULTÉS DE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT



Près de 6 Réunionnais sur 10 sont éligibles à du logement très social. Tous ne formulent pas de demandes de logement social, ce qui signifie que la majorité des ménages avec des faibles revenus se logent dans le parc privé.

Plus les revenus sont faibles, plus la part consacrée au logement est élevée dans le budget de consommation des ménages. La réforme sur le mode de calcul de l'Allocation Logement (contemporanéité) risque de fragiliser également des ménages et nous ne connaissons pas l'impact de ce changement crucial. Les effets de la crise sanitaire sur la crise sociale laisse à craindre une accentuation de la précarisation des ménages les plus modestes.

En outre, les outils favorisant le maintien des ménages dans leur logement et les actions de préventions des expulsions **doivent encore monter en charge pour répondre aux besoins** : le nombre de signalement d'impayés, d'assignations et de demandes de concours de la force publique est en hausse ces dernières années, tandis que la sollicitation du FSL stagne et que les moyens dédiés à « l'aller vers » sont relativement faibles.

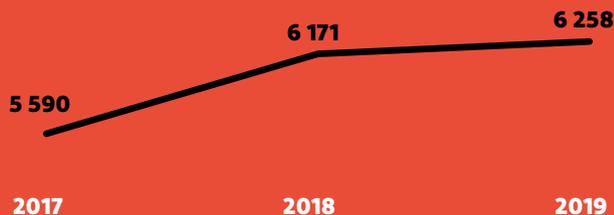
Une réelle stratégie ambitieuse et coordonnée de la politique de prévention des expulsions locatives est nécessaire.

LES EXPULSIONS

Une augmentation du nombre de signalements :
PRÈS DE + 12 % EN 3 ANS

+ 7 % d'assignations entre 2018 et 2019, + 38 % DEPUIS 2011

SIGNALEMENTS IMPAYÉS REÇUS PAR LA CAF



SOURCE / CCAPEX

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ASSIGNATIONS



SOURCE / CCAPEX

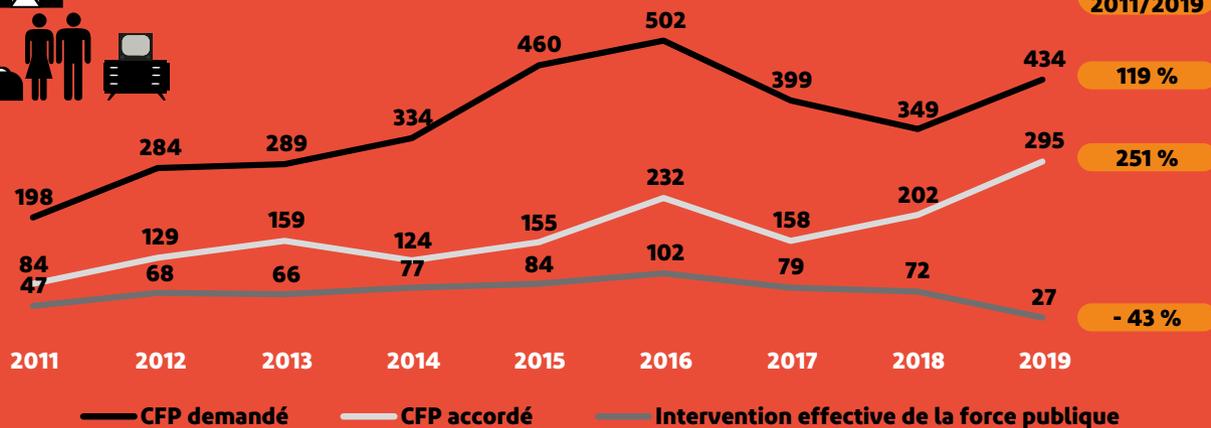
En 2019, UNE AUGMENTATION DES DÉCISIONS D'EXPULSION : + 22 % PAR RAPPORT À 2018.



SOURCE / CCAPEX



Depuis 2011, une AUGMENTATION IMPORTANTE DES CFP DEMANDÉS ET ACCORDÉS.



SOURCE / CCAPEX

L'ALLOCATION LOGEMENT



284 236 PERSONNES bénéficient d'une aide au logement, soit 33 % DE LA POPULATION

Une baisse du MONTANT MÉDIAN de l'allocation logement de 3 % entre 2016 et 2019, passée de 259,29 € à 252,26 €

SOURCE / CAF 2019



En 2019 : un TAUX D'EFFORT BRUT DE 45,31 % pour les ménages, qui passe à 15,77 % grâce aux allocations logements (contre 15,70 % en 2016).

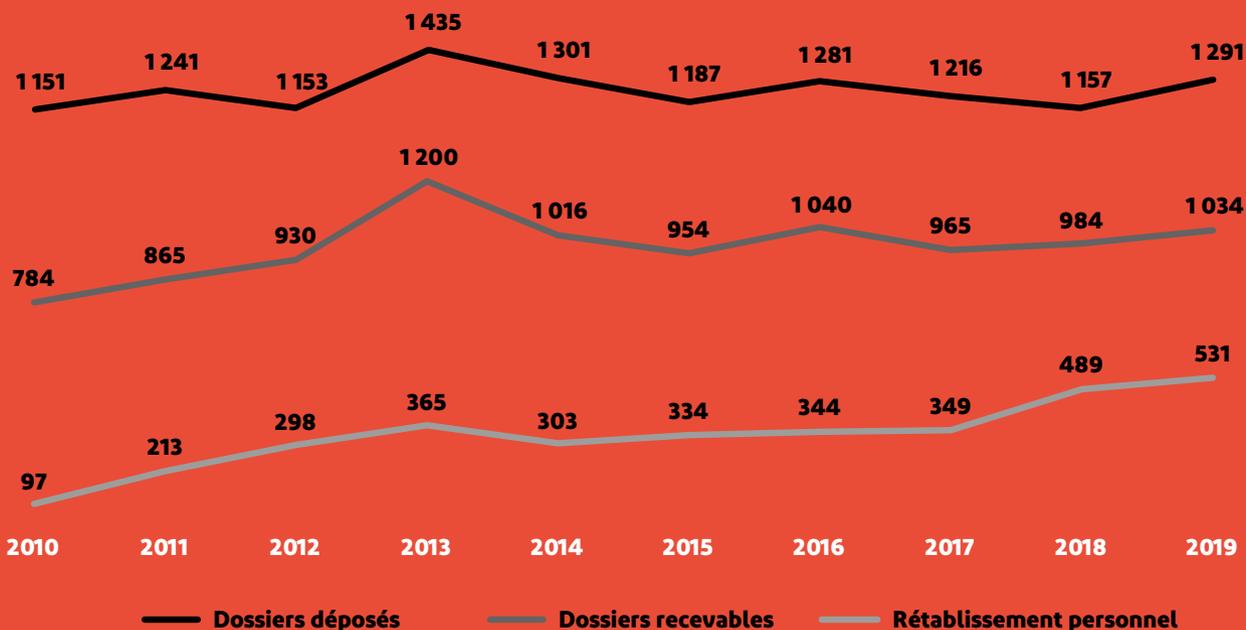
SOURCE / CAF

L'effet de la contemporanéité des allocations logement dans un contexte de crise social reste à ce jour mal appréhendé.

LES DOSSIERS DE SURENDETTEMENT

Marqueurs de la précarité des ménages, les dossiers de surendettement sont EN HAUSSE DE 11,58 % ENTRE 2018 ET 2019. 58 % des ménages réunionnais surendettés n'ont aucune capacité de remboursement.

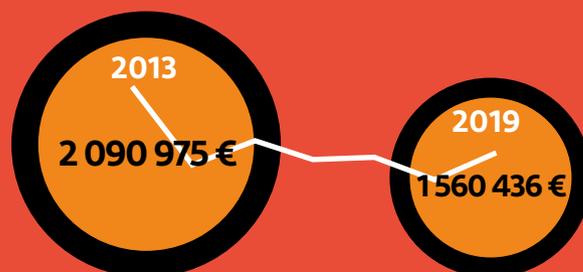
DOSSIERS DÉPOSÉS, RECEVABLES ET RÉTABLISSEMENT PERSONNEL



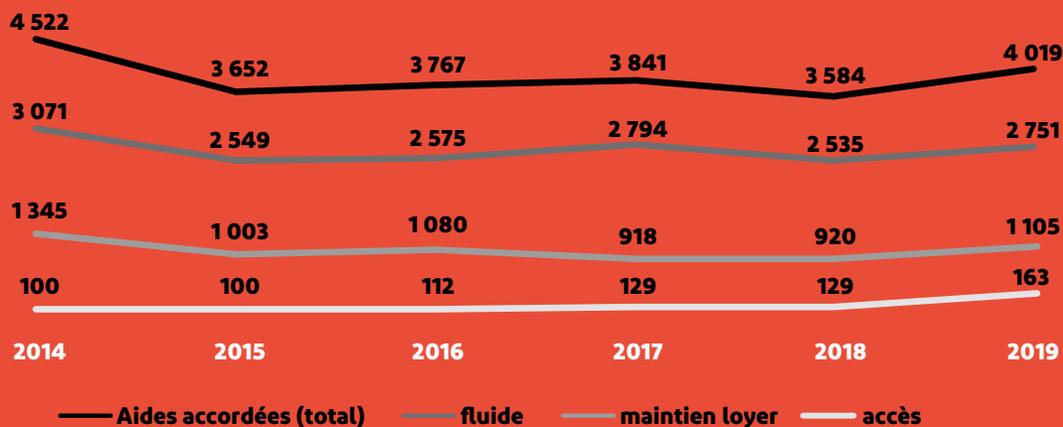
SOURCE / IEDOM

LA MOBILISATION DU FONDS DE SOLIDARITÉ LOGEMENT (FSL)

Un BUDGET FSL qui a diminué de 25 % par rapport à 2013.

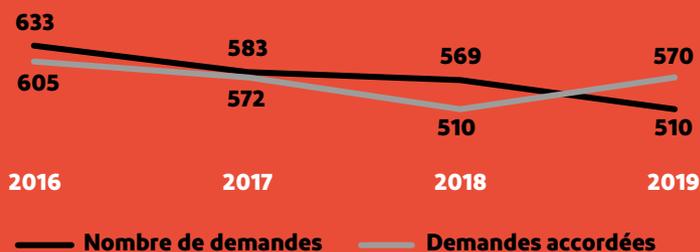


ÉVOLUTION DU NOMBRE D'AIDES FINANCIÈRES FSL ACCORDÉES



SOURCE / CODIR FSL

En 2019, 836 FAMILLES ONT ÉTÉ ACCOMPAGNÉES GRÂCE À L'ASLL par 12 ETP de travailleurs sociaux.



CONCLUSION

La Fondation Abbé Pierre présente une estimation du nombre de personnes mal logées en France, à partir de chiffres issus de l'exploitation de l'édition 2013 de l'enquête nationale Logement de l'Insee et de l'actualisation de données administratives. **Au niveau national, 4 millions de personnes sont mal logées et 12 millions sont fragilisées par des difficultés liées au logement.** Ces chiffres donnent à voir les grandes tendances du mal-logement. À La Réunion, nous avons tenté de collecter les indicateurs nous permettant de faire des premières estimations, avec des risques de double-compte. En ef-

fet, certains indicateurs restent encore à construire ou à consolider sur le territoire. Avoir une connaissance la plus fine sur le mal-logement, est une étape essentielle pour le combattre.

À La Réunion, nous estimons que **plus de 100 000 personnes souffrent du mal-logement ou d'absence de logement personnel.** Parmi ces personnes, près de 35 000 sont dépourvues de logement personnel, dont a minima 500 personnes à la rue. Ensuite, les mal-logés se composent de 31 000 personnes vivant dans des conditions

	Ménages	Personnes
Personnes privées de logement personnel		
1. dont personnes sans domicile	NR	1 481
2. dont résidences principales en chambres d'hôtels	17	44
3. dont habitation de fortune	2 108	5 480
4. dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers	10 807	28 098
Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles		
5. dont privation de confort	30 908	NR
6. dont surpeuplement accentué		28 231

ESTIMATION DES PERSONNES MAL LOGÉES : 100 000

- DJSCS 2020. Ce chiffre prend en compte le nombre de personnes domiciliées à la rue (485 personnes), le nombre de personnes domiciliées pour un motif inconnu ou non renseigné (217 personnes) et le nombre de places d'hébergement (779 places).
- SNE 2019. La donnée SNE est disponible à l'échelle du ménage. L'estimation du nombre de personnes concernées est effectuée à partir du nombre moyen de personnes par ménage à La Réunion (2,6 personnes par ménage). Le SNE ne recense que les demandeurs de logement social, il s'agit donc d'une estimation a minima, ne prenant pas en compte le non-recours de la demande HLM.
- Insee RP 2017. Le nombre de ménages concernés est déduit par le nombre d'habitation de fortunes (LOGT10D). L'estimation du nombre de personnes concernées est effectuée à partir du nombre moyen de personnes par ménage à La Réunion.
- ARMOS (demande de logement social) 2019. Ce chiffre ne prend en compte que les ménages avec une DLS. Parmi ceux-ci, nous retenons le nombre de demandeurs hébergés chez leurs parents (5 944 demandes), hébergés chez un particulier (4 360 demandes), sous location ou hébergés temporairement (503 demandes). L'estimation du nombre de personnes concernées est effectuée à partir du nombre moyen de personnes par ménage demandeurs d'un logement social.
- Insee, ENL 2013. Ce chiffre correspond au nombre de logements sans eau chaude. Pour affiner ce critère, il serait nécessaire également de prendre en compte l'absence de douche ou de WC intérieurs. Ainsi, cela concerne 30 908 logements, soit 30 908 ménages selon l'Insee. Par précaution, ces ménages ne sont pas retranscrits en nombre de personnes.
- Insee, ENL 2013, Estimation : au niveau national, l'enquête ENL de 2013 a établi que parmi les personnes en situation de surpeuplement, 9 % sont en situation de surpeuplement accentué (soit le manque de deux pièces par rapport à la norme de peuplement). Faute de données similaires à La Réunion, cette moyenne est reprise et multipliée par le nombre de personnes en situation de surpeuplement à La Réunion selon l'ENL (9 % * 259 000 = 28 231 personnes).

de logement très difficiles du point de vue du confort, dont certaines n'ont pas d'eau courante (chaude / froide), et parfois ni douche ou ni WC intérieurs.

Enfin, près de 30 000 personnes vivent en situation de surpeuplement dit « accentué », c'est-à-dire qu'il leur manque deux pièces par rapport à la norme de peuplement.

Autour de ce noyau dur du mal-logement, avec les situations les plus graves, se dessine un halo beaucoup plus large, **a minima de 200 000 personnes fragilisées**

par rapport au logement, avec des répercussions sur la vie de famille, la santé, l'environnement quotidien, le confort ou les fins de mois difficiles. Nous avons essayé pour la première fois de produire une estimation qui nécessite d'être consolidée et comparée dans le temps, avec l'appui d'organismes comme l'Insee.

En résumé, ce serait près de **3 Réunionnais sur 10 impactés à un titre ou un autre par la crise du logement**.

	Ménages	Personnes
1. Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté		NR
2. Locataires en impayés de loyers ou de charges	6 258	16 271
3. Personnes modestes en situation de surpeuplement non accentué	NR	235 690
4. Personnes concernées par la précarité énergétique	NR	NR
5. Personne en situation d'effort financier excessif	11 504	29 210

ESTIMATION DES PERSONNES FRAGILISÉES PAR RAPPORT AU LOGEMENT : 200 000 *

1. L'enquête ENL de 2013 n'a pas permis de récolter cette donnée à La Réunion.

2. CAF 2019. Nombre de signalements pour impayés reçus par la CAF. Ce chiffre équivaut à un nombre de ménages. L'estimation du nombre de personnes concernées est effectuée à partir du nombre moyen de personnes par ménage à La Réunion (2,6 personnes par ménage).

3. Insee, ENL 2013. Estimation : au niveau national, l'enquête ENL de 2013 a établi que parmi les personnes en situation de surpeuplement, 91 % sont en situation de surpeuplement non accentué. Faute de données similaires à La Réunion, cette moyenne est reprise et multipliée par le nombre de personnes en situation de surpeuplement à La Réunion selon l'ENL ($91\% * 259\,000 = 235\,690$ personnes).

4. Insee, ENL 2013. 14 % de la population est touchée par la précarité énergétique (Insee, 2013) soit 14 % de 835 100 habitants (population 2013). Cet indicateur mérite d'être affiné pour caractériser le degré et la nature de la précarité énergétique afin de comptabiliser les personnes impactées.

5. CAF, portrait social 2019 : nombre de foyers allocataires qui consacrent plus de 40 % de leurs revenus au paiement du loyer et des charges. L'estimation du nombre de personnes concernées est effectuée à partir du nombre moyen de personnes par ménage à La Réunion.

* Il s'agit d'une première estimation du nombre de personnes fragilisées par rapport au logement. Cette estimation nécessite d'être affinée avec l'Insee notamment pour éviter un risque important de double-compte. Par précaution, nous formulons donc une estimation a minima de 200 000 personnes fragilisées.

LA LUTTE CONTRE L'HABITAT PRÉCAIRE ET INDIGNE À LA RÉUNION

40

La lutte contre l'habitat précaire et indigne à La Réunion



L'HABITAT INDIGNE, UNE PROBLÉMATIQUE COMPLEXE QUI IMPACTE DUREMENT LA VIE DES MÉNAGES CONCERNÉS

En ces temps de crise sanitaire et de confinement, la qualité et la dignité du logement prennent une importance particulière. Les conséquences des mauvaises conditions d'habitat sont aujourd'hui bien connues : difficultés accrues de la vie quotidienne, risques pour la santé psychique et morale, mais aussi pour l'intégrité physique des personnes vivant dans des logements parfois dangereux. Les personnes vivant dans de mauvaises conditions de logement n'osent pas toujours parler par honte ou lassitude, et cette situation renforce ainsi leur isolement.

La thématique de l'habitat précaire et indigne est complexe. Tout d'abord du point de vue de sa définition (ou plutôt ses définitions), juridiquement encadrée et qui connaît des évolutions législatives régulières. Ensuite, du point de vue des outils mobilisables et enfin en matière de coordination des acteurs locaux.

42

Les politiques publiques de lutte contre les mauvaises conditions d'habitat émanent des travaux hygiénistes marquant la fin du 19^e siècle. Elles sont initialement portées principalement sur le bâti et les menaces pesant sur leurs occupants en termes de santé. Cette notion d'habitat indigne est ensuite redéfinie dans la loi sur le droit au logement de 1990 (dite Loi Besson) et tend à faire l'objet de politiques moins directement liées à la santé, mais plus englobantes pour prendre en compte le confort et la notion d'habitabilité (cf. rapport Vuilletet de 2019).

Ces enjeux de définition sont importants car ils conditionnent aussi l'action en matière de lutte contre l'habitat indigne et le type de dispositifs dont pourront bénéficier ou non les ménages concernés.

Il semble également important de rappeler qu'un parc de logements indignes ne se développe que si trois critères sont réunis¹ :

- une offre de logements dignes et abordables insuffisante et/ou fermée à certaines catégories de ménages ;
- des biens pouvant alimenter un « second » marché de l'habitat ;
- des ménages démunis et contraints de recourir à ce second marché.

L'habitat indigne touche particulièrement les territoires marqués par une précarité importante et sous-dotés notamment en logement social, où se développe alors un marché locatif privé pour des personnes n'ayant pas d'autres solutions, pour éviter de se retrouver à la rue ou hébergées chez des tiers.

Cette année, le chapitre thématique a pour ambition d'apporter un éclairage sur les politiques de lutte contre l'habitat précaire et indigne à La Réunion, en se basant sur les multiples rapports et études déjà conduites sur la thématique. Il proposera également des points d'appuis et des solutions à expérimenter, à renforcer, etc. Il vise à clarifier et aborder toutes les situations relevant de l'ensemble du spectre des « mauvaises conditions d'habitat » (dans un sens plus large que l'habitat indigne stricto sensu) et des outils déployés pour permettre aux ménages de vivre dans un logement digne.

¹ Itinéraires résidentiels en habitat indigne et lutte contre l'exclusion, les processus sociaux qui font obstacle à l'action contre l'habitat indigne, Recherche sociale n°180, 2006

MÉTHODOLOGIE ET SOURCES UTILISÉES

Les analyses présentées sont le fruit d'une étude réalisée au cours de l'hiver 2020 - 2021. Une trentaine d'acteurs locaux ont été interrogés : les services de l'État (DEAL, DJSCS), les institutions impliquées dans la lutte contre l'habitat indigne (ARS, CAF, Région, Département), l'ADIL, l'AGORAH, les équipes PILHI (TCO, CIREST, CINOR), des communes (La Possession, Saint-André, Saint-Pierre, Saint-Denis notamment), des associations (l'EFS) et travailleurs sociaux, des opérateurs (SPL Horizon, Compagnons Bâisseurs, Soliha, SIDR, SICA, groupe Bourbon Bois), EDF, Action Logement. Des experts nationaux ont également pu être interrogés, et plusieurs députés ont également accepté d'apporter leur éclairage : M. Ratenon, M. Lorion, la sénatrice Mme Malet et enfin M. Letchimy, député de Martinique spécialiste des questions d'habitat indigne. 5 ménages ont été rencontrés à leur domicile. La chambre départementale des notaires de La Réunion a été sollicitée mais n'a pas donné suite à la demande.

Les données chiffrées proviennent de différentes sources : documents transmis par les institutions pilotes (DEAL, ARS), l'Insee, l'observatoire de l'habitat indigne porté par l'AGORAH, les bilans des PILHI, etc. À ce jour, les données existantes sont parcellaires. Il reste compliqué de connaître objectivement le nombre de nouveaux bâtis indignes ou le nombre de logement qui sont améliorés. Collecter, suivre et mettre à jour ces données demande des moyens humains importants et des équipes de terrain. Les données concernant les ménages vivant dans de mauvaises conditions sont très éparpillées (multiples enquêtes sociales concernant des secteurs précis). Il serait essentiel de conforter et développer la connaissance sur le sujet au sein du PDLHI : « *la responsabilité de chacun implique deux actes : vouloir savoir et oser dire* » (Abbé Pierre).

LES MAUVAISES CONDITIONS D'HABITAT : UNE DIVERSITÉ DE SITUATIONS À DÉFINIR

La première loi sur le logement insalubre date de 1850 et le définit directement vis-à-vis de la sécurité et de la santé des occupants, dans la continuité des préoccupations hygiénistes de l'époque. C'est bien les conséquences sanitaires ou vitales des mauvaises conditions d'habitat qui sont au centre de l'action publique. Au-delà de l'habitat indigne, les mauvaises conditions d'habitat ont peu à peu été précisées et enrichies : non-décence, habitat informel, etc. Cette première partie vise à définir les contours de chaque notion.

Un quartier d'habitat insalubre ne dispose généralement ni des réseaux publics (eau, assainissement, électricité) ni des voies de desserte et comprend majoritairement un habitat dangereux pour la santé de ses occupants.

Les logements indignes et qui présentent un ou des risques pour la santé ou la sécurité des personnes renvoient à plusieurs réalités : les locaux impropres à l'habitation (caves, combles, etc.) ; les logements en suroccupation du fait du logeur ; des logements présentant des risques d'incendie, de fuite de gaz ; et parfois les logements en incurie.

L'HABITAT INDIGNE ET INSALUBRE

44

ACTEURS COMPÉTENTS : PRÉFET (ÉTAT) - MAIRE (COMMUNE) - ARS

L'habitat indigne est une notion qui recouvre des réalités très différentes. Elle est définie juridiquement par la loi de 1990 sur le droit au logement (dite Loi Besson) et la loi ALUR (2014) :

L'habitat est indigne lorsqu'il est composé de « locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant **porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé** ».

L'habitat est dit insalubre lorsque les conditions d'habitation des personnes constituent un danger pour la santé (la référence est alors le code de la santé publique : art L1331 - 23 et suivants) ou la sécurité pour ses occupants (code de la construction et de l'habitation, art L.511 - 1).

LE CAS PARTICULIER DE L'INCURIE

Lorsqu'elle est relative à l'habitat, l'incurie se définit comme une occupation inadaptée d'un logement, mettant en danger la santé et/ou la sécurité de ses occupants voire celles de ses voisins. Elle se caractérise par une accumulation de déchets ou d'objets, et parfois la présence en très grand nombre d'animaux. Elle peut engendrer la présence de nuisibles, de risques infectieux, etc.¹

La problématique est identifiée à La Réunion, et des réflexions sont en cours pour répondre aux besoins : l'association « ALLONS DEOR » a réalisé en lien avec l'ARS, un diagnostic partenarial des enjeux relatifs à l'incurie à La Réunion en 2020, et des outils vont être mis en œuvre pour la lutte contre ce phénomène sur le territoire (plan de formation, plan d'action technique).

¹ SOURCE : https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2014/09/diha_l_pnlhi_-_guide_incurie_dans_le_logement.pdf

Le seul fait qu'un immeuble présente un risque pour la santé ou la sécurité conduit à le qualifier d'indigne qu'il soit occupé par des locataires, des propriétaires ou des occupants sans titre, que l'immeuble soit adapté ou non à l'usage d'habitation et que les désordres proviennent des parties privatives ou des parties communes.

Les autorités administratives (le Préfet et le Maire/ le président d'EPCI) ont l'obligation d'intervenir pour faire cesser les situations d'habitat indigne dont elles ont connaissance. Pour cela, elles disposent de « polices spéciales » permettant de prescrire, par arrêté,

des obligations de travaux, et/ou d'hébergement, ou de relogement aux propriétaires. Néanmoins, l'exercice est très complexe : la procédure et l'autorité compétente dépendent de la nature des problématiques affectant le logement et il existe actuellement près d'une vingtaine de procédures administratives différentes, réparties dans trois codes (code de la santé, code de la construction et de l'habitat, code général des collectivités territoriales). Bien plus, les différentes notions (sécurité, insalubrité, règles d'hygiène) se chevauchent en partie mais diffèrent dans leur mise en œuvre et les sanctions qu'elles entraînent.

LA RÉPARTITION DES POLICES ADMINISTRATIVES

LE MAIRE

Pouvoir de « police générale » (code général des collectivités territoriales) : ce pouvoir permet au Maire de prendre toute mesure nécessaire pour la santé ou la sécurité des personnes sur le territoire de sa commune.

Pouvoirs de police spéciale

(Code de la construction et de l'habitation). À travers ses polices, le maire peut prescrire par arrêté des obligations de travaux, d'hébergement ou de relogement aux propriétaires responsables de situations d'habitat indigne :

- Les édifices menaçant ruine : le péril imminent et le péril ordinaire ;
- La sécurité des équipements communs dans les immeubles collectifs à usage principal d'habitation ;
- La sécurité des établissements recevant du public (ERP).

LE PRÉFET

Pouvoirs de police conférés par le code de la santé publique. Les arrêtés sont pris sur fondement d'un rapport établi par l'ARS ou le SCHS si la commune en est dotée, et après avis du CODERST :

- Locaux suroccupés du fait du logeur ;
- Locaux dangereux du fait de leur utilisation ;
- Insalubrité remédiable, irrémédiable ou urgente ;
- Danger sanitaire ponctuel ;
- Locaux impropres à l'habitation ;
- Lutte contre le saturnisme.

L'arrêté prescrit par le Préfet ou le Maire doit permettre la réalisation de travaux dans un délai déterminé. À défaut, le propriétaire est redevable du paiement d'une astreinte par jour de retard, et les travaux peuvent être exécutés d'office (c'est-à-dire réalisés par l'État, et dont le coût sera recouvré auprès du propriétaire). Dans certains cas, l'arrêté peut prescrire la démolition du logement.

L'HABITAT NON-DÉCENT

ACTEURS COMPÉTENTS : CAF - MAIRE - TRIBUNAUX D'INSTANCE

L'habitat non-décent relève quant à lui de critères déterminés par le décret du 30 janvier 2002 et est encadré par le code civil qui, en application de la loi SRU, oblige les propriétaires à mettre en location un logement décent.

Le logement loué doit donc assurer la sécurité physique et la santé des locataires, disposer de certains éléments d'équipement et de confort, et être conforme à des normes de surface et de volume définies. Ainsi par exemple, un logement, pour être décent, doit :

- avoir une pièce principale d'une surface d'au moins 9 m², avec une hauteur sous plafond au moins égale à 2,20 m (ou un volume minimal de 20 m³) ;
- être équipé d'une cuisine ou d'un coin-cuisine ;

- assurer le clos et le couvert ;
- être ventilé, etc.

Les critères de décence des logements se recourent en grande partie avec ceux édictés par les Règlements Sanitaires Départementaux (RSD, définis par arrêté préfectoral et contrôlés, voire renforcés par les autorités municipales).

DES CRITÈRES DE DÉCENCE MINORÉS EN OUTRE-MER

En Outre-mer, certains critères de décence tels que définis par les textes ne sont pas applicables : il s'agit de l'étanchéité à l'air (et donc de la performance énergétique du logement mais aussi d'infiltration), du fait de ne pas avoir d'eau chaude ou d'installation de chauffage. Avant 2010, il n'existait aucune réglementation thermique relative aux logements en Outre-mer. L'introduction d'un critère de performance énergétique dans les critères de décence par un décret de 2017 n'est pas valable dans les départements ultra-marins, notamment en l'absence d'un diagnostic de performance énergétique (DPE).

46

Si les litiges concernant la non-décence relèvent du droit privé (procédure civile jugée par le tribunal d'instance), **veiller à la conformité des logements au RSD est une compétence du maire**. Il est compétent pour veiller à ce que les logements de sa commune respectent les critères de décence, de salubrité et de sécurité. En cas de non-respect, le maire doit le constater dans un procès-verbal et peut faire une injonction ou prendre un arrêté de mise en demeure du propriétaire.

En cas de non-décence avérée, et si le locataire est allocataire de la Caisse d'allocations familiales, cette dernière peut conserver les aides au logement pendant 18 mois, et les reverser au bailleur si les travaux sont réalisés à l'issue du délai (le locataire ne payant que le résiduel).

¹ Loi n°2011 - 725 du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer, dite loi Letchimy ; Arrêté interministériel du 18 février 2013 portant barème de l'aide financière instituée par la loi Letchimy ; Circulaire du 20 juin 2013 relative aux modalités d'application de la loi n°2011 - 725 du 23 juin 2011 et de mise en œuvre de l'arrêté interministériel du 18 février 2013 portant barème de l'aide financière instituée par cette loi ; Instruction du 31 mars 2014 relative au traitement de l'habitat indigne dans les départements et les régions d'outremer

L'HABITAT INFORMEL, DES MESURES SPÉCIFIQUES À L'OUTRE-MER

« Il est grave et anormal, aujourd'hui, qu'il n'existe pas le moindre repérage de ce type dans les départements et régions d'outre-mer ! Voilà qui nous donne le sentiment de naviguer à vue, sans la moindre stratégie » (« L'habitat insalubre et indigne dans les départements et régions d'Outre-mer : un défi à relever », Serge Letchimy, 2009)

Les modalités de lutte contre l'habitat indigne ont été complétées, dans les Outre-mer, par **la loi dite Letchimy**¹. Devant l'inadaptation des régimes d'aides et les difficultés particulières des territoires, **cette loi porte sur les dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne** dans les départements d'outre-mer, autour de deux axes d'interventions :

- D'un point de vue législatif, pour réformer la politique globale de traitement de l'habitat dit « informel »
- En termes d'outillage, grâce à une série de mesures réglementaires et financières

Cette loi définit notamment l'habitat informel et propose des outils et solutions pour intervenir autour des situations foncières non régularisées (occupants sans droit ni titre de terrain, indivision, etc.).

L'habitat informel et de secteurs d'habitat informel (introduit par l'art.8 de la loi Letchimy) est « constitué par des locaux ou installations à usage d'habitat édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales ou de voiries ou équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes. »

La loi prévoit le repérage de ce type d'habitat dans le cadre des PDALHPD¹. Les politiques publiques de repérage, d'identification et d'intervention à une échelle fine date donc d'une dizaine d'années. **La loi du 14 octobre 2015**, dite d'actualisation du droit des Outre-mer, **rend obligatoire la réalisation des PCLHI / PILHI²**, introduite par la loi Letchimy sous la forme d'une démarche volontaire. La loi insiste notamment sur l'enjeu d'observation et de recensement du phénomène de l'habitat indigne, qui ne peut se passer d'un repérage in situ des bâtis concernés, et d'une préoccupation accrue pour la situation des occupants concernés. De fait, la loi engage les acteurs locaux à se coordonner davantage au sein d'un Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) et d'inclure cette politique publique dans le PDALHPD ou un PDLHI spécifique.

La Loi Letchimy (2011) et ses circulaires d'application (mars 2014) offrent la possibilité de déployer de nouveaux outils pour répondre notamment aux situations foncières non réglées :

- OGRAL (Opération Goupée d'Amélioration Légère de l'habitat) : outil d'amélioration de l'habitat pour les ménages en situation d'indivision qui ne peuvent pas prétendre aux autres aides.
- RHS (Résorption de l'Habitat Spontané), outil d'éradication de l'habitat insalubre, visant spécifiquement les zones d'habitat informel

La suite des travaux de Serge Letchimy a abouti, **le 27 décembre 2018, à la loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer**. Cette loi prévoit, pour les successions ouvertes depuis plus de dix ans, que le ou les indivisaires titulaires de plus de la moitié en pleine propriété des droits indivis peuvent vendre ou partager le bien immobilier. Cette loi s'applique dans les départements et collectivités d'Outre-mer. Tout indivisaire dispose d'un délai de trois mois pour faire connaître son opposition à la vente ou au partage. Cette loi peine à être appliquée : à La Réunion, elle l'a été pour la première fois en mars 2021.

¹ PDALHPD : Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

² PCLHI (ou PILHI) : Plan communal (ou intercommunal) de lutte contre l'habitat indigne.

³ ONPE, Qui sont les ménages en précarité énergétique dans les Territoires d'Outre-mer ?, 2019

LE PÉRIMÈTRE DE LA LOI LETCHIMY RÉDUIT PAR LE SÉNAT

Le processus législatif a abouti à réduire le périmètre de la Loi Letchimy. Le Sénat a par exemple choisi de limiter cette loi à l'Outre-mer, tandis que Letchimy souhaitait qu'elle soit valable sur tout le territoire national.

Autre modification du texte Letchimy par le Sénat : la limitation de l'article 6, qui prévoyait d'indemniser les occupants délogés lorsqu'ils vivent dans une zone présentant des risques naturels prévisibles. Le Sénat réduit les possibilités d'indemnisation, en ne les ouvrant qu'aux occupants des zones présentant des risques naturels *menaçant gravement des vies humaines*, en se basant sur le fait que les zones de risques naturels prévisibles recouvrent une large partie du territoire d'outre-mer. Dans l'esprit initial, cet article 6 permettait de se préparer à l'arrivée de catastrophes naturelles majeures.

LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

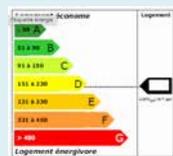
La précarité énergétique n'est pas toujours adossée à une problématique d'habitat indigne, non-décent ou informel, mais elle engendre néanmoins des conditions de vie difficiles et pèse sur le budget des ménages.

C'est la loi Grenelle 2, du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement qui pose une définition de la précarité énergétique : « *est en situation de précarité énergétique une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières 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* ».

L'observatoire national de la précarité énergétique souligne que les conditions climatiques et les contextes socio-économiques propres aux Départements d'Outre-mer³

posent la question de l'adaptation des indicateurs utilisés en métropole (climat tropical limitant les besoins de chauffage,

normes de décence du bâti moins contraignantes, accès à l'énergie pour les constructions informelles, etc.)



L'ABSENCE DE DIAGNOSTIC DE PERFORMANCE ÉNERGÉTIQUE (DPE)

La Réunion (comme les autres DOM) n'est pas concernée par le Diagnostic de Performance Énergétique (obligatoire depuis 2006 en métropole), outil permettant d'évaluer la consommation énergétique du logement et son impact sur l'environnement. Faute de DPE, le programme Habiter Mieux (de l'ANAH) ne peut être déployé à La Réunion...

Les Antilles ont néanmoins mis en place leur propre DPE (en 2011 en Guadeloupe et 2013 en Martinique), adaptés aux territoires. Ces DPE ont été adoptés par délibération des

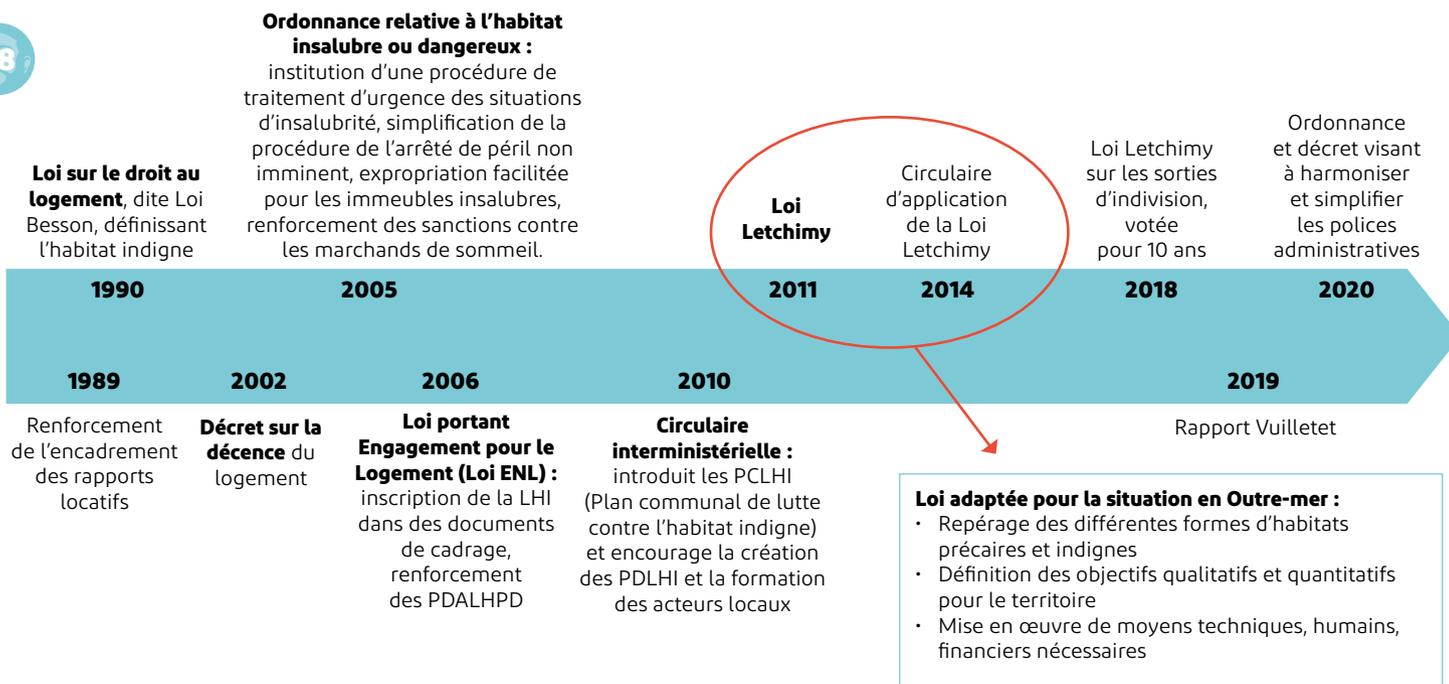
collectivités au titre de leur habilitation Énergie (le conseil régional en Guadeloupe et la collectivité territoriale de Martinique).

Sous la forme de certificats établis par des professionnels certifiés, le DPE-M et DPE-G renseignent sur la performance énergétique du bâtiment en évaluant sa consommation d'énergie, son confort thermique, son impact en termes d'émission de gaz à effet de serre, etc. Il préconise également d'éventuelles améliorations possibles. Ces DPE sont obligatoires en cas de transaction immobilière.

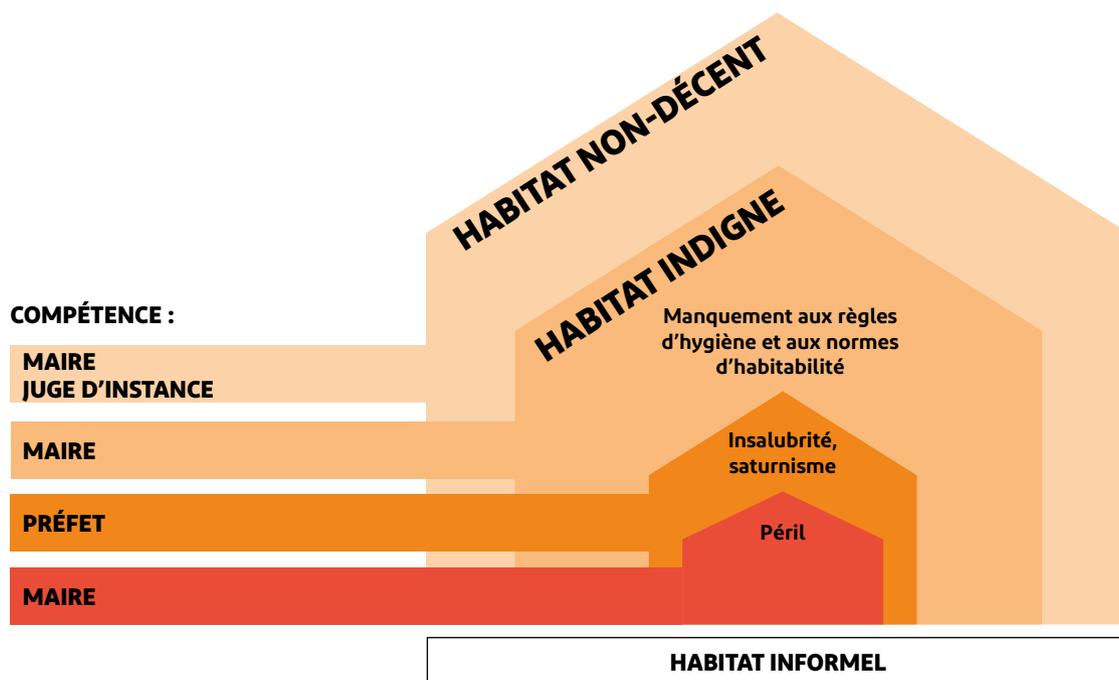
LES PRINCIPALES LOIS CONTRIBUANT À L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS DE LOGEMENT

Liste non exhaustive

48



L'HABITAT NON-DÉCENT ET INDIGNE ET LES ACTEURS ADMINISTRATIFS COMPÉTENTS



SOURCE / https://www.amf15.fr/userfile/documents/LHI_CommunicationElus_2018_VF.pdf

49

De fait l'habitat précaire et indigne relève d'un empilement de lois, de textes réglementaires, de procédures et d'outils qui encadrent les interventions mais peuvent également, selon le rapport Vuilletet, « **freiner la mise en œuvre de l'action publique par certains acteurs locaux** (...) Hormis quelques territoires les plus investis dans le traitement de l'habitat indigne, les autorités locales et autres acteurs de l'habitat peinent à comprendre, s'approprier et donc mettre en œuvre cet arsenal juridique,

d'autant plus que la maîtrise des textes et des modalités de mise en œuvre des procédures nécessite une expertise assez pointue, notamment sur le plan technique et juridique ».

« Le sujet habitat indigne est très lourd ; derrière, ce sont des gens qui ont sont mal-logés. Les textes sont là pour bien faire, mais c'est quand même surabondant, on s'emmêle un peu les pieds dans le tapis. » (Institution)

LES MAUVAISES CONDITIONS D'HABITAT : ÉTAT DES LIEUX LOCAL

À La Réunion, comme au niveau national, **les données relatives aux mauvaises conditions d'habitat et aux ménages concernés par la problématique sont très parcellaires**, comme le souligne le récent rapport Vuilletet qui observe l'absence de données fiables sur la réalité du phénomène, les polices mises en œuvre et le suivi des arrêtés. L'AGORAH identifie quant à elle « *une trentaine de fournisseurs potentiels de données en 2015* » : services de

l'État, aménageurs, opérateurs, bureaux d'études. Chaque fournisseur de données a potentiellement une grille de lecture différente de l'habitat indigne, et la précision des repérages peut varier (de la constatation d'un aspect extérieur dégradé jusqu'au diagnostic technique). Ainsi, **le repérage des situations et le suivi des actions de lutte contre l'habitat indigne constituent un enjeu majeur** pour le renforcement de l'efficacité de l'action publique.

LES OUTILS « D'OBSERVATION » DE L'HABITAT INDIGNE À LA RÉUNION

- **PILHI** : depuis 2011, la mise en place des diagnostics PILHI a permis de repérer plus finement les bâtis concernés par l'insalubrité. Toutefois, les données sont encore aujourd'hui difficilement manipulables : réalisées sur le temps long (2016 - 2020 à l'échelle de l'ensemble du territoire), elles nécessitent des actualisations régulières et une harmonisation des repérages.
- **ORHI**¹ : depuis 2015, l'AGORAH met en œuvre un observatoire de l'habitat indigne. Elle travaille à collecter et harmoniser l'ensemble des données des PILHI et des autres fournisseurs de données. Elle anime également des instances avec les membres des PILHI pour harmoniser les outils de recueil des données.

- **ORTHI**² : Il s'agit d'un outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne utilisé par les services de l'État, déployé depuis 2019 en Outre-mer. Son utilisation va être activée à La Réunion en 2021. Il permettra d'avoir un suivi des procédures en cours et surtout de pouvoir les géolocaliser.

D'autres outils de suivi des ménages précaires pourraient être mobilisés pour le repérage et le suivi de la lutte contre l'habitat indigne. Le suivi des ménages DALO déposant une demande au titre de « logement impropre à l'habitation, insalubre ou dangereux » devrait pouvoir conduire à des visites systématiques des logements visés. Aujourd'hui, la COMED ne dispose pas du pouvoir coercitif permettant d'assurer que les visites sont réalisées par les acteurs et ne reçoit pas forcément de retours d'informations sur la réalisation des visites le cas échéant.

¹ ORHI : Observatoire Réunionnais de l'habitat indigne.

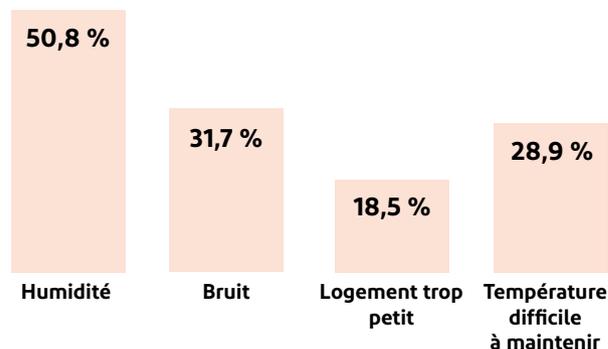
² ORTHI : Outil de repérage et de traitement de l'habitat indigne.

50

UNE AMÉLIORATION GLOBALE DES CONDITIONS D'HABITAT, MAIS UN PHÉNOMÈNE D'INDIGNITÉ QUI PERSISTE SOUS DIFFÉRENTES FORMES

En 2018, **la moitié des Réunionnais vivent toujours dans un logement ayant des problèmes importants d'humidité** (toit percé, moisissures, etc.). Ces problématiques, ainsi que celles de l'inconfort dans le logement, sont beaucoup plus marquées en Outre-mer qu'en métropole.

LES DIFFICULTÉS LIÉES AU LOGEMENT EN 2018 (% DE LA POPULATION)



SOURCE / Insee, enquête SRCV 2018

Les enjeux de précarité énergétique sont d'ailleurs forts à La Réunion, où 14 % des ménages sont touchés par la problématique selon l'Insee¹. Le phénomène se qualifie notamment par l'absence d'eau chaude. En 2017 à La Réunion, 9 % du parc des résidences principales ne dispose pas d'eau chaude, soit 30 908 logements. En métropole, seuls 1 % des logements ne disposent pas d'eau chaude, de WC intérieurs et d'une installation sanitaire.

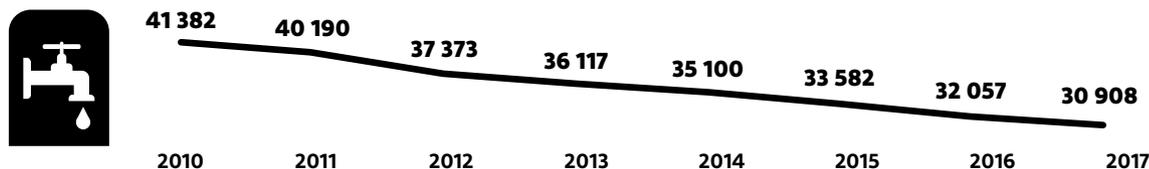
« Les besoins en chauffage, ce n'est pas le premier problème, même si la problématique du confort d'hiver se pose en altitude, avec des ménages qui parfois s'équipent en systèmes de chauffage très énergivores. Mais la grosse problématique, ça reste l'eau chaude. Au niveau de la loi Besson, chaque propriétaire est tenu de fournir l'eau chaude à ses locataires, sauf qu'on dit que ce n'est pas

obligatoire dans les DOM. Et avant 2010, on n'avait pas de réglementation thermique. » (Opérateur)

Pour autant, la problématique du chauffage et de la climatisation est prégnante, en fonction de la localisation du logement sur le littoral ou dans les hauts, avec des enjeux sur la ventilation, l'aération, et l'humidité.

La tendance globale est à l'amélioration des conditions d'habitat ces dernières années, notamment en termes de diminution des formes graves de précarité énergétique et d'inconfort dans le logement. Ainsi, il reste 1 188 logements sans électricité (- 5 % entre 2010 et 2017), et 6 477 logements sans baignoire ou douche et WC (- 8 % entre 2010 et 2017). La part de logements sans eau chaude a diminué de 25 %.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE LOGEMENTS SANS EAU CHAUDE

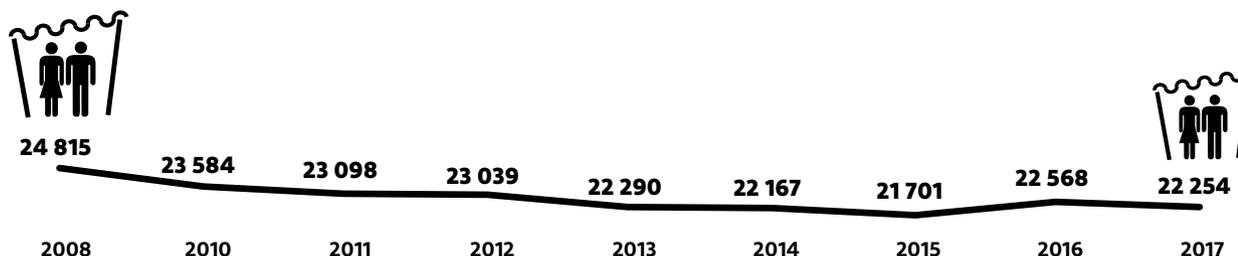


SOURCE / Insee

Plus largement, **le nombre de bâtis précaires² au sens de l'Insee diminue** (- 6 %) entre 2010 et 2017, ce qui peut

notamment être attribué aux interventions des pouvoirs publics sur la période.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE BÂTIS PRÉCAIRES



SOURCE / Insee - LOG T10D - Résidences principales selon l'aspect du bâti / **Bâtis précaires** = habitation de fortune et cases en bois sous tôle

¹ Insee, ENL 2013

² Bâtis précaires : habitation de fortune, maison en bois sous tôle

LA RÉPARTITION TERRITORIALE DU PHÉNOMÈNE : UNE CONCENTRATION DANS L'OUEST, ET UN HABITAT INSALUBRE « DIFFUS » EN AUGMENTATION

En 2020, 17 700 bâtis indignes ont été repérés¹, soit 5 % du parc de logements du territoire.

Depuis 2008, le phénomène augmente : +9,6 % en 10 ans. Toutefois, cette augmentation masque le « flux » de l'habitat indigne. Durant la période 2008 - 2018, 4 512 bâtis sont sortis de l'indignité (rénovés, démolis, sortis de l'affectation logement) et 5 880 nouveaux bâtis ont été repérés comme indignes. Il est difficile d'identifier les causes de ces évolutions et les raisons du double mécanisme d'entrées et de sorties, mais plusieurs constats peuvent être posés :

- **Pour les entrées dans l'insalubrité, des phénomènes de dégradation des bâtis, d'aggravation de situations repérées** et d'apparition de nouveaux bâtis sont indiqués par les PILHI, bien que difficilement quantifiables. À ce titre, les matériaux de construction utilisés, associés à un manque d'entretien potentiel et aux conditions climatiques sont des facteurs expliquant l'aggravation des phénomènes. Les phénomènes de « sous-estimation » ou de non-repérage de certains bâtis indignes constituent aussi un facteur à prendre en compte.
- **Pour les sorties de l'insalubrité, les actions d'amélioration de l'habitat** expliquent en partie le phénomène. **La démolition, ou la désaffectation du bâti** (plus à usage d'habitation) sont également comptées comme des sorties d'insalubrité. À titre d'exemple, entre 2004 et 2020, 335 procédures² lancées par l'ARS sont closes, et donc sorties de l'insalubrité. Il est également possible que les premiers diagnostics aient surestimé l'insalubrité de certains bâtis et que des diagnostics plus approfondis aient permis de corriger la tendance.

Un double phénomène d'entrée et de sortie de bâtis dans l'indignité reste à évaluer sur le temps long, mais préoccupe déjà certains acteurs :

« Sur certaines situations, on fait parfois des prestations où on sait qu'on n'a pas le budget pour couvrir tous les besoins. Donc on fait des choix, mais on sait que dans 6 ans on aura peut-être le même dossier qui va revenir pour de nouveaux travaux. On est aussi face à un public fragile, et qui n'a pas les moyens d'entretenir suffisamment son logement. » (Opérateur).

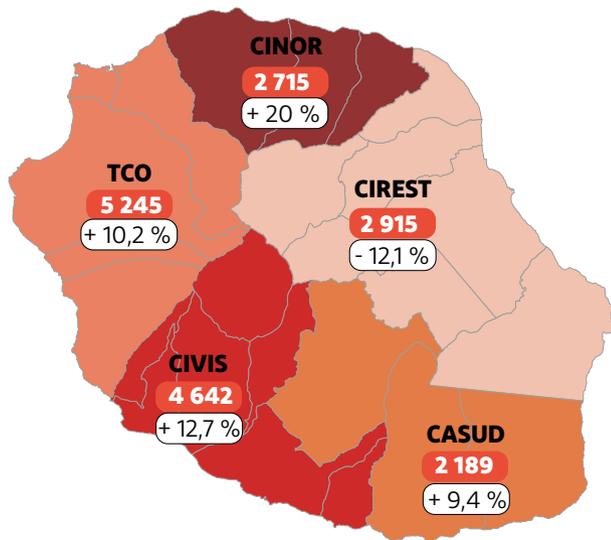
À l'échelle des intercommunalités, le repérage des bâtis indignes fait apparaître l'importance de la problématique dans l'Ouest du territoire :

- Le TCO recense 5 245 bâtis insalubres. Le PILHI y recensait le plus de situations de « mauvais état » ou « très mauvais état »³ (88 % des cas) lors de son diagnostic de 2016.
- La CIVIS est le deuxième EPCI le plus concerné par la présence de bâtis insalubres. Elle recensait 61 % de situations de mauvais ou très mauvais état en 2016.
- La situation est également préoccupante pour la CINOR, qui compte moins de logements insalubres que dans l'ouest, mais où l'augmentation est fortement marquée entre 2008 et 2016 (+20 %). C'est aussi l'EPCI qui concentre le plus de signalements adressés à l'ARS (35 % des signalements de 2011 à 2020).
- La CIREST est l'un des EPCI enregistrant le moins de bâtis indignes en 2018, et le seul pour lequel le nombre de bâtis indignes est en diminution sur les dix dernières années.
- La CASUD a restitué son diagnostic PILHI en 2020 : 2 189 bâtis indignes ont été recensés, et le phénomène a augmenté de 9,4 % depuis 2008.

¹ Compilation des données par l'ORHI. Les bâtis repérés sont issus des diagnostics PILHI, qui se sont tenus entre 2015 et 2020. Le nombre total de bâtis indignes prend en compte l'ensemble des 24 communes. Toutefois, pour les chiffres donnés ci-après, les calculs à l'échelle de La Réunion ont été effectués sans les 4 communes de la CASUD.

² Une procédure peut concerner plusieurs logements : entre 2004 et 2020, l'ARS a mené 654 procédures pour 1 227 logements.

³ Au sens des PILHI : très mauvais état : démolition / reconstruction, mauvais état : démolition / reconstruction partielle avec amélioration lourde, moyen état : amélioration légère à moyenne.



Nombre de bâti indigne
 % Évolution du phénomène 2008-2019

SOURCE / ORHI, AGORAH 2019 (2020 pour les données CASUD)

Deux principales « zones » d'insalubrité sont repérées par les acteurs : l'insalubrité en centre-ville, et les poches d'insalubrité plus rurales souvent situées dans Les Hauts :

« À La Réunion, il y a deux types de configuration : l'habitat indigne dans les immeubles en centre-ville, dans des arrière-cours aussi et en milieu rural avec des habitations sur des zones inconstructibles, de l'indivision sur des terrains familiaux, etc. » (Opérateur)

« On a vu que dans les zones qui avaient fait l'objet d'une MOUS ou d'une RHI, l'habitat indigne reculait tandis que dans le centre-ville où il n'y avait aucune intervention,

c'était en augmentation : on a 17 % d'habitat insalubre en plus entre 2006 et 2012. Ce qui fait presque un quart de l'insalubrité sur le secteur du centre-ville. » (Commune)

Selon l'AGORAH, entre 20 % et 30 % des bâtis indignes se localisent en zones urbaines denses. À l'échelle régionale, c'est **donc 68 % des bâtis qui se situent en zone d'urbanisation « étalée » ou « dispersée »**. Selon les acteurs, **le caractère diffus de l'insalubrité serait proportionnellement en augmentation**, du fait de la résorption des principales zones d'habitat insalubre :

« J'ai l'impression qu'auparavant on avait encore des grandes poches d'habitats qui avaient davantage la forme de bidonvilles, des grosses zones de RHI qui prennent du temps à résorber. Mais maintenant, c'est beaucoup de logements diffus. » (Travailleur social, accompagnement des ménages)

Le caractère diffus de l'insalubrité pose question : d'abord, il rend le phénomène plus complexe à diagnostiquer (lieux reculés où il est difficile de repérer et d'intervenir). De plus, il place certains ménages isolés dans les « hauts » des communes en situation de méconnaissance de l'offre, et donc de non-recours.

« Sur les hauts des communes, là on se retrouve avec des personnes dans des conditions très isolées, avec des besoins très importants, mais qui ne l'expriment pas, et des partenaires qui ne viennent pas à leur rencontre. » (Opérateur)

« Les concentrations, elles sont dans le centre-ville et dans les hauts, là où c'est escarpé et où il n'y a pas de réseau. » (PILHI)

BÂTIS INDIGNES ET RISQUES NATURELS

Selon le Plan de Prévention des Risques, l'île de La Réunion est caractérisée par sept risques majeurs : les cyclones, les éruptions volcaniques, les inondations, les mouvements de terrain, les feux de forêts, les séismes et les houles, marées de tempête et tsunamis.

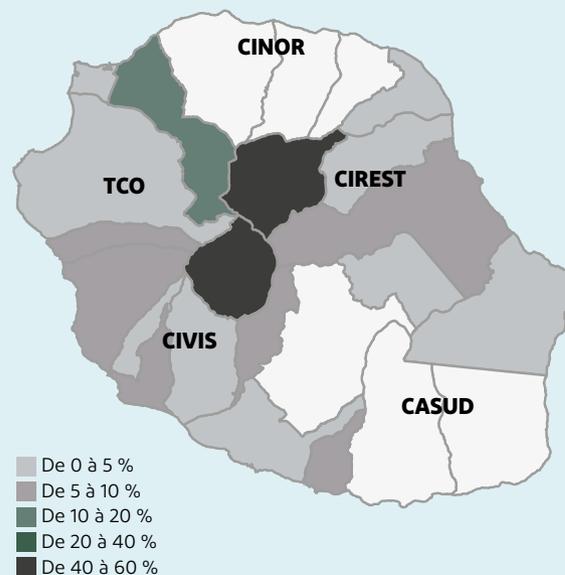
En 2016, parmi les bâtis repérés comme indignes par les PILHI, 3 841 bâtis étaient exposés à des risques, dont 1 444 (30 %) soumis à interdiction de construire et 2 697 à prescription (soit en situation irrégulière). Les communes les plus concernées par ces risques, et pour lesquelles la part d'interdiction de construction est la plus élevée sont les communes du cœur de l'île (Salazie, Cilaos : de 40 à 60 % d'interdiction) et du TCO (la Possession). Le repérage de 2018 compte environ 4 500 bâtis exposés à un risque naturel élevé.

Le traitement des bâtis indignes et informels situés en zone de risques naturels est une urgence absolue, ce qui a été rappelé par le Sénat :

« Ces habitations ne se conforment pas aux documents d'urbanisme et donc aux règles d'occupation des sols, pas plus qu'aux zonages établis en termes de risques naturels. Aussi, les constructions réalisées n'étant pas contrôlées notamment sur leurs plans, leur adaptation à leur implantation n'est pas examinée. (...) Dans le cas d'une exposition à des risques naturels, la régularisation n'est pas toujours possible, d'une part, et le relogement, souvent refusé par les populations concernées, peut être difficilement accompagné d'une indemnisation d'autre part. Enfin, dépourvus de titre et d'autorisations, ces biens ne sont pas assurables : en cas de catastrophe naturelle, le propriétaire n'est donc nécessairement pas couvert. Réelle faille dans la politique de prévention des risques naturels, l'habitat sans droit ni titre doit faire l'objet de l'attention des pouvoirs publics. »¹

« On a peur des cyclones, quand il y a de fortes pluies, on est foutus. On m'a dit qu'il fallait monter la maison sur pilotis, mais ça coûte trop cher » (Ménage vivant dans une case en bois sous tôle, en indivision et interdiction de construire pour risque d'inondation)

PART DES BÂTIS SOUMIS À PRESCRIPTION / TOTAL DU PARC INDIGNE



SOURCE / ORHI, AGORAH 2016

¹ Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer « Sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer (volet relatif à la reconstruction et à la résilience des territoires et des populations), novembre 2019



LES PRINCIPAUX TYPES D'HABITAT CONCERNÉS PAR LA PROBLÉMATIQUE DES MAUVAISES CONDITIONS D'HABITAT

Plusieurs types de bâti sont concernés par les situations d'indignité et de mauvaises conditions de l'habitat à La Réunion. Parmi elles, les acteurs citent en premier lieu **les cases dites « traditionnelles »** au sens de l'Insee¹, **qui représentent les formes les plus marquantes**

de l'indignité. Les **copropriétés dégradées** sont aussi identifiées comme une problématique à prendre en compte. Les **enjeux de réhabilitation du parc social** sont également importants, bien qu'ils relèvent a priori davantage de la non-décence que de l'indignité. À noter, les opérations de résorption de l'habitat insalubre ont conduit à la quasi-disparition des phénomènes de bidonvilles qui s'observent encore dans d'autres régions et départements d'Outre-mer.

¹ L'Insee définit la case traditionnelle comme une habitation qui « recouvre la case de base en bois, mais aussi les cases améliorées par des agrandissements successifs dont certaines parties peuvent être en dur. » La notion de « tradition » mérite d'être questionnée au regard de sa définition anthropologique, de l'usage de ces matériaux précaires en fonction du développement de l'île, et du mode d'habiter.

■ LES CASES DITES « TRADITIONNELLES » EN BOIS (OU DUR) SOUS TÔLE

Forme de l'habitat : *habitat individuel, présence éventuelle de plusieurs habitations sur la même parcelle.*

Statut des occupants : *propriétaire occupant, occupant sans titre, locataire.*

Ces cases peuvent avoir été auto-construites. Les matériaux utilisés pour leur construction sont de différents types : tôle, brique, bois, béton, etc. Pour ce type de bâti, **l'indignité est caractérisée par le mode de construction (aménagements et matériaux utilisés)**, qui ne correspond pas aux normes fixées pour les constructions à destination d'habitation. Elles peuvent être porteuses de défauts d'aménagement importants : absence de fenêtre, d'aération, de cuisines, etc. Leur connexion aux réseaux (eau, électricité, assainissement) n'est pas systématique. Ce sont également des bâtis particulièrement concernés par les enjeux de précarité énergétique. De l'avis des acteurs, les cases en bois sont davantage impactées par l'humidité. De plus, ces cases (quel que soit le type de matériau) seraient spécifiquement victimes des situations d'indivision, ce qui réduit les possibilités d'interventions.

Repérage et évolution du phénomène :

Le nombre de cases en bois sous tôle diminue ces dernières années : - 9 % entre 2008 et 2017, soit plus de 2 030 cases en moins sur la période (cf. graphiques dans *Tableau de bord - Les mauvaises conditions d'habitat*, page 26). Cette diminution peut être attribuée en large partie aux opérations de résorption de l'habitat indigne mises en œuvre par les pouvoirs publics. En revanche, le nombre d'habitats de fortune (au sens de l'Insee¹) ne diminue que très peu sur la période.

« Toute les cases en bois sous tôle ne sont pas à éradiquer, mais les matériaux utilisés sont des matériaux d'insalubrité très marqués ; une fois que la dégradation est enclenchée, c'est irrémédiable. » (Acteur institutionnel)

« Les bardages bois et les parois en tôle, c'est nul en termes d'isolation. En plus, en territoire à risque cyclonique, c'est problématique. » (Opérateur)

« Je ne demande pas à avoir en dur, juste changer les tôles et



le bois. Les fenêtres ne ferment plus, il fait trop chaud l'été. Quand il y a du vent il faut attacher les volets qui ne tiennent pas, toute la maison bouge. Je ne peux pas changer le lit, ou mettre une armoire, tout prend l'eau. Quand ça coule trop, on coupe l'électricité et on met les bougies. » (Ménage)

L'INDIVISION À LA RÉUNION

En synthèse, l'indivision foncière à La Réunion se définit par la situation dans laquelle des biens fonciers, à la suite du décès de la personne propriétaire, ne sont pas transmis aux héritiers dans la mesure où ces derniers sont trop nombreux et/ou introuvables, ce qui gèle la succession des biens. Elle entraîne des situations d'occupations illégales de parcelles, où des personnes « sans droits ni titres » occupent des logements, notamment des cases dites « traditionnelles ». Les parcelles occupées peuvent ne pas disposer de réseaux d'eau, d'assainissement, ce qui renforce les situations d'insalubrité engendrée par la forme bâtie. Lorsque ces cases sont en situation d'insalubrité, les leviers d'actions sont très peu nombreux pour en sortir.

En moyenne, **40 % des biens privés** donnent lieu à une succession bloquée, menant à de l'indivision en Outre-mer¹. À La Réunion, **5 000 hectares** seraient concernés par des indivisions successorales, sans qu'il y ait de données plus précises sur le nombre de cases ou logements concernés. En 2018, sur le territoire du TCO, 38 % de bâtis indignes étaient concernés par les situations d'indivision. C'est aussi le cas de 34 % des bâtis indignes repérés de la CIREST².

¹ Rapport proposition de loi visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer, Serge Letchimy, 2018
² AGORAH, ORHI

¹ Définition de l'Insee : il s'agit le plus souvent d'une construction précaire faite de bois et de tôles. Ce peut être aussi une maison en ruine, un cabanon, un « algéco », un bâtiment non destiné à l'habitation mais habité.

■ LES COPROPRIÉTÉS (DÉGRADÉES)

Forme de l'habitat : immeubles

Statut des occupants : locataires, propriétaires occupants

Les acteurs qui interviennent dans des copropriétés dégradées rapportent des variations d'intensité dans les situations : **des bâtis anciens et/ou des malfaçons qui entraînent de mauvaises conditions d'habitat, des problèmes d'isolation et d'humidité jusqu'aux risques de péril.** La question des malfaçons se pose notamment dans les constructions faisant l'objet d'une opération de défiscalisation. Par ailleurs, les copropriétés dégradées peuvent être particulièrement marquées par la problématique des **marchands de sommeil**, et peuvent accueillir des ménages très précaires.

« Il y a des immeubles qui paraissent en bon état, mais quand on y rentre, il y a de grosses infiltrations, ça a été aménagé n'importe comment, il y a de gros problèmes électriques qui peuvent nécessiter l'évacuation du logement. » (Acteur institutionnel)

Repérage et évolution du phénomène :

Le phénomène de dégradation et d'insalubrité des copropriétés est complexe à qualifier à La Réunion : il n'existe actuellement aucun chiffre ou inventaire de cette problématique. Il s'agissait pourtant d'un angle du PDLHI, car **plus d'un ménage sur cinq réside dans le parc locatif privé à La Réunion.** Le TCO, qui a conduit une étude sur le parc privé, estime que 15 % des copropriétés n'ont pas de syndic... C'est donc un angle mort des politiques de lutte contre les mauvaises conditions d'habitat qui inquiète de plus en plus les acteurs de la lutte contre l'habitat indigne, et qu'il serait nécessaire d'investiguer. À cet égard, l'outil « registre des copropriétés »¹ tenu par l'ANAH est une source d'information à mobiliser.

« On est convaincu que les copropriétés dégradées c'est un phénomène qui est en train de monter, et que ça va péter à la figure de tout le monde. Il n'y a pas de raison qu'il n'y ait pas de problèmes ici comme il y en a en métropole. » (Acteur institutionnel)

La prise en compte de ce phénomène est progressive, et les acteurs rapportent qu'elle devient de plus en plus présente dans leurs palettes d'intervention.

¹ Depuis 2018, l'ensemble des copropriétés à destination d'habitation doivent être inscrites sur le registre des copropriétés. Chaque syndic de copropriété doit s'inscrire sur le registre, et déclare notamment les éventuels impayés de la copropriété. Toutefois, aucune sanction n'est prévue si la copropriété ne s'inscrit pas sur le registre, et les données sont déclaratives. Le registre est tenu par l'ANAH, et les collectivités peuvent en demander l'accès. Le registre est donc un outil de repérage des copropriétés en difficulté dont peuvent se saisir les collectivités.



LES CONSÉQUENCES DE LA VACANCE SUR LA DÉGRADATION DE L'HABITAT

À La Réunion, plus de 32 000¹ logements sont vacants. **La vacance concerne 30 % à 40 % du parc de bâti indigne à La Réunion.** Elle peut impacter tant les copropriétés dégradées que les cases en bois sous tôles. En revanche, elle est très faible dans le parc social (1,6 % en 2018²), l'un des taux les plus bas de France, ce qui reflète les tensions dans l'accès au logement social à La Réunion.

La corrélation entre dégradation du bâti et vacance dans le parc privé est démontrée : sans attention portée aux logements, les situations d'indignité s'aggravent. De plus, la vacance limite les leviers de l'action publique en raison notamment de la difficulté à repérer et mobiliser le ou les propriétaires.

Les intercommunalités du TCO et de la CINOR notamment, se saisissent de la problématique en répondant conjointement en février 2021 à l'appel à candidature pour la mise en œuvre accélérée du plan national de lutte contre les logements vacants³, avec pour objectif une articulation de la problématique avec celle de la lutte contre l'habitat insalubre. L'engagement dans cette démarche permettrait également d'affiner la connaissance du parc de logements vacants (cause de la vacance, localisation, typologie et état des logements).

¹ Insee 2017, 32 188 logements vacants

² RPLS La Réunion, 2018

³ Un appel à candidature a été lancé par le ministère de la transition écologique, et est consultable au lien suivant : <https://www.ecologie.gouv.fr/ap-pel-candidature-du-plan-national-lutte-contre-logements-vacants>

LE PARC SOCIAL

Forme de l'habitat : immeubles, habitat individuel

Statut des occupants : locataires du parc social

Aux dires des acteurs locaux, **les situations signalées dans le parc social relèvent davantage de la non-décence** (humidité, infiltration, etc.). Ces situations semblent se régler au « cas par cas » lorsque les situations sont repérées par les acteurs tels que la CAF ou les PILHI.

« Chez les bailleurs sociaux, cela relève plutôt de l'indécence : infiltrations, peinture qui tombe. On a un bon partenariat avec les bailleurs, donc on a mis en place une démarche de retour des demandes citoyennes avec une fiche bailleur, on a un tableau de suivi des doléances et tous les 3 - 4 mois on va faire le point. » (Commune)

Ces situations de non-décence ont plusieurs origines :

- **L'ancienneté du bâti** : 20 000 logements sociaux ont été construits avant 1991, et 40 000 auront plus de 20 ans à horizon 2025. Le Plan Logement Outre-mer 2019 - 2022 stipule qu' « une grande partie de ce parc est vétuste et nécessite des travaux d'amélioration lourde intégrant les enjeux de rénovation énergétique ou désamiantage. »¹

- **D'éventuelles malfaçons** :

« Il y a des personnes qui vivent depuis plus de 10 ans dans des logements qui devaient être transitoires, sauf que 10 ans après, les logements sont anormalement dégradés : comme les bâtiments étaient conçus pour être transitoires, il y a des malfaçons importantes. » (Opérateur)

Repérage et évolution du phénomène :

En 2019, **356 locataires du parc social effectuent une demande de mutation au motif d'un « logement non habitable »²**, ce qui représente plus d'un tiers des personnes effectuant une demande de logement social à ce titre. Le nombre de locataires du parc social effectuant une demande de mutation pour « logement non habitable » a augmenté ces 5 dernières années : en 2019, 37 % des demandes de mutation étaient réalisées avec pour premier motif « logement non



habitable », contre 28 % des demandes de 2015.

La réhabilitation du parc social représente dès lors un enjeu pour la lutte contre les mauvaises conditions d'habitat. Il est difficile de quantifier la part du parc vétuste ou non-décent, mais les besoins en réhabilitation, estimés par une étude de 2015, **s'élevaient à 900 logements par an sur une période de 10 ans (soit 9 000 logements)³**.

Face à ces besoins, les moyens mis en œuvre pour la réhabilitation sont relativement faibles au regard de l'importance de la problématique, et **de sa potentielle augmentation ces prochaines années** (vieillesse du bâti). Ce constat est partagé par l'ARMOS qui souligne chaque année la nécessité « *d'améliorer le financement de la réhabilitation du parc social le plus ancien afin de pouvoir le remettre aux normes de confort actuelles.* »⁴

¹ Plan Logement Outre-mer 2019 - 2022 territorialisé, DEAL

² Nb : les critères de décomptes des demandes ont changé : de 2015 à 2017, seul le critère «logement non habitable» est indiqué. En 2018, le chiffre cumule trois critères : «logement insalubre», «logement non décent» et «logement «non habitable». En 2019, seuls les critères «logement insalubre et logement non décent» sont renseignés. Les chiffres ci-dessous sont le résultat de la compilation de ces motifs de demande. La demande de logement social est effectuée par le locataire, qui n'a pas nécessairement connaissance de la définition légale du logement insalubre, non-décent, etc. Les données sont donc uniquement le reflet de la perception qu'ont les ménages de leur logement.

³ Etude «La réhabilitation du parc social à La Réunion», DEAL 2015. Cette étude pourrait être actualisée en 2021.

⁴ Rapport « Le parc, la demande et les attributions de logements locatifs sociaux à La Réunion », ARMOS 2019

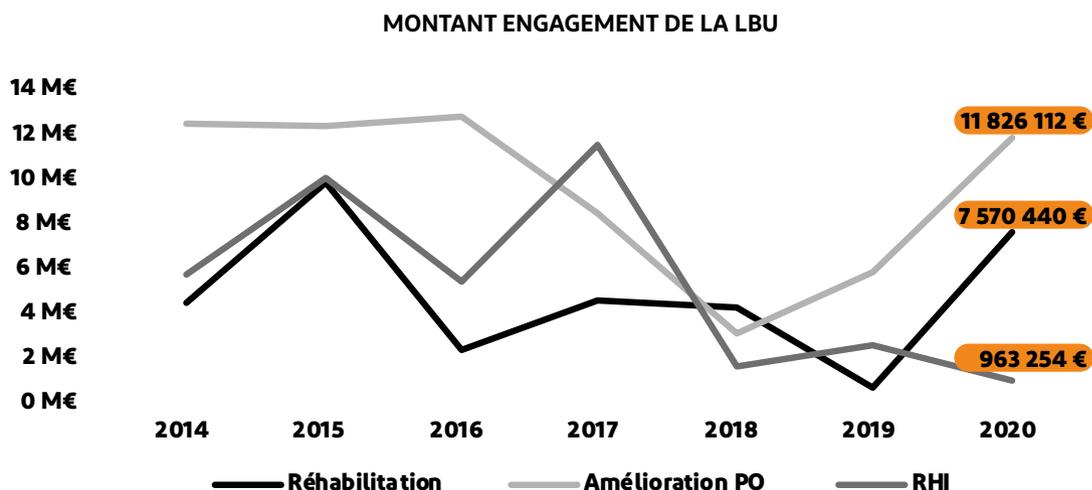
MALGRÉ LES BESOINS, UNE DIMINUTION DES FINANCEMENTS DE L'ÉTAT CONSACRÉS À LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Les moyens mobilisables par les acteurs pour agir contre l'habitat indigne sont spécifiques à l'Outre-mer. Les actions sont majoritairement financées par la LBU (Ligne Budgétaire Unique, financement d'État) et les institutions locales. Les institutions locales, elles, financent des dispositifs d'amélioration de l'habitat, chaque institution ayant développé son dispositif (en majorité tourné vers les propriétaires). La lutte contre la précarité énergétique est financée par la Région en majorité, mais aussi par le FEDER¹ et EDF au titre du cadre territorial de compensation². L'ANAH, acteur incontournable de la lutte contre l'habitat indigne en métropole, est assez peu active à La Réunion (du fait notamment de la place tenue par la LBU) et uniquement sur le conventionnement avec ou sans travaux. La Fondation Abbé Pierre finance elle aussi, dans de plus faibles volumes, différentes actions d'amélioration de l'habitat.

Au sein de la LBU, trois lignes de financement peuvent être distinguées :

- La réhabilitation (pour le parc social)
- L'amélioration (pour les propriétaires occupants)
- La RHI (Résorption de l'Habitat Insalubre)

Depuis plus de 10 ans, les montants consacrés à la RHI diminuent. En 2008 déjà, le Sénat rapportait : « comme l'indique le secrétariat d'État à l'Outre-mer, les objectifs de construction de logements sociaux sont privilégiés, la RHI servant de variable d'ajustement. »³ À cette période, d'importantes opérations de RHI étaient mises en œuvre et les crédits RHI s'élevaient à plus de 26,05 millions d'euros (2005), contre 963 253 € (2020). Ainsi, les crédits ont été divisés par 25 en 15 ans.



SOURCE / DEAL

¹ Fonds Européen de Développement Régional

² Cadre territorial de compensation : en Outre-mer, les économies d'énergies réalisées sont reversées par EDF pour des actions de lutte contre la précarité

³ Rapport d'information du Sénat : Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer, mai 2008

LES MÉNAGES EN SITUATION D'HABITAT INDIGNE

Les données disponibles en 2020 ne permettent pas de quantifier avec précision le nombre de ménages en situation d'habitat indigne. Si 17 706 bâtis indignes sont repérés, le nombre de ménages concernés n'est pas équivalent : situations de vacance, de résidences secondaires, de suroccupation, etc. Toutefois, il est possible de qualifier le profil des ménages en termes de statuts d'occupation, et de s'accorder sur la grande précarité des ménages victimes de l'habitat indigne.

LES SITUATIONS DE MAL-LOGEMENT ET D'HABITAT INDIGNE : QUELQUES DONNÉES CHIFFRÉES

En 2019, 120 ménages ont effectué un recours DALO au motif « logement impropre, insalubre ou dangereux », soit 11 % des demandes. Le nombre de recours DALO pour ce motif augmente tous les ans.

Le motif « logement non-décent, ou suroccupé » concerne 439 ménages, soit 41 % des recours en 2019. Pour les années précédentes, il est également l'un des premiers motifs de recours au DALO.

60

NOMBRE DE RECOURS DALO PAR MOTIFS

	2016	2017	2018	2019
Logement non décent ou sur occupé	271	300	433	439
Logé dans un logement impropre à l'habitation, insalubre ou dangereux	79	85	115	120
Ensemble des recours DALO	477	627	800	1 080

SOURCE / INFODALO

La suroccupation, facteur pouvant générer ou aggraver des situations d'insalubrité, concerne 16 % de la population réunionnaise. Elle est particulièrement présente dans l'Ouest du territoire (TCO, CIVIS), comme le montrent les données du tableau de bord. Dans le contexte actuel de crise sanitaire pouvant entraîner des temps de présence au domicile plus importants, il est primordial de rester attentif à ce phénomène.

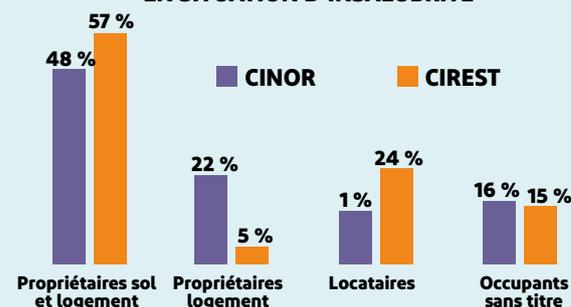
LA TYPOLOGIE DES MÉNAGES CONCERNÉS SELON LEUR STATUT

Plusieurs profils de ménages peuvent être repérés selon leur statut d'occupation (propriétaires bailleurs, occupants selon le titre de l'occupation). Il n'est aujourd'hui pas possible de quantifier le profil des ménages dans leur ensemble, bien que certains diagnostics PILHI permettent d'apporter des données chiffrées.

DES DONNÉES PARTIELLES, QUI INDIQUENT QUE LES PROPRIÉTAIRES SONT MAJORITAIRES PARMIS LES OCCUPANTS DE BÂTIS INDIGNES

Les données récoltées par les PILHI permettent de renseigner le statut d'occupation du logement au moment du diagnostic. Pour les deux PILHI présentés ci-dessous (CINOR et CIREST), c'est le statut de propriétaire qui est majoritaire. Les occupants sans titre représentent également 1 situation rencontrée sur 6 pour la CINOR et la CIREST. La situation est plus préoccupante pour le TCO, où 29 % des ménages vivant dans une situation d'indignité sont des occupants sans droits ni titre.

STATUT D'OCCUPATION DÉCLARÉ PAR LES PERSONNES EN SITUATION D'INSALUBRITÉ



Ces données sont très partielles : seuls 53 % des situations sont renseignées pour la CINOR, et 45 % pour la CIREST. Le travail de repérage des statuts d'occupation, qui conditionne l'intervention publique, est primordial et doit être poursuivi.



LES OCCUPANTS

Des propriétaires occupants qui n'ont pas les moyens de remettre en état leur logement. Les leviers coercitifs sont peu pertinents pour ce public déjà fragile ; les leviers incitatifs sont parfois méconnus, ou lorsqu'ils sont connus, peu mobilisés par les plus fragiles (difficultés des démarches, reste à charge, etc.).

« Ils ne nous saisissent pas trop, l'outil de police administrative n'est pas adapté. Ça ne sert à rien de les forcer à faire des travaux, ils n'ont pas les moyens. » (Acteur institutionnel)

Des locataires du parc privé victimes de propriétaires n'ayant pas les moyens de faire rénover leurs logements ou de marchands de sommeil. Ces profils doivent être soutenus dans leurs démarches pour rappeler au propriétaire ses devoirs.

« On a des marchands de sommeil récalcitrants, des propriétaires qui font eux-mêmes les travaux et c'est du grand n'importe quoi, des propriétaires impécunieux... » (Acteur institutionnel)

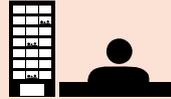
Des occupants sans droits ni titres, qui occupent des logements en situation d'indivision, soit à titre gratuit, soit avec un reversement de loyer sans contrat de location, soit sans bail sur des parcelles communales¹. Les occupants peuvent connaître le propriétaire ou squatter le terrain et le logement. Comme pour les locataires du parc privé, les opérateurs de l'amélioration de l'habitat et les travailleurs sociaux relèvent des situations très problématiques pour ce type de public : cumul des difficultés sociales, économiques, etc. Les leviers de l'action publique sont aujourd'hui peu adaptés pour améliorer les conditions de logement de ces personnes.

« Il y a des situations où on se retrouve avec 100 héritiers en quelques générations. Ces gens ont des difficultés financières, mais surtout c'est une impasse. Quand ils sont sur des terrains communaux c'est plus simple, mais la plupart du temps c'est le nombre d'héritiers qui pose souci. » (Opérateur)

¹ Il arrive que des personnes occupent des logements situés sur des parcelles communales, parfois sans titre d'occupation. Les logements concernés ont été construits par des opérateurs qui devaient accompagner les locataires vers l'accession à la propriété. Mais au vu des difficultés, les opérateurs se sont désengagés des programmes. Les villes en ont repris la gestion, et cherchent encore aujourd'hui à régulariser la situation de ces ménages.

Des locataires du parc social, en situation de non-décence. En dehors des enjeux de réhabilitation du parc social, les situations les plus graves doivent être corrélées à une absence de communication ou de compréhension entre le bailleur et le locataire.

« Dans le parc social aussi il y a beaucoup de besoins d'accompagnement social, d'insertion socio-professionnelle... Et là où en OGRAL on a plus d'isolés, dans le logement social on a plus de grandes familles » (Opérateur)



LES BAILLEURS

Des propriétaires bailleurs indécents, ou marchands de sommeil. Ce terme désigne un bailleur qui loue un ou plusieurs biens immobiliers indignes, non-décents ou insalubres et qui en tire bénéfice aux dépens des ménages qui y sont logés. Les acteurs s'accordent à souligner l'importance de mieux qualifier le phénomène et repérer les propriétaires indécents à La Réunion. Entre 2011 et 2020, 8 % des signalements d'habitat indigne faits à l'ARS proviennent du parquet, de la police ou de la gendarmerie et pourraient relever de la problématique des marchands de sommeil. **Parmi les différents profils, les marchands de sommeil sont les seuls à ne pas être victimes de l'habitat insalubre.**

« On a certaines situations où les propriétaires savent qu'ils ont un arrêté de péril sur le logement qu'ils louent, mais où ils mettent quand même la pression sur le locataire pour qu'il paye, et dans certains cas ils se débrouillent même pour continuer à toucher l'allocation logement. On a un enjeu de repérage de ces situations avec la CAF, aujourd'hui ça ne fonctionne pas. » (Travailleur social, accompagnement des ménages)

Des propriétaires bailleurs ayant peu de moyens, qui louent un ou plusieurs logements à des ménages mais qui vivent dans des situations similaires (par exemple dans le même immeuble) et qui n'ont pas les ressources suffisantes pour réhabiliter leurs logements. La distinction avec le profil « marchands de sommeil » est évaluée au cas par cas par les acteurs.

EN L'ABSENCE DE DONNÉES CHIFFRÉES, UN CONSENSUS SUR LA GRANDE FRAGILITÉ DES MÉNAGES

Les données disponibles sur le profil des ménages ne permettent pas d'en dresser un tableau précis. Toutefois, elles permettent de corroborer les dires d'acteurs, et d'établir que **les ménages vivant en habitat indigne sont parmi les ménages les plus précaires et les plus pauvres**. À titre d'exemple, le repérage PILHI du TCO permet d'établir que 46 % des ménages vivant dans un bâti indigne perçoivent les minima sociaux. À cette précarité financière, s'ajoute souvent une précarité sociale forte qui marque le discours des acteurs de la LHI.

« Les familles les plus concernées ce sont des familles bénéficiaires d'un accompagnement social, parce que ce sont celles qui ont une fragilité sociale très marquée. » (Opérateur)

« On a des situations de familles avec beaucoup d'addictions : alcool, drogue, et des situations très graves

62

TCO



31 % de personnes seules, souvent âgées

25 % de familles monoparentales

CIREST



**3/4 de ménages de 1 à 2 personnes
dont 47 % de personnes seules isolées**

vis-à-vis des enfants. J'ai une famille en tête où il y avait un enfant schizophrène, un autre enfant qui s'était noyé, des enfants déscolarisés, etc. Et c'est une spirale de la fatalité, avec des gens en très grande pauvreté. » (Opérateur)

Les mauvaises conditions de logement peuvent concerner tout type de composition familiale, mais **elles semblent plus fréquentes pour les personnes isolées, avec ou sans enfants**. Ces ménages sont de fait les plus exposés à la précarité, et donc aux difficultés relatives au logement. Ces situations sont particulièrement problématiques quand il s'agit de personnes âgées, et/ou ayant des difficultés de santé. Les familles vivant en habitat indigne connaissent elles aussi des situations très complexes, notamment lorsqu'elles sont en situation de suroccupation. Parmi ces familles, certaines particulièrement précaires et vulnérables sont victimes des marchands de sommeil. Selon les acteurs, c'est notamment le cas des personnes d'origine mahoraise, malgache et comorienne, qui ont connu une rupture importante dans leur parcours résidentiel.

« Les familles mahoraises sont des familles qui vont accepter des conditions de logement complexes. Elles sont la cible de propriétaires bailleurs indécents, parce qu'elles sont solvabilisées à l'APL, et qu'en plus elles payent. » (Acteur institutionnel)

« Dans une des situations sur lesquelles on est intervenu dans l'Est, il y avait deux familles, et dans une case on avait deux chambres et trois lits pour onze à douze occupants. C'était un couple avec quatre-cinq enfants, dont une fille enceinte de son deuxième enfant. » (Opérateur)

À cette précarisation de l'ensemble des ménages, s'ajoutent **les impacts de l'indignité sur leurs conditions de vie au quotidien**. Ces impacts sont notamment **relatifs à la santé physique et psychiques des personnes**. Les impacts de l'habitat indigne sur la santé sont bien connus : *« l'habitat, lorsqu'il est insalubre, peut provoquer ou accentuer de nombreuses pathologies, selon l'état du logement et l'utilisation qui en est faite : saturnisme lié aux peintures au plomb dégradées, maladies respiratoires liées à l'humidité et au manque d'aération, maladies infectieuses favorisées par des équipements sanitaires insuffisants, mal-être et troubles psychiques en cas de logements trop exigus ou*

sans ouverture sur l'extérieur, accidents domestiques accrus par la présence d'installations électriques défectueuses, par l'instabilité de planchers, plafonds, escaliers... »¹

Les troubles psychiques sont particulièrement prégnants pour les ménages ayant passé plusieurs années en habitat indigne, qui témoignent d'un **mal-être au quotidien**, impactant les adultes comme les enfants :

« On ne se sentait pas bien, les filles elles avaient peur. On s'est dit qu'on n'allait jamais s'en sortir. » (Ménage)

« Mon fils est handicapé, je voudrais lui installer un nouveau lit, une armoire. Mais pourquoi faire des aménagements, alors que les murs, la tôle, le sol sont pourris ? Je me suicide si on ne m'aide pas. » (Ménage)

La période de confinement connue récemment a été particulièrement douloureuse pour les ménages, condamnés à ne pas quitter un logement parfois dangereux pour leur santé.

« Le confinement ça a été dur. Maintenant qu'on a fait les travaux ils peuvent reconfiner, on est tranquille. » (Ménage)

La très grande précarité des ménages vivant dans des situations d'habitat indigne a plusieurs conséquences. D'abord, **un « cercle vicieux » de l'indignité** : les ménages n'ont pas les ressources pour entretenir correctement un logement dégradé, ce qui engendre des dégradations plus importantes. De plus, la grande fragilité des ménages suppose, lorsqu'il y a intervention sur le bâti, qu'un accompagnement social global et renforcé soit mis en place pendant la durée des travaux ou du relogement. Les difficultés à accompagner ces ménages dans le logement ou le relogement, conduisent à **les rendre d'autant plus captifs de l'indignité**.

« Ce sont des situations de terrain très lourdes, c'est assez difficile. On voit un cumul des problématiques sociales, des personnes en très grande souffrance. Toutes ces difficultés font que les personnes ont énormément besoin d'être accompagnées. » (Commune)

¹ Article « Habitat Insalubre », Ministère des solidarités et de la santé, novembre 2017

L'INTERVENTION DES ACTEURS LOCAUX AUTOUR DES SITUATIONS D'HABITAT PRÉCAIRE ET INDIGNE

LES ACTEURS INSTITUTIONNELS

La DEAL (Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement) a pour mission de mettre en œuvre localement les politiques du logement de l'État. La DEAL finance notamment les actions de lutte contre l'habitat indigne via la LBU, pilote la mise en œuvre de plusieurs dispositifs (RHI, RHS, etc.), exécute les arrêtés d'insalubrité pris par le préfet en faisant réaliser des travaux d'office en cas de carence du propriétaire, etc.

L'ARS (Agence régionale de santé) a la responsabilité des impacts sur la santé humaine engendrés par l'habitat (insalubrité, présence de plomb et/ou d'amiante, monoxyde de carbone, légionellose). Elle assure, pour le compte du Préfet, la mise en œuvre du volet coercitif de la lutte contre l'habitat indigne. Elle procède aux inspections des logements ou bâtiments présentant des désordres susceptibles d'entraîner une procédure d'insalubrité au titre du Code de la santé publique et à ce titre rédige les rapports pour le CODERST (Conseil départemental de l'environnement et des risques sanitaires et technologiques) ou réoriente vers les partenaires compétents si le logement ne relève pas d'une procédure d'insalubrité. Enfin, l'ARS informe les collectivités locales sur les procédures, notamment dans le cas des infractions relatives au règlement sanitaire départemental (RSD).

Les communes sont chargées de l'application des pouvoirs de police du Maire. Elles réceptionnent également les signalements des ménages qui les sollicitent. En fonction des choix locaux, les communes peuvent également co-financer ou financer des aides à l'amélioration (via les CCAS), faire intervenir des techniciens spécialisés dans le bâti pour des constats ou des interventions (service habitat, CCAS), etc.

La DJSCS* (Direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale): le pôle lutte contre les exclusions et plus spécifiquement l'unité de l'inclusion des publics vulnérables dispose d'une référente LHI. La DJSCS suit les signalements et les actions engagées auprès des ménages dont le logement fait l'objet d'un arrêté d'insalubrité. Par ailleurs, la DJSCS pilote également la mise en œuvre du DALO et peut mobiliser le contingent préfectoral pour les ménages prioritaires.

* En 2021, les services de la cohésion sociale sont intégrés dans une nouvelle administration, la Direction de l'économie, de l'emploi, du travail et des solidarités (DEETS).

La CAF reçoit des signalements d'habitat présumé non-décent pour les ménages allocataires et est chargée de contrôler l'état des logements. En cas de non-décence, elle peut conserver l'allocation logement. Par ailleurs, la CAF propose des aides à l'amélioration légère ou à la sortie d'indivision.

DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

L'ADIL (Agence départementale de l'information sur le logement) assure localement un triple rôle : l'information des ménages par des consultations juridiques, l'animation du PDLHI, et la réalisation des diagnostics de non-décence au domicile des ménages pour le compte de la CAF.

Le Département pilote la politique d'action sociale du territoire et accompagne les ménages. Il finance également des aides à l'amélioration de l'habitat pour ses publics cibles : les personnes âgées ou en situation de handicap.

La Région intervient à deux titres. Le pôle logement finance des opérations d'amélioration de l'habitat pour les propriétaires occupants ou, en convention avec les bailleurs pour de la réhabilitation avant accession (ces deux dispositifs existent depuis 2016 et arrivent à échéance en 2021 et leur renouvellement est discuté cette année). Le pôle précarité énergétique porte plusieurs programmes (financement de chauffe-eau solaire éco-solidaire, programme SLIME, etc.)

L'Agence Nationale de l'Habitat (ANAH) a pour mission de développer et améliorer le parc de logements privés existants. À La Réunion, son rôle est restreint et l'ANAH (sous certaines conditions) peut attribuer des aides financières aux propriétaires bailleurs de logements de plus de 15 ans souhaitant réaliser des travaux d'amélioration. La délégation de l'ANAH est intégrée à la DEAL.

L'AGORAH : L'Agence d'urbanisme porte l'Observatoire Réunionnais de l'Habitat Indigne (ORHI), créé en 2015. Il s'appuie sur les diagnostics initiaux et réguliers des Plans intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne (PILHI) afin de capitaliser les données recueillies et d'en donner une vision départementale.

Les opérateurs - techniques : ce sont des organismes agréés par les financeurs (Département, État et Région) et chargés d'accompagner les ménages qui bénéficient d'une aide à l'amélioration de leur habitat dans le montage des dossiers administratifs et techniques, d'effectuer les demandes de prêts ou de financements, d'effectuer ou de contrôler l'avancement des travaux, etc. Plusieurs opérateurs sont agréés : Soliha, SICA habitat rural, Sud Habitat Conseil, SPLAR. Les Compagnons Bâisseurs interviennent sur l'auto-réhabilitation accompagnée (ARA).

Les associations / opérateurs sociaux jouent notamment un rôle dans l'information, le suivi et l'accompagnement des ménages. Ces opérateurs interviennent en plus des acteurs de droit commun (Département, CCAS) dans le cadre de dispositifs spécifiques, notamment les MOUS (sur les opérations de RHI, RHS, etc.) et d'AVDL. Seules deux associations sont financées, depuis 2019, dans le cadre de 24 mesures AVDL* pour le public LHI.

**Accompagnement Vers et Dans le Logement : accompagnement financé pour aider au relogement des personnes en difficulté d'accès ou de maintien, notamment les ménages reconnus prioritaires et urgents par la commission de médiation DALO.*

LA DIFFICILE MONTÉE EN PUISSANCE DES PILHI ET DES COMMUNES RELATIVEMENT EN RETRAIT

De nombreuses politiques publiques de lutte contre l'habitat indigne ont été mises en place à La Réunion depuis les années 50, et se restructurent notamment ces dix dernières années. Pour organiser et coordonner les procédures et dispositifs, plusieurs instances existent notamment le Pôle Départemental de Lutte contre l'Habitat Indigne (PDLHI) et la déclinaison opérationnelle locale : les PILHI (Plan Intercommunal de Lutte Contre l'Habitat Indigne).

Le pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne a été créé en 2011 à La Réunion et réunit les acteurs présentés ci-dessus. Certaines communes étaient déjà impliquées et porteuses. Saint-Paul (2009) ou Saint-André (2012) par exemple se sont engagées dans des démarches très rapidement. Le suivi et l'animation du PDLHI ont été confiés à l'ADIL et le dernier plan d'actions couvre la période 2017 - 2021.

LA GOUVERNANCE RELATIVE À LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

Il existe un comité stratégique de partage des objectifs et des moyens pour atteindre les ambitions du territoire en termes de lutte contre la précarité énergétique. Il est piloté par la Région et la DEAL, et réunit également l'ADEME, EDF, la SPL en tant qu'animateur et le SIDELEC (syndicat électrification de la réunion), la FAP, l'ADIL, les opérateurs habitat, les EPCI et le Département.

Des comités techniques « comité précarité énergétique » ont lieu afin de partager les besoins et moyens à mobiliser pour atteindre les ambitions et mieux aider les ménages. Du fait de la crise sanitaire, le comité ne s'est pas réuni depuis un an. Le principal sujet est le programme SLIME. Il peut être question des chèques énergie de l'État, de l'information auprès des particuliers, etc.

Ce comité pourrait porter d'autres enjeux comme celui relatifs à l'absence de DPE à La Réunion, qui représente pourtant un axe d'amélioration majeure pour la lutte contre la précarité énergétique.

Au niveau intercommunal, les PILHI, impulsés par la loi Letchimy (et devenus obligatoires à compter du 31 décembre 2020) permettent d'élaborer une stratégie **territoriale, basée sur un diagnostic** in situ tant sur le bâti que le social. Sur l'île seulement deux sont opérationnels, bientôt trois.

MISE EN ŒUVRE DES PILHI / PCLHI À LA RÉUNION

	en 2016	État en 2020
TCO	PILHI validé et opérationnel depuis 2011	PILHI opérationnel
CINOR	PILHI en réflexion	Diagnostic validé en 2019 - équipe PILHI qui devrait être opérationnel pour 2021
CIREST	PILHI validé en 2015 et opérationnel mi- 2017 > Présence d'un PCLHI à Saint-André depuis 2012	PILHI opérationnel
CASUD	Aucune démarche engagée, prévisionnel pour 2021	Diagnostic validé
CIVIS	Démarche engagée, actualisation du repérage > PCLHI validé à Petite-Ile en 2016	En réflexion sur le lancement de la phase opérationnelle depuis fin 2019

Si certaines collectivités sont engagées, d'autres sont encore à la traîne. Certains PILHI sont ainsi en préfiguration depuis plus de deux ans.

« Je pense qu'il n'y a pas de grande volonté politique, les maires sont très peu présents dans les PILHI. » (Opérateur)

L'atout majeur des PILHI est de disposer d'une équipe opérationnelle pouvant relayer, compléter et venir en appui des services communaux en matière de repérage des bâtis, de caractérisation et de suivi des situations. **Les PILHI ont ainsi vocation à assurer la fonction de « guichet unique »** au sens d'ensemblier des actions de lutte contre l'habitat indigne sur leur territoire, mais n'assurent pas un accueil physique du public.

ORGANISATION DES PILHI

	PILHI du TCO	PILHI de la CIREST	PILHI CINOR Non-opérationnel
Composition de l'équipe	8 personnes : un coordonnateur, une assistante sociale, un technicien, deux chargés d'opération et un assistant technique, une gestionnaire administrative, et recrutement d'un chargé d'opération travaux.	5 personnes : un coordonnateur, une assistante administrative, une technicienne bâti, une technicienne foncier et une assistante sociale.	3 personnes à recruter : un coordonnateur (recrutement début 2021), un technicien bâti, une assistante sociale AS
Action à réception d'un signalement	L'équipe va réaliser un diagnostic technique et social sur place. Suite à cette visite les situations sont transmises aux partenaires et au bon service instructeur. Il existe une fiche de signalement que peuvent utiliser les communes.		
Volet opérationnel	Les PILHI ont plusieurs rôles : • Accompagner les communes, • Réaliser des visites à domicile (en coordination avec les services habitat, l'ARS, etc.) • Orienter les ménages dont ils reçoivent le signalement vers les acteurs compétents, • Orchestrer la mise en œuvre des actions d'amélioration sur les bâtis ciblés / priorités. Le PILHI porte la plateforme territoriale PTRE (rénovation énergétique) expérimentée au Port. Le PILHI a des référents dans les communes (surtout les services habitat).		

Point de vigilance : les équipes ne sont pas toujours au complet. Ainsi, sur la CIREST, suite aux départs des professionnelles techniques et sociales, le coordonnateur doit recruter une nouvelle équipe opérationnelle en 2021.

Les communes sont également un acteur central.

Le maillage local demeure la clé de voûte des politiques de lutte contre l'habitat indigne. En plus des pouvoirs de police du Maire (supposant l'instruction et le suivi des arrêtés pris dans ce cadre), les communes, « réceptionnent » au même titre que d'autres acteurs les signalements de ménages via les services habitat et/ou les CCAS. Lorsqu'il y a un PILHI, la ville peut renseigner la fiche de signalement et la transmettre ensuite au PILHI qui se charge de la visite du logement. Si elles en ont les moyens, les communes peuvent effectuer elles-mêmes les visites du logement.

Les pratiques sont hétérogènes au sein des 24 communes de l'île, plus ou moins impliquées en matière de lutte contre l'habitat indigne et certaines disposent de services solides. **Néanmoins, dans les petites communes, le trop faible outillage de certains services techniques et la moindre volonté politique des élus locaux est notable** : seules 11 communes¹ (sur 24) ont désigné leur référent LHI comme prévu par le PDLHI, aucune commune de l'île ne dispose d'un SCHS², peu d'élus locaux se sont formés au cours de la précédente mandature, etc.

¹ Les 11 communes ayant nommé un référent LHI sont les suivantes : Les Avirons, Cilaos, Entre-Deux, L'Étang-Salé, Petite Ile, La Plaine des Palmistes, La Possession, Saint-André, Saint-Benoît, Saint Leu, Le Tampon.

² Le Service Communal d'Hygiène et de la Santé (SCHS) intervient dans le cadre de la santé publique et de la lutte contre les nuisances. Il applique la réglementation relative à la protection de la population en matière d'hygiène et de santé. Il peut intervenir comme « guichet unique » communal pour réceptionner et traiter les signalements afin que des inspecteurs de salubrité visitent les logements et engagent les procédures adéquates.

« La mise en œuvre des référents LHI est laborieuse, malgré les incitations. » (Acteur local)

Or, la volonté politique locale est nécessaire et incontournable pour améliorer durablement les conditions de vie des ménages, en s'attachant à appliquer les procédures existantes, à mobiliser sans relâche les propriétaires bailleurs autour de leurs obligations et à les accompagner dans ces démarches, au même titre que les occupants.

À cet égard, **très peu de données ont pu être collectées sur le nombre et la nature des arrêtés pris par les maires**. Ces arrêtés ne font l'objet d'aucune coordination à l'échelle départementale voire intercommunale¹ et ils sont suivis de manière plus ou moins structurée au sein des communes, du fait de moyens parfois insuffisants. De fait, il semble que très peu de communes prennent effectivement des arrêtés :

« Là où on a plus de mal c'est dans le cadre de la police du maire, il faut de la pédagogie et la formation des élu.e.s pour bien leur expliquer qu'il faut protéger l'occupant. » (Acteur local)

68

« On a un gros souci sur la mobilisation, les collectivités ne se lancent pas dans les procédures d'exécution d'office pour remédier aux situations d'insalubrité. » (Acteur local)

« À ma connaissance, peu d'arrêtés municipaux sont pris à La Réunion, nous n'avons pas formalisé de remontée systématique dans le cadre des PILHI. » (Acteur institutionnel)

Le PILHI du TCO a commencé à développer une coordination intercommunale car les visites de logements repèrent fréquemment des infractions au règlement sanitaire départemental (orientés donc vers les mairies) qui sont peu suivis d'effets : **seuls 40 % des orientations donnent lieu à une mise en demeure du propriétaire sans que le PILHI sache si les travaux sont réellement effectués**. Au moment de l'enquête, seules deux communes

avaient intégré la coordination intercommunale. Par ailleurs, **les équipes PILHI ne sont aujourd'hui pas en mesure de produire un diagnostic technique et financier permettant de déterminer le montant et la nature des travaux à réaliser**. Dès lors, il est complexe pour les partenaires d'envisager des sorties d'insalubrité sans prévoir de nouvelles visites, ce qui bloque les situations des ménages.

Le PILHI de la CIREST a ainsi décidé d'adresser le rapport de visite à l'ensemble des parties prenantes : les mairies, le propriétaire bailleur et le locataire, en demandant aux propriétaires d'adresser une réponse au PILHI et les justificatifs de réalisation des travaux. Entre 2017 et 2019, sur 39 courriers envoyés par la CIREST, seuls 7 ont été relayés par un courrier du Maire aux propriétaires (soit moins de 1 sur 5) et seule une commune (Saint-André) mobilise une technicienne de lutte contre l'habitat indigne dans le cadre de sa police générale du maire (relance des propriétaires, visite pour constater les travaux, etc.)².

Outre une volonté politique fragile, **les communes n'ont pas forcément les services appropriés et les moyens humains de suivre les arrêtés**. Seules les plus grosses collectivités agissent au titre de la police du maire :

« Là où je suis chanceux c'est que jusqu'à présent sur les signalements, on n'a jamais eu à passer à une phase coercitive : avec un courrier, une visite, on arrive à faire avancer les dossiers. Car si on devait prendre un arrêté au titre des pouvoirs de police, on ne peut pas passer aux travaux d'office. Moi j'ai plus instruit des procédures de pouvoir de police spéciaux: état d'abandon, etc. qui permettent de passer les travaux d'office ou expropriation. » (Commune)

Plus inquiétant encore, le flou qui règne à ce jour sur l'institution devant exercer les polices du Maire. En effet, l'ordonnance « habitat indigne » du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations permet de transférer les polices du maire au/à la président.e de l'EPCI qui devient

¹ Ce suivi pourrait être effectué puisque les arrêtés de la police du maire doivent être transmis à la Préfecture ou sous-Préfecture pour le contrôle de légalité.

²Bilan 2017 - 2019 du PILHI, février 2020.

LE TRAITEMENT DES SIGNALEMENTS PAR LA MAIRIE DE SAINT-DENIS

Depuis 2015, la mairie de Saint-Denis a mis en place un circuit de traitement de la demande de signalement, qui implique la coordination de plusieurs services. Le pôle cadre de vie et qualité de l'habitat reçoit les signalements d'habitat insalubre de la part de plusieurs acteurs (services internes de la mairie en hyper proximité, travailleurs sociaux, ARS, CAF, etc.).

Le pôle engage le dialogue avec le propriétaire ou le locataire, et réalise une enquête à domicile. À ce stade, si la situation relève de la compétence du préfet, la commune peut faire appel à l'ARS pour réaliser une visite conjointe.

Une fois l'enquête réalisée, et lorsque la problématique relève des services de police du maire, le pôle cadre de vie et qualité de l'habitat redirige le dossier à la direction de la réglementation de la commune, en charge de la gestion des arrêtés municipaux. Lorsqu'un enjeu de relogement est repéré, le pôle logement social de la commune est également associé.

« Ça demande de la coordination dans les services de la mairie, sans qu'on ait réellement d'instance de coordination. Et puis jusqu'ici on se transmet toutes les infos par mail, il n'y a pas de logiciel partagé, ça fait défaut. Si tous les acteurs avaient un logiciel partagé, on aurait un historique, et on pourrait aussi resserrer les mailles sur les propriétaires indécis. » (Commune)

alors compétent en la matière. Durant le dernier semestre 2020, les maires étaient appelés à se prononcer sur ce transfert. **Force est de constater que de nombreux maires n'ont fait aucun retour aux EPCI, qui sont ainsi eux-mêmes dans le flou début 2021 :**

« Au 1er janvier 2021, si aucune commune n'a manifesté son désaccord, les pouvoirs de police reviennent à l'agglo, sachant que cette compétence c'est une forte responsabilité. Nous on a expliqué qu'on a besoin de moyens humains si on récupère ces polices. En amont, on avait essayé de voir comment les communes étaient organisées, quels étaient leurs moyens humains, combien elles traitaient de dossiers et on n'a pas eu de retours. » (EPCI)

« On a plus d'équipe depuis 2 ans, c'est pour ça que nous avons des attentes fortes sur le PILHI. Comme il a pris du retard, on est un peu en difficulté, et il reste à définir les périmètres d'intervention. Pour l'instant on n'en sait rien, je n'ai pas d'informations sur la ligne stratégique de la mairie. » (Commune)

« Aujourd'hui, il y a une méconnaissance de ce qui se passe dans les communes. Avec ces transferts de compétences, il y a moyen qu'il y ait de gros loupés, il n'y a pas de communication là-dessus. » (Acteur institutionnel)

Le renforcement des équipes municipales et la formation des techniciens et des élu.e.s (via l'ADIL, l'ARS, le CNFPT) est ainsi un enjeu majeur. **Des formations ont lieu deux fois par an.**

« L'un des enjeux c'est de faire monter les partenaires en compétence. Depuis quelques années, on a réussi à faire en sorte que les collègues qui assurent les formations du pôle national en métropole viennent réaliser des formations ici. » (Acteur institutionnel)

Les CCAS sont également des acteurs potentiels du repérage de ménages en situation d'habitat indigne. Il semble qu'il n'existe aujourd'hui que peu de liens, ou bien au cas par cas avec les acteurs spécialisés. Leur meilleure intégration dans la logique de repérage et de suivi des ménages en habitat indigne est nécessaire.



DU SIGNALEMENT À L'INTERVENTION SOCIALE ET TECHNIQUE, UNE TRÈS GRANDE COMPLEXITÉ QUI LAISSE DE NOMBREUX MÉNAGES DE CÔTÉ

La mise en œuvre des PILHI et le travail de recensement du parc de logement dégradé au sein de l'observatoire permet aujourd'hui d'avoir une bonne vision des bâtis à améliorer. Toutefois, au-delà de ce « stock » de bâti, les ménages ont la possibilité de signaler leur situation. Il est difficile pour un ménage de faire reconnaître sa situation (être informé qu'il est possible de le faire, puis trouver le bon interlocuteur, etc.). Lorsqu'il y parvient, il est d'autant plus essentiel de pouvoir traiter ces signalements, identifier s'ils sont déjà pris en compte et/ou repérés, afin d'accompagner les ménages vers les solutions leur permettant d'améliorer leurs conditions d'habitat.

LES OUTILS D'AIDE AU REPÉRAGE

Il existe plusieurs d'outils d'appui et d'aide au repérage de l'habitat dégradé, publiés par les acteurs nationaux ou locaux et destinés aux professionnels ou aux ménages.

- Le Vade-mecum : lutter contre l'habitat indigne et informel dans les départements d'Outre-mer (mai 2016), édité par la Dihal en lien avec l'ANIL dans le cadre du pôle national de lutte contre l'habitat indigne ;
- Le Guide méthodologique pour le repérage de l'habitat indigne et le suivi des actions de résorption, édité par l'AGORAH en appui des démarches PCLHI/PILHI en 2016
- Le Guide de repérage de l'habitat dégradé propre à La Réunion publié par l'ARS, l'ADIL et la Préfecture de Région
- Le Guide des locataires « Votre logement n'est pas décent, que pouvez-vous faire ? », publié par la CAF en juillet 2018, intégrant une grille d'autodiagnostic et un modèle de lettre à destination du propriétaire

À LA RÉUNION, LES ACTEURS DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET LEURS PRINCIPALES FONCTIONS

70

	Repérage et traitement des signalements	Traitement financier	Accompagnement social	Pouvoir de police - arrêtés	Participation CCLHI (suivi des arrêtés)	Diagnostic	Suivi et traitement technique
COMMUNE (CCAS, SERVICE HABITAT)	●	●	●			●	●
MAIRE	●	●	●	●			
CAF	●	●	●			●	
PILHI	●		●		●	●	
ASSOCIATIONS	●		●		●	●	
DÉPARTEMENT	●	●	●			●	
ARS	●				●		
DJSCS			●		●		
DEAL		●			●		
(SOUS-)PRÉFET				●	●		
OPÉRATEURS						●	●
ADIL					●		
RÉGION		●					
ANAH		●					
BAILLEURS PRIVÉS							●
BAILLEURS SOCIAUX							●

L'activité de repérage des situations d'habitat indigne nécessite la coordination d'un ensemble d'acteurs afin de parvenir à un diagnostic partagé, à la définition d'une stratégie et à des interventions publiques appropriées. En effet, plusieurs acteurs peuvent recevoir directement le signalement des ménages et/ou des travailleurs sociaux : l'ARS, la CAF, les PILHI, les

mairies, les CCAS, l'ADIL, les associations, etc. Le ménage peut lui-même se signaler de différentes manières : via un site internet, le compte allocataire CAF, via un travailleur social, par téléphone, etc. Il s'agit ensuite d'assurer le suivi de ces signalements et leur prise en charge effective. Il n'y a pas de données globales sur les signalements, un ménage pouvant aussi signaler sa situation à plusieurs acteurs.

TABLEAU DE SYNTHÈSE DES PROCÉDURES ET MOYENS DÉDIÉS AU TRAITEMENT DES SIGNALEMENTS

	ARS	CAF	PILHI
Moyens humains	5 techniciens (mobilisés également sur d'autres missions)	1,5 ETP	<i>Cf. tableau des différents PILHI</i>
Procédure	Pré-traitement des dossiers en fonction des documents fournis : • orientation vers le partenaire compétent • traitement en interne avec visite du logement par un technicien	Pré-diagnostic téléphoniques. En fonction du premier échange, soit le ménage est réorienté vers le partenaire compétent pour réaliser des demandes d'aides, mettre en œuvre la police du maire, etc., soit la CAF organise une visite du logement, déléguée à l'ADIL. Si la situation relève de la non-décence, le bailleur est alerté de ses obligations et la CAF suit la réalisation des travaux. Des visites de contrôle peuvent également être réalisées en cas de litige signalé.	À réception du signalement, l'équipe réalise une visite du logement et un diagnostic technique et social. À la suite de la visite, le PILHI oriente vers le bon interlocuteur pour activer la police du maire ou du préfet.
Données clés	Entre 2011 et 2020 : • 2 289 signalements reçus En 2019 : traitement de 92 procédures En 2020 : traitement de 65 procédures, dont 37 d'urgence	En 2020 : • 623 pré-diagnostic téléphoniques ont été réalisés • 252 visites ont été réalisées.	En 2020 : l'ensemble des diagnostics sont validés

En fonction d'où il aura signalé sa situation et de la manière dont sera traitée sa demande, le ménage pourra être en contact avec plusieurs interlocuteurs.

Globalement, chaque institution se charge « d'instruire » la demande du ménage afin de qualifier la situation exacte du logement et d'engager les démarches à mettre en œuvre ou de réorienter vers le partenaire compétent. La première caractérisation de la situation sociale et technique passe par plusieurs biais et n'engage pas toujours la visite du logement : l'ARS « filtre » les signalements reçus en fonction des documents transmis afin d'organiser des visites sur les situations les plus urgentes ; la CAF réalise un pré-diagnostic téléphonique avec l'occupant, l'ADIL, qui a réalisé près de

1 123 consultations ayant pour objet la non-décence en 2019 apporte conseil et informations aux personnes, etc. De fait, il est très complexe, pour certains ménages, de trouver les bons interlocuteurs, alors même qu'ils se signalent à plusieurs acteurs.

« Quand on fait la réorientation de nos dossiers, on va réorienter vers la mairie ou le bailleur mais pour un certain nombre de situations, on est dans une zone grise. On s'appuie sur les PILHI, qui font un pré-diagnostic social et technique. Sur cette base on aura les idées plus claires pour savoir vers quel outil on oriente. Ça fonctionne là où le PILHI est opérationnel ... » (Acteur institutionnel)

MME S., UN PARCOURS « D'ERRANCE INSTITUTIONNELLE » ?

M. S. approche la soixantaine et vit depuis toujours dans un logement (dont une partie est « en dur » et une partie en bois sous tôle), qu'elle occupe aujourd'hui avec son fils qui souffre d'un handicap mental. La maison est installée sur un terrain familial en indivision. Pendant longtemps, la maison ne disposait pas de toilettes ni de salle de bain. En 2003, Mme S. fait les démarches pour obtenir de l'aide auprès d'un opérateur associatif, et les travaux ont alors permis d'ajouter la partie « en dur » ainsi que les pièces d'eau. Pour autant, la partie en bois sous tôle composée d'une chambre et de la cuisine, déjà en mauvais état, n'a pas été améliorée : « ça prend l'eau de partout, l'électricité est tirée depuis chez mon frère, il fait très chaud », explique Mme S. Elle reprend les démarches 7 ans plus tard, en 2010 auprès du même opérateur associatif, mais le terrain a alors été classé en zone rouge inondation, les aides lui sont ainsi refusées : « On a peur des cyclones... Je ne demande pas à avoir du dur, mais juste de meilleures tôles, là ça coule à l'intérieur, s'il y a de fortes pluies, on est foutu. ». Mme S. a fait plusieurs démarches auprès des élu.e.s de sa commune, sans que cela ne débouche sur une aide concrète : « j'ai laissé tomber, ce n'est plus la peine d'aller crier ». C'est par le bouche-à-oreille que Mme S. a entendu parler de la Fondation Abbé Pierre, vers laquelle elle s'est tournée avec l'aide de ses voisins : « Si on me donne un peu d'aide, je peux me serrer la ceinture pour payer un petit quelque chose chaque mois ».

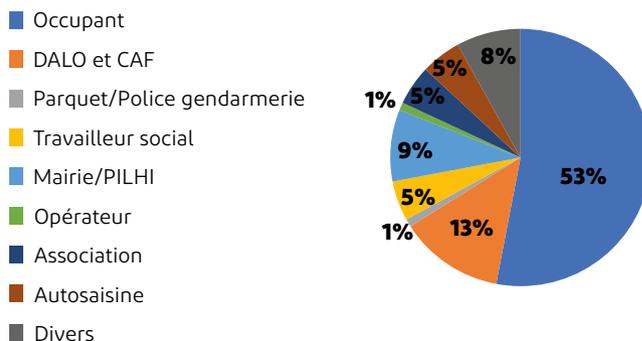
72

En l'absence d'outil de repérage commun, plusieurs visites du logement peuvent être nécessaires pour parvenir à caractériser la situation. Par exemple, si un PILHI préconise un arrêté d'insalubrité après une première visite, une nouvelle visite conjointe avec l'ARS est organisée. L'enjeu de l'accompagnement des ménages est donc central dès la « réception » d'un signalement pour éviter de « perdre » les personnes et de les balloter entre différents interlocuteurs. **Il y a un principe de continuité de la prise en charge de la demande exprimée à défendre.**

¹ La fusion des données de signalements DALO et CAF tient à l'histoire des circuits de signalements : à l'origine, la CAF était le service instructeur de la COMED.

D'après les données transmises par l'ARS concernant les 2 289 signalements reçus de 2011 à 2020, la grande majorité proviennent des occupants du logement eux-mêmes (53 %). Les autres signalements proviennent des partenaires du territoire (commission de médiation DALO, CAF, PILHI, travailleurs sociaux ou associations, etc.) qui « réorientent » les signalements qu'ils ont eux-mêmes reçus.

ORIGINE DES PLAINTES ET SIGNALEMENTS DE 2011 À 2020



SOURCE / ARS¹

Selon l'analyse de l'ARS, sur l'ensemble des signalements réceptionnés, 70 % à 80 % ne relèvent pas de l'insalubrité ou des pouvoirs de police du préfet. C'est le cas pour les signalements reçus en 2020, dont moins d'un tiers relèvent d'une procédure d'insalubrité.

« Les situations relèvent plutôt de la non-décence. On filtre ce qui nous arrive en fonction des documents qui nous sont adressés. On accuse réception à la personne pour la prévenir qu'on réoriente vers le maire, la CAF, le bailleur social, etc. On essaye de prioriser les interventions en fonction du degré d'urgence. On fonctionne un peu comme un guichet unique, et on réoriente vers les partenaires. » (ARS)

Dans le cadre du traitement des signalements, l'ARS a contractualisé avec l'ADIL pour veiller à mieux informer

les ménages : le ménage ayant signalé sa situation est invité à consulter l'ADIL, et l'ADIL s'engage à rappeler systématiquement ces ménages pour les orienter à son tour vers les acteurs compétents en fonction de leur situation.

La CAF reçoit également des signalements de la part de ses allocataires (en cas notamment de non-décence) : **au 31 décembre 2020, 371 dossiers concernent des logements référencés non-décents**, dont près de la moitié dans le parc social.

LE TRAITEMENT DES SIGNALEMENTS DANS LE PARC SOCIAL

Lorsqu'un signalement est effectué par un ménage logé dans le parc social, l'institution qui le réceptionne (ville, CAF, etc.) se tourne directement vers le bailleur social afin qu'il propose une solution au ménage (rénovation du logement, mutation, etc.). Ces situations ne font pas l'objet d'arrêtés d'insalubrité (l'ARS se concentrant d'abord sur les situations du parc privé) et relèvent, aux dires des acteurs rencontrés, davantage de la non-décence. Traitées de manière ad hoc, ces situations devraient pourtant faire

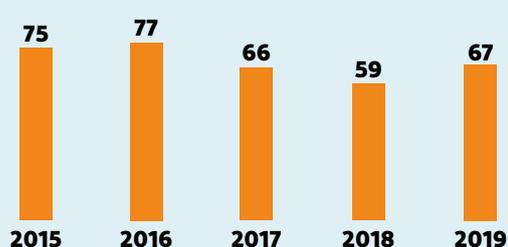
l'objet d'une vigilance particulière, notamment autour des réponses apportées aux locataires.

En moyenne, entre 2015 et 2019, **environ 290 ménages effectuent une demande de mutation dans le parc social au motif d'un « logement non habitable, ou insalubre, ou indécents »**. Le motif de la demande est déclaratif et ne repose pas sur une visite du logement par expert, toutefois il est intéressant de noter qu'en moyenne, seuls 70 ménages par an sont effectivement relogés pour ce motif.

DEMANDES DE MUTATION DANS LE LOGEMENT SOCIAL AU TITRE «LOGEMENT NON HABITABLE» (DONT INSALUBRE, INDÉCENT)



DEMANDES DE MUTATION SATISFAITES AU TITRE «LOGEMENT NON HABITABLE» (DONT INSALUBRE, INDÉCENT)



SOURCE / SNE, DEMANDES DE MUTATION

Globalement, le PDLHI fait l'objet d'une réelle animation et les partenaires se connaissent, ont de bons liens entre eux. Néanmoins, **en l'absence d'outils partagés** (fiche de repérage permettant des équivalences RSD / décence, logiciel d'observation, etc.), **il reste très complexe d'assurer un traitement exhaustif des signalements et de garantir que le ménage repéré sera réellement accompagné** vers les réponses pertinentes pour améliorer son logement. La fonction de repérage est d'autant plus amoindrie que seuls deux PILHI sur cinq sont opérationnels... Le repérage et le suivi des signalements nécessitent des moyens humains,

dédiés au suivi administratif et au suivi social des personnes mal-logées.

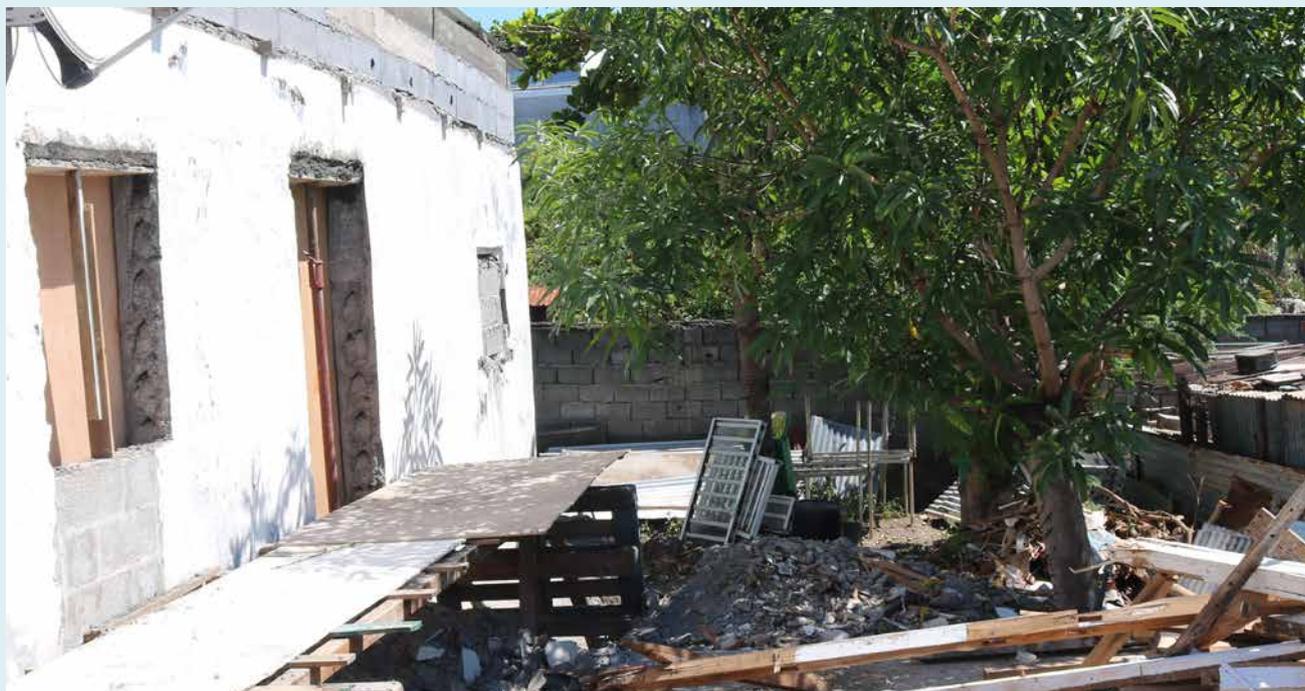
Pour les ménages propriétaires ou en indivision, l'information et l'accompagnement sont également essentiels, faute de quoi les personnes peuvent connaître des parcours d'errance institutionnelle, allant de services en services sans jamais trouver de réponses concrètes leur permettant d'améliorer leur situation.

M. ET MME L., 5 ANS D'ATTENTE POUR PARVENIR À AMÉLIORER LEUR MAISON

M. L. vivait dans une maison en dur située en ville, en retrait de la route (le terrain comporte également une maison en bois sous tôle, effondrée). Cette maison familiale dans laquelle il a grandi, est aujourd'hui en travaux (grâce au programme d'auto-réhabilitation accompagnée du CCAS de Saint-Pierre), et M. L. est accueilli par sa sœur, qui habite un logement social à proximité. La maison est composée d'une pièce principale avec coin cuisine, d'une salle de bain et d'une chambre. Son état est très dégradé : absence de réelles fenêtres, moisissures, etc. : « on ne pouvait plus y vivre, c'était trop insalubre »

M. L. et sa sœur ont fait plusieurs démarches pour améliorer et réparer leur maison : « On s'est rapprochés du Conseil Général pour déposer un dossier qui a été instruit.

Mais finalement, comme on n'a pas d'acte de propriété, ce n'était pas possible de nous aider ». Ils ont ensuite pris contact avec « un monsieur », d'une association, qui leur a apporté de l'aide pour demander du soutien à la mairie. De fil en aiguille, ils ont été orientés vers le CCAS de Saint-Pierre qui a d'abord fourni une aide matérielle : « On a fait une lettre avec le monsieur, puis la mairie nous a donné du matériel (des tôles). Et ça fait 5 ans qu'on essaye de faire la rénovation ». Le CCAS a ensuite proposé une aide et un accompagnement plus important, dans le cadre d'une ARA, pour permettre à M. L. et sa sœur de réaliser concrètement les travaux : « On fait, mais c'est difficile le côté administratif, heureusement que le CCAS ne nous laisse pas tomber. »



DES INTERVENTIONS MULTIPLES POUR RÉSORBER LES MAUVAISES CONDITIONS D'HABITAT

« La LHI, ça s'appréhende sur le temps long. » (CGEDD)

Une fois la situation caractérisée, il existe de multiples outils permettant d'améliorer les conditions d'habitat des ménages. Leur mobilisation dépend de plusieurs facteurs : le statut de l'occupant (locataire, propriétaire, sans titre foncier régularisé), l'état du bâti (non-décent, insalubre, etc.), du profil du ménage (son âge, s'il vit en famille, etc.). Ces « outils » sont majoritairement incitatifs et dans une moindre mesure, coercitifs (dans le cadre des procédures administratives).

Le PILHI du TCO dénombre pas moins de 32 financeurs pour l'ensemble du spectre : « du plus gros avec l'État et la LBU aux plus petits avec les caisses de retraite ou autre ». On peut notamment citer :

- l'État, via la LBU
- le Département
- la Région
- la CAF
- les collectivités (EPCI ou communes via les CCAS)
- d'autres acteurs : Fondation Abbé Pierre, caisses de retraites, etc.

LES « GUIDES » DES AIDES FINANCIÈRES EXISTANTES

Il est aujourd'hui quasiment impossible de lister clairement et de manière lisible l'ensemble des aides existantes pour les ménages tant elles sont plurielles et complexes : critères d'accès à rallonge, évolution des aides d'années en années, volonté des institutions de ne pas communiquer sur certaines possibilités de crainte d'un « appel d'air », éparpillement des dispositifs, etc.

« Quand la région a mis son dispositif en place et a communiqué dessus, on a eu une affluence de la demande qu'on n'a pas pu traiter, ça a créé de la frustration. On pourra améliorer la connaissance des aides quand on aura les moyens pour les traiter à flux tendu. » (Opérateur)

Outre les sites internet de chaque institution (notamment l'ADIL qui centralise les informations sur les principaux financeurs), des guides existent et sont accessibles aux professionnels ou ménages. Ils sont majoritairement publiés par l'ADIL ou des communes volontaristes.

L'ADIL met ainsi à disposition :

- le guide des aides à la rénovation énergétique (2019) ;
- des brochures sur l'éco prêt à taux zéro (2020), ou le Crédit d'Impôt pour la Transition Énergétique (2019).

La commune de la Possession actualise régulièrement un guide très complet des aides à l'amélioration de l'habitat qui est disponible dans les structures de quartier et dont peuvent se saisir les médiateurs.

Des guides concernant les aides de l'ANAH sont disponibles sur le site de la DEAL, mais ne sont pas spécifiques au territoire et datent de 2011 - 2012.

Par ailleurs, les PILHI disposent également de tableaux complets des différents financeurs et des critères d'accès. Ces tableaux ne sont pas nécessairement en accès libre et servent essentiellement aux professionnels des PILHI et aux partenaires.



LES OUTILS DE L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT À LA RÉUNION : FICHES SYNTHÉTIQUES

Les fiches présentées dans ce rapport visent à apporter un éclairage sur les outils qui agissent en matière d'amélioration de l'habitat dans son spectre le plus large : d'une amélioration de confort (thermique, accessibilité, etc.) à la sortie de l'indignité.

Nous n'avons pas élaboré de fiche sur l'accompagnement aux droits liés à l'habitat (ADLH) faute de réponses structurées de ce type à ce jour.

LES FICHES SONT ORGANISÉES EN PLUSIEURS PARTIES :



LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

(RHI, OGRAL, accession)

LES ACTIONS COERCITIVES

(les arrêtés et procédures d'insalubrité, la lutte contre les marchands de sommeil)

L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

(les améliorations lourdes, les aides à l'amélioration, les sorties d'indivision, la lutte contre la précarité énergétique)



LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

FICHE #1

LES RHI, UN OUTIL À RÉINVENTER ?

OBJECTIF : Résorber durablement l'habitat insalubre dans des secteurs où de nombreux logements sont concernés.

ACTEURS ENGAGÉS : L'État (financement via la LBU), les communes, les opérateurs et aménageurs, les équipes d'accompagnement social.

PUBLIC CIBLE : L'ensemble des ménages occupants qu'ils soient propriétaires ou locataires.

DÉFINITION : Les opérations de RHI (résorption de l'habitat insalubre irrémédiable et dangereux) sont des opérations, sous maîtrise d'ouvrage publique locale, d'éradication de l'habitat insalubre irrémédiable ou dangereux concentré. La RHI est donc un mode de financement associé à une opération d'aménagement et d'assainissement. L'opération de RHI est conduite en situation foncière régulière où l'état technique d'insalubrité ou de danger des logements et locaux à usage d'habitation en justifie la démolition et la reconstruction à plus de 40 %. Ces opérations s'intègrent dans une stratégie d'aménagement d'ensemble. Elles doivent offrir une solution de relogement durable aux occupants des logements qui ne peuvent pas être améliorés et leur proposer un accompagnement social adapté à leurs besoins.

Le montage technique des opérations est complexe : ce sont les communes qui doivent demander à l'État (DEAL) des subventions au titre de la RHI. Les opérations ont fait l'objet d'une subvention de l'État portée à 80 % du déficit prévisionnel (résultant des dépenses d'études, de relogement, d'accompagnement social, etc.) voire 100 % en cas de bidonville. La subvention ne fait pas l'objet de réévaluation en cas de dépassement. La durée de l'opération est fixée à 10 ans. Néanmoins, le taux de réalisation est très variable d'une RHI à l'autre. Depuis la loi Letchimy de 2011, les subventions de l'État peuvent également financer les RHS (Résorption de l'Habitat Spontané) qui se distinguent

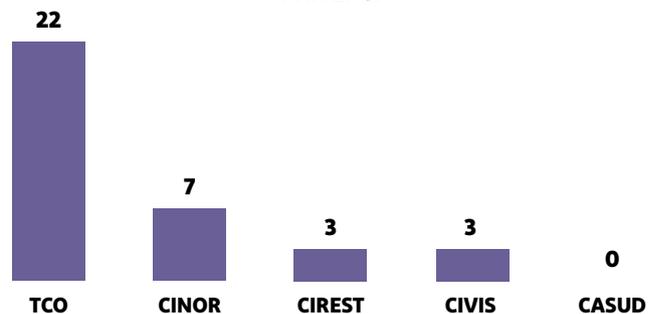
des RHI par la régularisation du foncier occupé, et 40 % au plus de constructions pouvant relever de la démolition.

MISE EN ŒUVRE LOCALE : Les RHI ont été particulièrement mobilisées à La Réunion depuis le début des années 80, notamment par les communes pour sortir les ménages de situations insalubres et faciliter l'accès à des logements répondant aux normes d'hygiène. Ces opérations se sont inscrites dans les politiques d'éradication des bidonvilles dans les zones urbaines (Le Port, Saint-Denis, Saint-Pierre) afin de s'étendre à d'autres secteurs.

Entre le début des années 1980 et 2008, 54 RHI ont été réalisées et ont permis d'améliorer 7 700 logements¹. Ces opérations se sont par ailleurs beaucoup appuyées sur la production de logements en accession sociale à la propriété (LES ou PTZ), ou la production de logements sociaux permettant d'y reloger les personnes.

En 2018, 35 RHI sont en cours, dont 25 ont plus de 10 ans. La majorité des opérations (63 %) sont concentrées sur le TCO.

NOMBRE DE RHI EN PHASE OPÉRATIONNELLE EN 2016 PAR EPCI



¹ AGORAH : Le Bilan des opérations menées pour la Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI), mars 2008. Il n'existe pas de bilan plus récent.

Entre 1998 et 2015, 121,5 M€ ont été alloués au titre de la subvention RHI dont¹ :

- 194 M€ au titre des phases opérationnelles (91 %)
- 11,5 M€ au titre du financement de l'accompagnement social des équipes MOUS (6 %)
- 6,8 M€ au titre des études (3 %)

On observe la diminution progressive des financements et des opérations engagées depuis 2008, car les opérations se heurtent à des blocages importants. De plus, la situation a évolué et l'habitat insalubre est aujourd'hui plus diffus, se prêtant moins à l'application de RHI.

De fait, les crédits de la LBU alloués aux RHI sont en baisse (cf. *Tableau de bord - Les mauvaises conditions d'habitat*, page 29.)

FONDS BARNIER POUR LES OCCUPANTS DÉLOGÉS D'HABITATIONS SITUÉES DANS UNE ZONE DE RISQUE NATUREL

Ce fond de prévention des risques est destiné à financer les indemnités d'expropriation de biens exposés à un risque naturel mettant en danger des vies humaines. Les risques concernés sont les inondations, les mouvements de terrain, les avalanches, les incendies de forêt, les séismes, les éruptions volcaniques, les tempêtes et cyclones. La loi Letchimy précise également dans son article 6 les conditions à remplir pour bénéficier d'aide : « *l'autorité administrative ayant ordonné la démolition de locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines peut verser une aide financière visant à compenser la perte de domicile aux occupants de bonne foi à l'origine de l'édification de ces locaux* ». Ce fonds a été mobilisé à hauteur de 18,8 M€ à La Réunion depuis 2001 autour de trois thématiques principales : appui aux collectivités sur la sécurisation, l'information et l'évacuation préventive. Il a permis le relogement temporaire ou définitif de 56 familles. En 2019, le Sénat rappelle que « le fonds Barnier doit accroître encore son accessibilité aux collectivités ultramarines et son plafonnement doit être revu. »¹

¹ Rapport d'information fait au nom de la délégation sénatoriale aux outre-mer « Sur les risques naturels majeurs dans les outre-mer », novembre 2019

EN PREMIER LIEU, UNE GRANDE DIFFICULTÉ À CLÔTURER LES OPÉRATIONS : Pour les RHI engagées depuis 2007, aucune n'était encore soldée en 2016. Dans les opérations engagées après 2009, seules 8 sont entrées en phase opérationnelle. En juin 2016, 62M€ restent à « consommer », le versement du solde de la subvention RHI étant conditionné par l'achèvement total du plan de relogement des familles.

La difficulté à conduire à terme les opérations de RHI déjà engagées n'a pas incité les pouvoirs publics à mobiliser fortement cet outil. La mise en place du PDLHI et des PILHI ont aussi invité les acteurs à conduire des diagnostics et des repérages précis, et la loi Letchimy a permis d'expérimenter de nouveaux outils : RHS, OGRAL, etc. potentiellement plus adaptés.

« La RHI, ça a marché, mais aujourd'hui il y a des opérations qu'on n'arrive pas à terminer » (Institution)

M. Letchimy explique « On n'a pas su faire évoluer correctement les opérations de RHI/RHS, on est resté sur des opérations selon des schémas classiques qui ne correspondent pas aux besoins et des rythmes trop longs. »

Si les RHI ont permis de résorber de grandes poches d'habitat insalubre concentrées dans les zones urbaines, plusieurs critiques leur sont adressées, notamment sur la prise en compte insuffisante des ménages et de leurs souhaits résidentiels. De nombreux ménages ont été relogés dans des logements sociaux collectifs dont ils ne voulaient pas et certains sont encore dans des logements provisoires faute de voir aboutir les projets d'accession... Dans de nombreuses opérations, l'insuffisante prise en compte des ménages a entraîné des recours en justice de leur part, une négociation dans l'urgence de leur projet résidentiel, des relogements temporaires peu concluants, etc.

« Ça fait 15 ans-20 ans qu'on a une dizaine de familles en attente de relogement pour 10 logements individuels. (...) Les familles attendent depuis tellement longtemps qu'elles ne sont plus éligibles au dispositif. Et puis ces familles, elles ne payent pas de taxe foncière, elles ont une cour, n'ont pas de crédit, pas de loyer, parfois elles ne payent pas l'eau

¹ AGORAH, résultats de l'observatoire de l'habitat indigne, 2016

parce qu'elles ont des canalisations détournées. Forcément quand on leur propose un logement social, elles refusent. C'est très complexe. » (Collectivité)

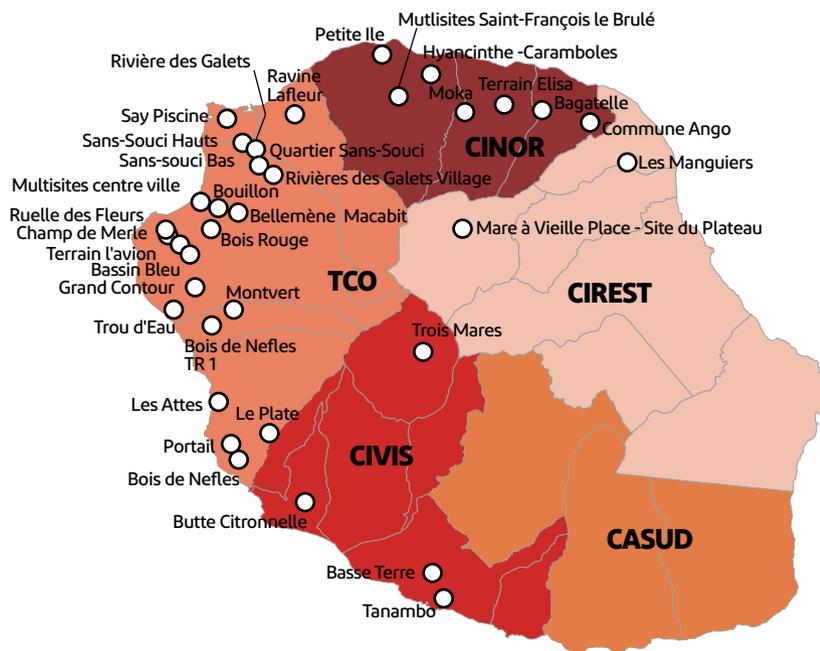
Les RHI ont possiblement sous-financé l'ingénierie sociale nécessaire pour accompagner les ménages sur la durée de l'opération. De tels projets ne peuvent se faire sans la participation des familles. Or, ces opérations se sont déroulées sans réelle concertation des ménages sur l'aménagement, les logements, etc. De surcroît, il est nécessaire de prévoir un accompagnement social et juridique complet et à la hauteur des enjeux. La RHI doit se réinventer pour mieux prendre en compte ces paramètres, en définissant des périmètres d'interventions plus restreints, avec 4 à 5 ménages par site, en privilégiant une approche RHI par site plutôt que par multisite.

LES FREINS ET POINTS DE BLOCAGE IDENTIFIÉS RELÈVENT¹ :

- Des difficultés d'acquisition du foncier, qui engendrent des coûts importants, des délais allongés, etc.
- Des temps d'études pré-opérationnels très longs (3 ans)
- Des difficultés dans la libération des parcelles, renvoyant directement aux enjeux d'accompagnement des ménages dans leurs droits et parcours résidentiels,
- Des délais de réalisation de fait très longs, qui engendrent des aléas difficiles à prévoir et particulièrement bloquants pour l'aménagement du foncier ou la livraison des opérations : faillite des opérateurs, surcoût des travaux, surcoût du foncier, évolution des familles et des possibilités de relogement envisagées (évolution de la composition familiale, endettement, etc.)

LES OPÉRATIONS DE RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE À LA RÉUNION

SOURCE / AGORAH



¹ Evaluation de la mission MOUS au sein des opérations de résorption de l'habitat insalubre, mars 2017, Eneis



LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

FICHE #2

LES OGRAL, UN OUTIL NÉCESSAIRE MAIS RESTREINT

OBJECTIF : Réhabiliter l'habitat insalubre pour des ménages en situation d'indivision

ACTEURS ENGAGÉS : État (pilote, financeur LBU), Fondation Abbé Pierre (financeur), CAF (financeur), Collectivités territoriales (financeurs, copilote), FSE (financeurs, Compagnons Bâtisseurs (opérateur et financeur)

PUBLIC CIBLE : Ménages en situation d'indivision foncière, occupants sans droits ni titre

DÉFINITION : L'OGRAL (Opération GRoupée d'Amélioration Légère) est un outil issu de la loi Letchimy, qui vise directement à améliorer les conditions d'habitat de ménages dans des situations foncières d'indivision qui ne peuvent pas prétendre aux autres aides. Ces améliorations sont techniques et sanitaires, et sont réalisées à faible coût. L'OGRAL est encadrée par une convention entre la collectivité territoriale et l'État (DEAL), qui précise le périmètre opérationnel, prévoit les conditions d'éligibilité aux aides financières, le programme général des travaux et les conditions de réalisation. Ces opérations excluent les logements achevés il y a moins de 10 ans et/ou situés en zones à risques naturels, inconstructibles ou ayant déjà bénéficié d'une aide à l'amélioration de l'habitat.

Les OGRAL peuvent prendre différentes formes. À La Réunion, la modalité retenue jusqu'ici est celle de l'ARA (auto-réhabilitation accompagnée) portée par les Compagnons Bâtisseurs. L'opérateur compte 13 salariés dont 6 animateurs techniques, et une vingtaine de services civiques par an. Un projet d'ARA dure 3 ans maximum : 1 an de pré-diagnostic, et 2 ans de travaux.

Le principal prérequis de l'ARA est un fort investissement du ménage au projet de travaux : participation du ménage et de ses proches à la réalisation des travaux, et participation financière résiduelle aux travaux. Ce fort investissement

s'inscrit dans une logique de projet global, par lequel l'habitant doit être responsabilisé sur les enjeux relatifs à son logement, apprendre à faire lui-même les travaux, et renouer des relations sociales au sein d'une dynamique collective. Le projet des Compagnons Bâtisseurs repose en grande partie sur cet accompagnement social tout au long du projet, qui est pris en compte dans les financements.

Le financement actuel repose sur trois postes de dépense :

- L'étude pré-opérationnelle : 10 000€ maximum pour 15 logements
- L'accompagnement des familles : 8 000€ maximum par logement
- L'achat de matériaux : 5 000€ maximum par logement

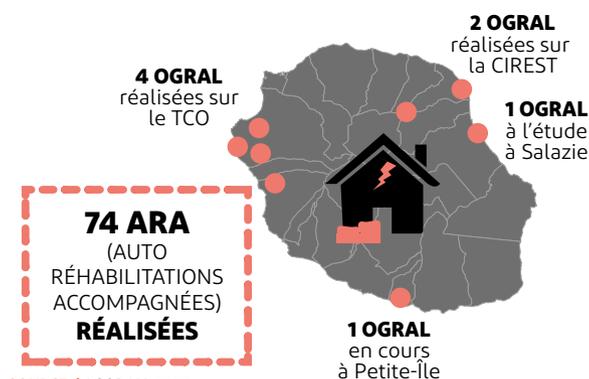
Les financeurs sont :

- La participation de l'État au titre de la LBU, pour 80 % des dépenses sur chacun des postes de dépense,
- D'autres partenaires financiers : la CAF, la Fondation Abbé Pierre, et selon les opérations l'intercommunalité et l'Europe (FSE),
- Dans une moindre mesure, les ménages qui payent une faible partie du coût des matériaux (moins de 1 000€).

In fine, les coûts des projets d'amélioration sont estimés à 30 - 35 000 €, soit environ 10 - 12 000 € supplémentaires par logement au regard du montant des aides accordées.

MISE EN ŒUVRE LOCALE :

Le TCO a été le premier territoire à expérimenter le dispositif, avec 54 ménages bénéficiaires. Sur la CIREST, 10 ménages ont également bénéficié du dispositif. À Petite-Ile, une opération est en cours pour 10 ménages.



Le profil des ménages ayant bénéficié d'une OGRAL à la Réunion est celui d'occupants sans titre très précaires (69 % des familles disposent de moins de 1 000 € de revenus par mois), éloignés de l'emploi (67 % sont sans profession) et en

majorité de familles avec enfants à charge (56 %) notamment monoparentales (28 % des familles)¹ ou des personnes seules (31 %) souvent âgées².

La nature des travaux réalisés a notamment porté sur des interventions autour des toitures et des façades, de la pose de menuiseries et de cloison, de l'isolation, de la réhabilitation électrique, de l'amélioration sanitaire et de travaux de plomberie, et de l'installation d'un chauffe-eau solaire. L'ARA peut être jointe à une intervention du SLIME (cf. fiche précarité énergétique) pour certains de ces postes de travaux. Les travaux ont notamment été réalisés dans de grands logements : 44 % des logements améliorés ont une surface supérieure à 70m².

Parmi les familles pour lesquelles les travaux ont été achevés, 88 % considèrent que l'OGRAL a amélioré considérablement leur logement.

MME ET M. P., DU NON-RECOURS À L'INTERVENTION DE L'OGRAL

M. et Mme P. vivaient dans un appartement studio à St Benoit. Malgré leurs emplois, ils cumulent les difficultés financières et doivent s'installer chez leur famille pendant plusieurs mois. Cette situation cause des tensions, et le couple fait le choix de déménager, pour occuper un logement appartenant à la famille de M. P., situé sur un foncier en indivision. À leur arrivée, la maison est délabrée et le couple réalise quelques travaux avec l'aide de leurs parents : ils rénovent en priorité le salon et les chambres en réinstallant l'électricité et refaisant le plafond et les sols. Toutefois leurs moyens ne leur permettent pas de faire davantage de travaux et ils n'utilisent que très peu le reste de la maison, leur cuisine et leur salle de bain étant insalubres. Cette situation dure 7 ans, et le couple a deux enfants pendant cette période : « On avait commencé à élaborer des plans, mais le prix ça me démoralisait ».

Le couple n'avait pas envisagé le recours à une aide pour améliorer la qualité de leur logement : « On se dit que peut-être on n'y a pas droit, du coup on ne cherche pas ». La rencontre avec les Compagnons Bâisseurs est le fruit du hasard. M. P., qui travaille à la mairie, voit une photo de son logement affiché lors d'une réunion de travail au sujet de

démolitions à réaliser. Il le fait savoir, et une visite de leur logement est organisée par la mairie, la CAF, la Fondation Abbé Pierre et les Compagnons Bâisseurs.

Deux ans s'écoulent entre ce premier état des lieux et la réalisation des travaux. Ces derniers ont permis la rénovation d'un mur de la maison, la réparation de la toiture et des plafonds, la réhabilitation de la cuisine et de la salle de bain, et la mise aux normes de l'électricité, de la tuyauterie, et de l'aération. Le couple a participé à la réalisation des travaux, qui ont été une expérience positive : « À la base, je suis pas du tout bricoleur ; heureusement qu'ils étaient là. J'ai appris à mettre du carrelage » ; « Ils nous proposaient des trucs, on donnait notre avis... On s'est vraiment concertés. »

Ces travaux ont permis à la famille de retrouver des conditions de vie dignes : « Avant on avait honte de notre habitat, maintenant on peut inviter des gens. On se sent mieux, on vit mieux, on est mieux psychologiquement ». Ils témoignent également de leur capacité à se projeter dans l'avenir, et dans ce logement : « Maintenant on peut faire seul, parce que ce n'est pas fini. Maintenant je peux me projeter et je sais comment je veux aménager. »

¹ Les règles de financement établies par les partenaires impliquent que 2/3 des ménages aidés doivent être des familles

² « Le nouvel outil de la loi Letchimy, l'OGRAL », AGORAH 2020

LES POINTS DE BLOCAGE DES DISPOSITIFS :

L'OGRAL est nécessaire à La Réunion, et dans l'ensemble efficace. Toutefois, plusieurs points de blocage peuvent être identifiés, tant relatifs à l'outil lui-même qu'à sa forme actuelle (ARA).

L'OGRAL : pas de régularisation foncière, donc pas de sortie de l'indignité pérenne

Au terme des chantiers, les ménages ont bénéficié d'une amélioration de leur habitat mais sont toujours en situation d'indivision. C'est d'autant plus problématique que l'OGRAL est conçu pour permettre de réaliser des travaux « légers » ou « moyens », qui ne garantissent pas une sortie de l'indignité pérenne : d'une part l'intervention ne prend pas systématiquement en compte tous les travaux à réaliser au regard des contraintes juridiques, foncières et financières ; d'autre part si leur bâti connaît de nouveau une situation de dégradation dans les années à venir, les ménages n'auront à nouveau pas d'autre levier d'action que l'OGRAL.

« Au final on n'a pas eu un seul chantier qui soit sorti de l'indivision. » (Opérateur)

« L'OGRAL ne règle pas forcément le problème de l'insalubrité de manière définitive. Si les financements étaient supérieurs, on pourrait faire du plus durable, notamment sur les toitures. En l'état des financements, dans 5 - 10 ans on pourrait réavoir des problèmes d'insalubrité, et on n'aurait toujours pas de réponse officielle. » (Opérateur)

L'OGRAL : un dispositif insuffisamment déployé

Au vu des besoins identifiés (38 % des bâtis indignes sont en indivision pour le TCO, 34 % pour la CIREST), les OGRAL doivent être développées à plus large échelle. Pour favoriser la montée en puissance des interventions, davantage de moyens doivent être débloqués. L'OGRAL doit pouvoir être ouvert à plusieurs opérateurs, soit en amélioration directe, soit avec des ARA, pour permettre au plus grand nombre de bénéficier de cet outil.

L'OGRAL : un dispositif qui ne couvre pas toutes les situations complexes

Enfin, les OGRAL, par le périmètre qui leur est fixé, excluent certaines catégories de ménages, notamment les ménages vivant sur des zones à risques naturels (inondation /

mouvements de terrain), ou inconstructibles. Les diagnostics PILHI font état de 4 500 bâtis indignes exposés à des risques naturels (parmi lesquels inondation / mouvements de terrain), et de 1 144 bâtis indignes soumis à interdiction de construire. Il n'existe aucune autre solution de sortie de l'habitat indigne par l'amélioration de l'habitat pour ces ménages.

L'ARA : un outil qui ne correspond pas à tous les ménages

L'OGRAL ne se limite pas à l'ARA. Si l'auto-réhabilitation accompagnée est efficace et doit être déployée plus largement, une réflexion doit être menée sur le développement d'autres outils. Les personnes très isolées / âgées qui ne peuvent pas s'investir dans le projet de travaux (participation directe et participation des proches) sont exclues du programme. Dès lors, une partie des ménages éligibles à l'OGRAL à La Réunion ne peuvent pas bénéficier du dispositif.

L'ARA : des coûts de projets encore difficilement estimés en fonction de chaque ménage

Le coût des projets est en moyenne de 30 000€ à 35 000€ par logement, soit environ 10 - 12 000€ supplémentaires par logement au regard du montant des aides accordées. Ce surcoût peut être attribué en large partie à la sous-estimation du budget d'accompagnement technique des ménages (sous-estimation de leur capacité à s'investir dans le projet), mais aussi par des surcoûts relatifs aux travaux pour certains projets : 70 % des coûts sont dédiés à la réalisation des travaux et à l'accompagnement des familles. Afin de mieux appréhender le surcoût (et de le limiter), il est nécessaire de mieux identifier en amont les besoins d'accompagnement des ménages tant au niveau social que technique, la nature et la durée prévisionnelle des travaux, les capacités contributrices du ménage et de son entourage, d'évaluer la pertinence d'intervenir en ARA ou amélioration simple, etc. Cela permettrait d'évaluer précisément les moyens à mettre en œuvre tout au long du projet. Enfin, il y a un enjeu à réduire les délais trop longs entre la phase de diagnostics et la phase de mise en œuvre opérationnelle.

« Lors du diagnostic, si la personne nous dit qu'elle ne pourra pas mobiliser de réseau d'entraide, on n'intervient pas. Ca peut arriver dans des cas exceptionnels, mais ce n'est pas idéal. Ce qui nous pose problème c'est les changements de situation pendant le diagnostic aussi : une personne qui était malade, mais qui pouvait s'investir dans le projet, et quand on revient un an plus tard, l'état de la personne est trop dégradé. » (Opérateur)





LA RÉSORPTION DE L'HABITAT INSALUBRE

FICHE #3

UNE ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ BLOQUÉE PÉNALISANT ÉGALEMENT LES SORTIES D'INDIGNITÉ

OBJECTIF : L'accession à la propriété pour des ménages modestes.

ACTEURS ENGAGÉS : L'État (financement via la LBU), les opérateurs, les collectivités.

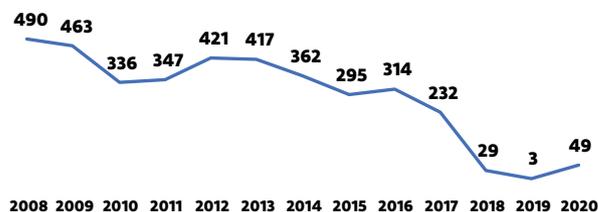
PUBLIC CIBLE : Ménages non-propriétaires d'un logement, sans crédit en cours.

DÉFINITION : Le dispositif du Logement Évolutif Social (LES) permettait à des ménages aux revenus modestes de bénéficier d'une subvention de l'État (via la LBU), complétée d'un prêt social pour accéder à la propriété et financer la construction de sa résidence principale. Le remboursement du prêt était rendu possible par le versement d'une allocation logement « accession ». Les LES peuvent être « diffus » dans le cas où le ménage était propriétaire d'un terrain, ou « groupé » dans le cas des RHI, permettant ainsi le relogement des ménages vivant dans l'insalubrité. L'État confie la maîtrise d'ouvrage à des opérateurs agréés qui sont également des acteurs de l'accompagnement des ménages.

MISE EN ŒUVRE LOCALE : À La Réunion, ce produit a notamment été utilisé pour permettre à une partie des familles concernées par des RHI de pouvoir sortir de situations d'insalubrité. Ce mécanisme d'accession a pour avantage de ne pas compter uniquement sur le parc social pour loger les ménages précaires. Entre 2008 et 2020, 3 758 logements ont été financés. Le nombre de logements financés a chuté de 90 % sur la même période, en particulier entre 2017 et 2019, suite à la suppression de l'AL accession.

NOMBRE DE « LES » FINANCÉS

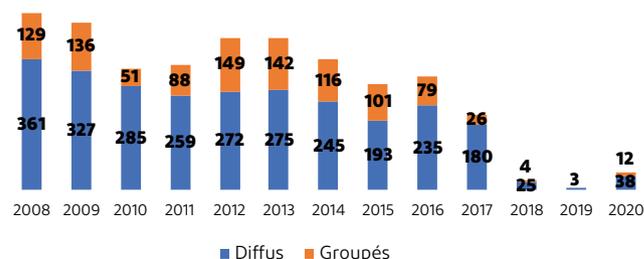
SOURCE / DEAL/AGORAH



72 % des LES financés entre 2008 et 2020 sont en diffus.

NOMBRE DE « LES » FINANCÉS PAR TYPE

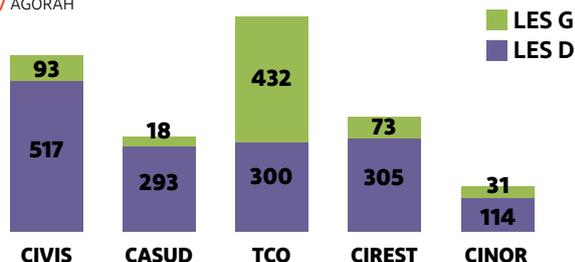
SOURCE / DEAL/AGORAH



Les LES groupés dominent au sein du TCO, en lien avec le poids des RHI réalisées. Les opérations se concentrent principalement sur les communes de Saint-Paul, Saint-Pierre, Saint-Louis et le Port.

RÉPARTITION DES LES DIFFUS ET GROUPÉS FINANÇÉS ENTRE 2010 ET 2015 PAR EPCI

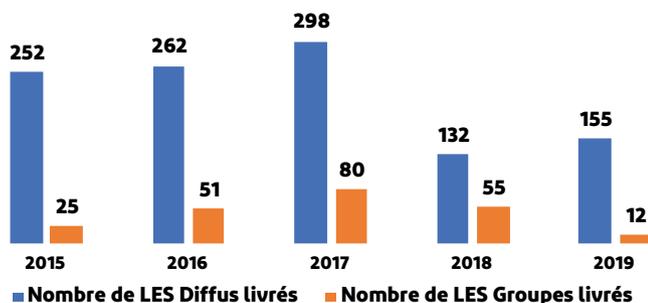
SOURCE / AGORAH



1 322 LES ont été livrés entre 2015 et 2019, très majoritairement en diffus (83 %).

NOMBRE DE «LES» LIVRÉS EN 2015

SOURCE / DEAL



La suppression de l'AL accession en 2018 a fragilisé davantage les opérateurs et l'équilibre économique des opérations de LES, déjà complexe puisque, suite au retrait du Crédit agricole en 2016, seule la Sofider octroie des prêts pour les primo-accédants en LES. Les opérations peinent à sortir de terre depuis le début des années 2000 et le nombre de logements financés ne cesse de diminuer depuis 2013.

« Les opérateurs n'ont pas de capacités financières à suivre beaucoup de chantiers, on a parfois des difficultés à lancer les opérations. Ce système a été conçu à la fin des années 80 et était astucieux, mais il est à bout de souffle : les gros bailleurs n'en font plus car ce n'est pas assez rentable, les opérateurs restants sont donc plus petits, associatifs, etc. Aujourd'hui, c'est un parcours du combattant. » (Acteur institutionnel)

Par ailleurs, les délais de réalisation importants (en lien avec les délais des RHI) peuvent conduire à une inadéquation entre la programmation définitive et les capacités des ménages en termes d'apport personnel, de capacités à finir les travaux du logement, etc.

La création, en 2020, d'une nouvelle aide à l'accession sociale et à la sortie de l'insalubrité sera à analyser (AASSI). Elle est destinée aux personnes éligibles à une aide personnelle au logement qui accèdent à la propriété d'un logement constituant leur résidence principale, ou qui l'améliore. Cette nouvelle allocation fonctionne comme l'ancienne : son montant (versé par Réunion Habitat) vient en déduction des mensualités du ou des prêts bancaires. Malgré tout, l'incertitude des financements en 2018 et 2020 a amené les opérateurs à se positionner sur les dossiers d'amélioration, leur laissant aujourd'hui peu de marge pour prendre en charge les dossiers d'accession, d'où le faible nombre de dossiers engagés en 2020.

Outre la mobilisation de l'AASSI, une réflexion globale sur les produits d'accession sociale semble à ce jour nécessaire pour inverser la tendance et mener une politique d'accession sociale ambitieuse, telle que portée par le PLOM (objectif annuel de 2 000 à 2 500 logements neufs locatifs ou en accession).

LES POINTS DE BLOCAGE POUR L'ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ :

- Le renforcement des normes de construction, qui se retrouve dans le prix des coûts de construction (en sus du coût du foncier) ;
- Des opérateurs parfois fragiles, ayant peu de trésorerie et ne pouvant lancer plus d'une trentaine d'opérations simultanément, en lien avec le difficile équilibre des opérations ;
- La réorientation des opérateurs agréés (au nombre de 4 en 2017) vers l'amélioration de l'habitat, au détriment de l'accession.



LES ACTIONS COERCITIVES

FICHE #4

COMMENT PARVENIR À SORTIR D'AVANTAGE DE MÉNAGES ET DE LOGEMENTS DE L'INSALUBRITÉ ?

OBJECTIF : Résoudre l'insalubrité et réaliser les travaux nécessaires.

ACTEURS ENGAGÉS : L'ARS, le Préfet, la DEAL.

PUBLIC CIBLE : Les propriétaires bailleurs du parc privé (pour la réalisation des travaux), les ménages occupants (sortie de l'insalubrité, logement le cas échéant).

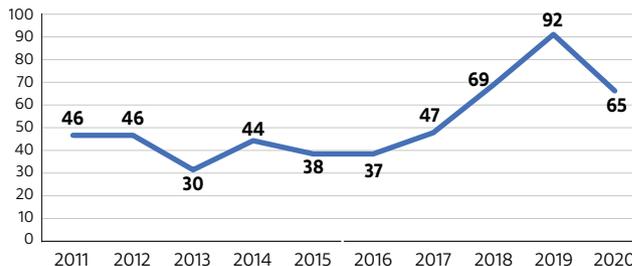
DÉFINITION : Lorsque le volet incitatif ne fonctionne pas ou lorsque l'urgence ou la gravité des situations le justifie, il est de la responsabilité de la puissance publique de recourir à la prise de mesures de police du Préfet ou du Maire. Si les polices du maire ne font pas l'objet d'un suivi transparent, les arrêtés pris par le Préfet sont eux bien identifiés.

MISE EN ŒUVRE LOCALE : Lorsque le préfet prend un arrêté, il y a 5 procédures qui en découlent : insalubrité, locaux impropres par nature à l'habitation, locaux manifestement suroccupés, mesures d'urgence, habitat informel.

- C'est la **procédure « insalubrité »** (L.1331 - 26) qui est la plus mise en œuvre, puisqu'elle représente 42 % des procédures en 2019 (contre 36 % à l'échelle nationale). Si l'insalubrité est remédiable, des travaux sont prescrits et les ménages peuvent éventuellement faire l'objet d'un relogement temporaire durant le chantier. Si l'insalubrité est irrémédiable, le propriétaire doit proposer une solution de relogement aux occupants, et le logement doit être démoli ou condamné. La procédure d'insalubrité est créatrice de droit pour l'occupant : le loyer n'est plus dû jusqu'à la réalisation des travaux ou le relogement définitif.
- Les **procédures d'urgence** représentent presque 50 % des procédures à La Réunion. Ces arrêtés sont prononcés lorsqu'un danger imminent est repéré (chauffe-eau à gaz défectueux, installation électrique défectueuse, etc.). La procédure n'est alors pas contradictoire, et donc plus rapide.

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ARRÊTÉS PRÉFECTORAUX «INSALUBRITÉ» (2011-2020) TOUTES PROCÉDURES CONFONDUES

SOURCE / ARS - Bilan 2020 au 25 novembre, source CDHH



- Les **procédures pour suroccupation** ou **locaux impropres à l'habitation** ou **habitat informel** sont peu utilisées.

Les arrêtés sont pris suite au constat de l'insalubrité du logement par un technicien de l'ARS et après validation par le CODERST. La Commission de Coordination de Lutte contre l'Habitat Indigne (CCLHI), instaurée en mai 2017, assure mensuellement le suivi des arrêtés d'insalubrité. Elle réunit les services de l'État (DEAL, DJSCS), l'ARS, les PILHI, les travailleurs sociaux dans le cadre des mesures AVDL LHI. Outre la commission, l'ARS assure le suivi des arrêtés et vérifie la bonne tenue des travaux. Apriori, les travaux seraient davantage réalisés par les propriétaires bailleurs ces dernières années :

« Depuis plus d'un an, il y a beaucoup d'arrêtés qui sont annulés car le propriétaire a fait les travaux. On n'avait pas ça il y a 3 ans. » (Acteur institutionnel)

Néanmoins, sur les 680 procédures menées par l'ARS depuis 2004 (concernant plus de 1 220 logements), 51 % sont closes et les travaux réalisés, ayant permis la sortie de l'indignité. En revanche, il est inquiétant que près de 42 % des procédures conduites n'aient pas permis la réalisation

des travaux : soit que le logement était vacant, ou qu'il ait été remis sur le marché sans que des travaux n'aient été menés.

LES « PENSIONS MARRONS » : DES CONDITIONS DE VIE INACCEPTABLES

Les pensions marrons désignent des établissements pour personnes dépendantes (âgées ou en situation de handicap) fonctionnant sans agrément ni contrôle. Un récent scandale, relayé par la presse locale et nationale a mis en lumière ces situations qui sont une conséquence directe du manque de places en EHPAD ou en structures médico-sociales. Certaines de ces pensions font vivre les ménages de manière indigne.

En 2020, l'ARS a procédé au contrôle de 17 pensions déclarées (une cinquantaine seraient en activité selon un article du Monde), dont 6 se sont révélées impropres à l'habitation. 2 sont concernées par l'instruction d'une procédure d'insalubrité (L1331- 26 du CSP), soit une soixantaine de chambres. Les propriétaires ont ainsi un délai pour réaliser les travaux nécessaires, et les travaux d'office seront étudiés à compter de mars 2021 après mise en demeure.

Ces situations recouvrent plusieurs cas de figure :

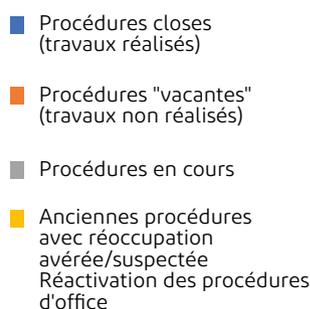
« Soit le propriétaire occupe directement le logement où il a mis quelqu'un de sa famille dans le logement, soit les occupants ne veulent pas partir, soit les logements ont été réoccupés, etc. Des fois on prend un arrêté sur plusieurs logements, et ça peut être résolu pour 7 logements sur 8, mais comme un problème subsiste pour le dernier, le dossier est non clos. Donc on est plutôt sur 96 % des familles qui sont sorties de l'insalubrité, mais il y en a beaucoup pour lesquelles on ne sait pas où elles sont parties. » (Acteur institutionnel)

Lorsque les travaux ne sont pas réalisés dans les temps (pour les procédures d'urgence ou d'insalubrité), la DEAL en est informée et engage une procédure d'exécution d'office des travaux dont le coût sera recouvré auprès du propriétaire (qui peut être un marchand de sommeil)¹. Ces procédures sont mises en œuvre depuis 2018 et concernent principalement

¹ Le Préfet ne peut déclarer un arrêté ou intervenir d'office que si le logement est habité ou que le bâtiment représente une menace pour un bâtiment voisin. En cas de vacance, le bâti peut relever d'un arrêté de péril (police du maire).

ÉTAT DES PROCÉDURES MENÉES ENTRE 2004 ET 2020

SOURCE / ARS



des travaux venant « réparer » les dangers du logement : électricité, risque de chute, d'intoxication au monoxyde de carbone, etc.

Là encore, la mobilisation des communes est faillible. En effet, pour les procédures où l'insalubrité est remédiable, les communes sont sollicitées par l'État pour exercer la police du maire et l'exécution d'office des travaux, en sollicitant l'aide de l'ANAH qui peut subventionner les communes. C'est donc l'État qui se substitue aux municipalités en mobilisant la LBU et en recouvrant les frais auprès des propriétaires.

« On a un gros souci sur la mobilisation des collectivités, qui ne se lancent pas dans les procédures d'exécution d'office pour remédier aux situations d'insalubrité. Je pense que c'est une méconnaissance des outils à disposition, et puis aussi un manque de volonté. » (Acteur institutionnel)

L'ARS mène également une mission de suivi des arrêtés pris : entre 2004 et 2020, 110 contrôles ont été réalisés, 25 mainlevées des arrêtées ont été prononcées et 4 procès-verbaux d'infractions ont été dressés.

RÉALISATION DES TRAVAUX D'OFFICE

2018	2019	2020
<ul style="list-style-type: none">• 5 chantiers urgents réalisés, priorités sur les arrêtés d'urgence (environ 20 k€)	<ul style="list-style-type: none">• 6 procédures concernées• 5 chantiers urgents de mise en sécurité de l'installation électrique (18 k€)• 1 chantier de réparation de toiture non étanche (9,5 k€) ;	<ul style="list-style-type: none">• 9 procédures concernées• 4 chantiers urgents de mise en sécurité de l'installation électrique (22,5 k€)• 1 chantier urgent de mise en sécurité de l'installation électrique toujours en cours avec opposition du locataire à intervenir (5,2 k€)• 1 chantier de condamnation d'un ensemble de logement insalubre (19,7 k€)

POINTS DE VIGILANCE ET PERSPECTIVES :

- Des moyens humains limités pour mettre en œuvre, suivre et contrôler les procédures d'insalubrité ;
- Une absence de déploiement des pouvoirs de polices du maire ;
- Un manque de moyens humains dédiés à l'accompagnement des ménages malgré l'existence des mesures AVDL LHI ;
- Des difficultés d'intervention auprès de propriétaires parfois impécunieux (y compris dans les procédures de travaux d'office) : comment mieux les accompagner pour leur permettre de respecter leurs obligations de bailleurs ?



LES ACTIONS COERCITIVES

FICHE #5

LA DIFFICILE MAIS NÉCESSAIRE LUTTE CONTRE LES MARCHANDS DE SOMMEIL

OBJECTIF : Mettre en œuvre des moyens coercitifs pour éradiquer les pratiques des marchands de sommeil et lutter contre l'exploitation de personnes en situation de fragilité économique et sociale.

ACTEURS ENGAGÉS : DEAL, ARS, CAF, DJSCS, collectivités, magistrats référents LHI des parquets, gendarmerie et police nationale, AGORAH, DRFIP.

PUBLIC CIBLE : Marchands de sommeil (propriétaires bailleurs), ménages.

DÉFINITION : Il n'existe pas de définition juridique du « marchand de sommeil », ce terme désigne un bailleur qui loue un bien immobilier indigne, non-décent ou insalubre en tirant de ce commerce un bénéfice financier conséquent. Un plan de lutte contre les marchands de sommeil a été souhaité par l'ancien secrétaire d'État Julien Denormandie qui indiquait dans un article du Parisien en décembre 2017 que les sanctions seraient renforcées et « les marchands de sommeil traités comme des trafiquants ».

En réalité, il est complexe, pour les autorités, d'identifier et de faire condamner ces propriétaires.

MISE EN ŒUVRE LOCALE : C'est l'une des priorités du PDLHI, demandant là encore une forte coordination partenariale. La lutte contre les marchands de sommeil comporte plusieurs volets :

- Le repérage des marchands de sommeil et de leur parc immobilier ;
- La mise en œuvre des réponses coercitives ;
- La prise en charge et l'accompagnement des ménages.

En matière de repérage, l'ARS a conventionné avec l'AGORAH et la CAF pour établir des diagnostics croisés « état du bâti »/ « statut d'occupation » afin de mieux repérer ces situations.

Une instance de lutte contre les marchands de sommeil a été créée fin 2013, elle se réunit deux à trois fois par an pour l'arrondissement de Saint-Denis¹, sous l'égide du Préfet ou du substitut du procureur. Cette commission permet d'étayer les dossiers de procédure juridique, de rechercher des infractions complémentaires à celles relevant du code de la santé publique telles que la fraude aux prestations sociales, la fraude fiscale, voire le travail dissimulé.

« La notion de marchand de sommeil est subjective. Pour nous c'est un propriétaire qui fait un commerce de l'exploitation de la vulnérabilité des personnes. On cible les situations de propriétaires qui ont une assise financière, avec plusieurs logements, des revenus locatifs conséquents. Quand c'est un propriétaire qui ne vit pas dans de meilleures conditions que ses locataires ce n'est pas forcément le dossier qu'on signale, le parquet est saisi de partout : il souhaite qu'on puisse aussi prioriser. » (Institution locale)

Certains marchands de sommeil sont, selon les autorités, très au fait des procédures et ce sont souvent des propriétaires qui sont concernés par plusieurs procédures d'insalubrité. En effet, lorsqu'il y a une suspicion, l'ARS contrôle l'ensemble du patrimoine immobilier du bailleur à l'échelle de l'arrondissement :

« Pour les procédures d'insalubrité déroulée jusqu'à la fin, on peut peiner à exécuter les travaux d'office car il y a un enchaînement de vacance et d'occupation dans le logement et le propriétaire s'arrange pour dire que c'est vacant donc nous on n'a plus d'obligation d'intervenir. Les marchands de sommeil sont très au fait des procédures. Dans ce cas, on transmet au parquet. » (Institution locale)

Les marchands de sommeil misent également sur la frilosité des autorités à s'impliquer dans ce type de poursuite, préférant miser sur les actions préventives.

¹ À Saint-Pierre, les magistrats sont en lien avec l'ARS pour le traitement des dossiers, mais aucune cellule de veille n'est mise en place

« Mais avec un sous-préfet plus dur, peut-être que les propriétaires de CCLHI passeraient plus vite en cellule marchand de sommeil. » (Acteur institutionnel)

Lorsque le parquet est saisi, il dresse un PV et mandate une enquête de police ou de gendarmerie. Il est nécessaire

d'associer les services fiscaux. Depuis 2017, 8 affaires environ sont en cours d'instruction par le parquet. Si les procédures pénales permettent de condamner les propriétaires, elles ne règlent pas nécessairement la problématique des travaux du logement ou de la prise en charge du ménage.

LE PERMIS DE LOUER

Le permis de louer est un dispositif prévu par la loi ALUR, possible depuis 2016, afin de lutter contre l'habitat indigne et les marchands de sommeil. Cette mesure permet aux collectivités (EPCI ou commune) de délimiter des zones soumises à déclaration ou autorisation préalable de mise en location (hors logements sociaux et logements conventionnés) si le territoire comporte une part importante d'habitat dégradé. Le défaut de permis de louer peut être sanctionné par le Préfet jusqu'à 5 000 €, voire 15 000 € en cas de récidive.

À La Réunion, seule la ville de Saint-André a souhaité expérimenter le permis de louer, durant 14 mois (avril 2019 à juin 2020), dénotant une volonté politique d'agir. Le périmètre couvert par le permis de louer était restreint au secteur du centre-ville, concerné par un NPNRU et le projet Action Cœur de Ville. La ville a communiqué sur le sujet au

travers de 900 courriers boîtés, d'affichage sur panneaux publicitaires, articles dans la presse, etc.

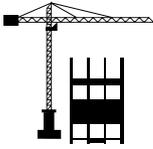
Malgré ces efforts, les constats sont décevants : la ville a reçu une trentaine d'appels de renseignements, 6 demandes de permis ont été délivrées, et 2 signalements au Préfet ont été réalisés pour des mises en location sans demande d'autorisation où le propriétaire faisait l'objet d'une procédure d'insalubrité.

À ce jour, une réflexion est en cours pour savoir si le dispositif doit être reconduit ou non et si le périmètre doit être étendu à toute la commune. La ville souhaiterait approfondir le partenariat avec la CAF pour que les demandes d'allocation logement dans les rues ciblées ne soient traitées que si le propriétaire justifie bien de l'autorisation de mise en location.

90

LIMITES ET POINTS DE VIGILANCE :

- Enjeu du repérage des bâtis et des ménages par l'ensemble des partenaires : aujourd'hui, les logiciels des différents partenaires ne sont pas interfacés, rendant compliqué l'identification par tous des logements ciblés par un arrêté ou une procédure ;
- La cellule de veille contre les marchands de sommeil a actuellement un périmètre restreint sur le parquet de Saint-Denis.



L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

FICHE #6

LES AIDES À L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT, UN ÉPARGILLEMENT QUI NUIT AU RECOURS ET À LA VALORISATION DES ACTIONS CONDUITES

Au-delà des outils précédents, 32 mécanismes d'aide permettent de financer des travaux d'amélioration plus ou moins importants. À l'exception du Département, les aides nécessitent que les personnes soient propriétaires du logement, voire locataires (pour certaines aides de la CAF). Ce champ est nébuleux et difficilement compréhensible par les non-initiés.

OBJECTIF : Intervenir en prévention pour améliorer l'habitat et éviter la dégradation du logement

POUR LES PROPRIÉTAIRES BAILLEURS (D'UN BIEN DE PLUS DE 15 ANS)

• Aides de l'ANAH :

- Subvention de l'État de maximum 35 % du montant des travaux
- Dispositif « louer abordable » qui permet un abattement fiscal à 85 %

RÉSULTATS :

Depuis 2016, seuls 21 logements ont été réhabilités avec les aides de l'ANAH, c'est très peu au regard des enjeux.

Depuis 2019, 172 logements ont fait l'objet d'une convention sans travaux avec l'ANAH.

La faible mobilisation du dispositif de rénovation de l'ANAH s'explique en large partie par le montant peu élevé de la subvention. Les collectivités peuvent cofinancer le dispositif pour le rendre plus attractif, mais peu se sont lancées. La CIREST s'est engagée en 2019 à apporter une aide complémentaire à celle de l'ANAH qui pourra prendre en charge 15 % à 35 % du montant des travaux en fonction de différents critères (niveau de dégradation du logement, conventionnement AIVS ou non, etc.). Le cofinancement pourrait alors s'élever à 50 % du montant des travaux si le propriétaire

ACTEURS ENGAGÉS : État, Département, Région, CAF, Action Logement, caisses de retraites, EPCI, communes, associations

PUBLICS CIBLES : ensemble des publics concernés par l'habitat dégradé

DÉFINITION ET MISE EN ŒUVRE : Plusieurs aides existent aujourd'hui sur le territoire, mobilisant un ensemble de financeurs.

conventionne son logement avec l'AIVS et à 40 % maximum sinon. Les premiers travaux cofinancés par l'ANAH et la CIREST devraient voir le jour en 2021 : à ce stade, 6 opérations en sont au stade de l'accord pré-diagnostic, et d'autres opérations sont en cours de montage.

« Il y a quelques années, le Conseil départemental cofinçait le dispositif avec l'ANAH, on avait des taux de subvention à 50 %, voire 60 %. Ça prenait beaucoup mieux. Le Conseil départemental s'est retiré depuis, et on voit bien que ça ne fonctionne pas. 35 % ça n'est pas suffisant, sans apport des collectivités ou réengagement du Conseil départemental. » (Acteur institutionnel)

Le conventionnement sans travaux a connu des évolutions récentes : depuis novembre 2020, afin que le propriétaire soit éligible, son logement doit répondre à un critère « d'éco-conditionnalité » (soit qu'il garantisse une bonne isolation, ou la présence d'un équipement type chauffe-eau solaire par exemple). L'ANAH alerte sur l'application de cette réglementation, qui risque de faire diminuer le recours au conventionnement sans travaux.

POUR LES PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS

- **Aides de la Région** (montant des travaux jusqu'à 20 000 €), cible les personnes de moins de 60 ans
- **Aides de la CAF :**
 - Prêt à l'amélioration de l'habitat (plafond à 1067,14 €)
 - Aide à l'amélioration légère (montant des travaux jusqu'à 5 000 €)
 - Aide à l'auto-amélioration (jusqu'à 5 000 € pour l'achat de matériaux)
- **Aides à l'amélioration de l'État** (via la LBU) qui peuvent être cofinancées :
 - LBU + Région (montant des travaux jusqu'à 30 000 €), cible les personnes de moins de 60 ans
 - LBU + Département (montant des travaux jusqu'à 20 000 €), cible les personnes âgées de plus de 60 ans ou les personnes en situation de handicap
- **Aide d'Action Logement :**
 - Prêt pour l'amélioration ou l'acquisition amélioration de logements existants de propriétaires occupants modestes, pour un montant maximum des travaux de 40 000 €

POUR LES OCCUPANTS NON-PROPRIÉTAIRES

- **Aides du Département** (ouvertes pour tout statut d'occupation, dont indivisaires et locataires après accord du bailleur) :
 - Aide à l'amélioration de l'habitat du Département (montant des travaux entre 10 000€ et 20 000 €)
 - Intervention directe pour travaux d'urgence (jusqu'à 6 500 €) pour les ménages dont le retour ou le maintien à domicile est conditionné à la réalisation de travaux d'adaptation du logement
- **Aide de la Caisse de retraite du régime général** (montant des travaux jusqu'à 3 000 €)
- **Aides de la CAF :**
 - Prêt à l'amélioration de l'habitat (plafond à 1 067,14 €)
 - Aide à la sortie d'indivision (montant jusqu'à 3 500 €).

À cela s'ajoute les aides ou co-financements apportés par les collectivités : la CIREST apporte un cofinancement aux conventionnements ANAH, le CCAS de la Possession peut proposer des aides financières à l'amélioration (microcrédit, aide au petit bricolage, etc.).

L'AIDE À L'AMÉLIORATION PROPOSÉE PAR LE CCAS DE SAINT-PIERRE

Le CCAS de Saint-Pierre dispose d'une **Régie habitat qui compte 19 agents**. Ce service propose un accompagnement des familles à l'auto-réhabilitation accompagnée ou, pour les personnes qui ne peuvent pas participer aux travaux, la réalisation des travaux d'amélioration (rénovation de bloc-sanitaire, de toitures, etc.). 35 chantiers environ peuvent être menés chaque année. L'aide s'adresse davantage aux propriétaires, et prioritairement aux ménages en situation d'indivision de fait exclus du droit commun. La Régie bénéficie, pour certaines opérations, d'un cofinancement de la CAF et de la FAP.

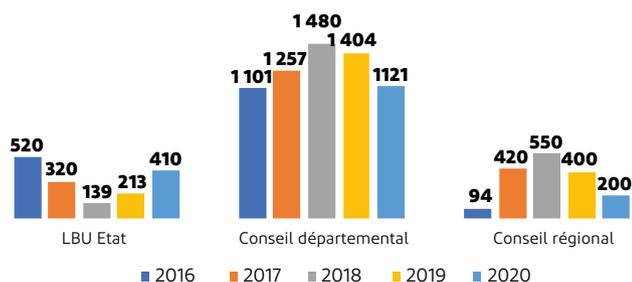
En outre, le CCAS dispose également d'une commission qui délivre, sous forme de « subvention », une aide à l'achat de matériaux pour des familles qui souhaitent réaliser des travaux dans leur logement.

RÉSULTATS¹ : Globalement, le nombre d'améliorations financées par les conseils départemental et régional tendent à diminuer légèrement, malgré des budgets qui restent plutôt stables. 2020 a été une année particulière et le confinement a pu freiner la réalisation des travaux. Le conseil départemental prévoit une augmentation des financements de son dispositif d'amélioration de l'habitat pour 2021 - 2025, avec un budget de 40 millions annuel (contre 20 millions précédemment) et un objectif de doublement du nombre de ménages accompagnés (ces dernières années, entre 1 500 et 1 800 ménages étaient accompagnés par an).

¹ Sources : ORHI et CDHH. Bilan 2020 partiel (novembre 2020).

NOMBRE D'AMÉLIORATIONS FINANÇÉES 2016-2020

SOURCE / CDHH / ORHI

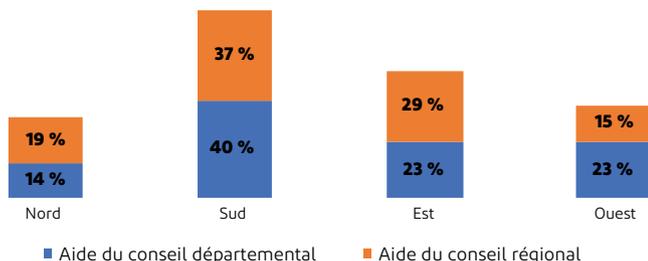


De nombreux dossiers font l'objet de co-financements, cumulant une subvention LBU – Conseil départemental et Région ; de fait, il n'est pas possible d'identifier précisément le nombre de logements améliorés chaque année puisqu'actuellement, le système ne permet pas d'éviter les doubles compte.

Les logements améliorés sont majoritairement concentrés dans le Sud et l'Est.

RÉPARTITION GÉOGRAPHIQUE DES AIDES ACCORDÉES

SOURCE / CDHH / ORHI



CERTAINS MÉNAGES SONT EXCLUS, TOUS FINANCEURS CONFONDUS :

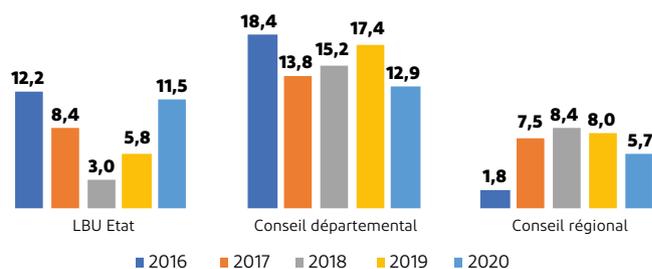
- Les ménages indivisaires en situation complexe ou occupants sans titre,
- Les non-propriétaires nécessitant une amélioration lourde,

¹ DEAL – ADIL, analyse des dispositifs d'aide à l'amélioration, identification des freins dans le traitement des dossiers

² Ibid

MONTANTS DE SUBVENTION EN MILLIONS D'EUROS

SOURCE / CDHH / ORHI



- Les locataires dont le bailleur dépasse les plafonds de ressources de l'ANAH,
- Les personnes âgées de moins de 65 ans, sans apport personnel et n'ayant pas accès à un prêt,
- Les propriétaires occupants qui dépassent les plafonds de ressources des différents dispositifs mais disposent néanmoins de ressources trop faibles pour engager des travaux.

Les causes de l'inéligibilité sont mal connues, d'autant plus que leur situation n'est pas comptabilisée lorsqu'ils sollicitent une aide auprès d'un des financeurs. **L'ADIL¹ estime que 30 % à 40 % des demandeurs restent sans solution après un premier contact avec un financeur ou un opérateur.**

Pour accéder à ces aides, les ménages doivent être informés et persévérants. De nombreux justificatifs sont à fournir (avis d'imposition, acte de propriété complet, extrait du plan cadastral, justificatifs de revenus, etc.), pouvant parfois décourager les ménages d'entreprendre les démarches. Ces justificatifs sont souvent bloquants pour les ménages en indivision, qui ne disposent pas toujours des pièces demandées.

Dans son étude de 2015², l'ADIL note toutefois que les enveloppes sont intégralement utilisées (exceptée celle de l'ANAH).

LIMITES ET PERSPECTIVES :

Outre la nécessité de maintenir les budgets, il semble que les institutions proposent des aides relativement similaires en termes de travaux financés : la sécurité physique (remise aux normes électriques, toiture, etc.), l'accessibilité et l'adaptation, le confort thermique (chauffe-eau, etc.). Il pourrait être pertinent d'identifier les éventuels travaux moins bien couverts par les aides existantes.

« C'est vrai qu'on finance les mêmes améliorations, je confirme » (Institution)

« Sur l'amélioration de l'habitat : la DEAL finance, le Conseil départemental aussi et la Région un peu. Donc des fois sur un même dossier on a les 3 financeurs. Il y aurait peut-être besoin de mieux répartir les financements entre RHI, OGRAL, etc. » (Institution)

L'ADIL, DANS L'ÉTUDE, IDENTIFIE PLUSIEURS POINTS DE BLOCAGE :

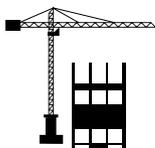
- La faible solvabilité des ménages (empêchant le recours au prêt bancaire) et le manque d'apport personnel, les financements ne pouvant couvrir l'ensemble des travaux ;
- L'absence de contrôle a posteriori qui ne permet pas d'apprécier l'efficacité des dispositifs, la qualité des travaux effectués, la bonne finition, etc. (aucun financement n'est mobilisé en ce sens) ;
- L'hétérogénéité des réglementations des différents financeurs, qui renforce la complexité des dispositifs pour les ménages mais aussi pour les travailleurs sociaux par exemple. À cet égard, un audit des règles de financement a été conduit en 2019 et devrait aboutir prochainement à la mise en œuvre d'une plateforme commune de dépôt et d'instruction des demandes : *« On a un projet de plateforme unique, avec un état des lieux de ce que chaque financeur fait. On voudrait faire une grille d'harmonisation qui servirait à la plateforme d'orientation des ménages. » (Partenaire financeur) ;*
- Le manque d'information autour des aides de l'ANAH aux propriétaires bailleurs.

Une réflexion particulière pourrait être engagée pour les ménages exclus des aides, notamment les indivisaires, dans une logique de souplesse administrative et institutionnelle.

Les solutions n'existent peut-être pas actuellement, mais il s'agit de refuser le fatalisme pour trouver, collectivement, un moyen de prendre en charge les dossiers inéligibles (ligne budgétaire mutualisée, assouplissement des règlements, etc.). Globalement, le recentrage de chaque institution autour de « son » public prioritaire est un frein au bon accompagnement des ménages.

LES OPAH : UN OUTIL À DÉVELOPPER À LA RÉUNION ?

Les Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat sont des outils d'amélioration de l'habitat qui se matérialisent par une convention signée entre l'État, l'Anah et une collectivité contractante. Elle permet de fixer un financement pour la réhabilitation et l'amélioration d'un quartier, d'un centre urbain ancien, de copropriétés dégradées, de logements nécessitant des adaptations pour les personnes âgées ou handicapées, etc. Elles sont d'une durée maximale de 5 ans, de la période de diagnostic jusqu'au traitement des situations. À ce jour, aucune OPAH n'a été menée à La Réunion, mais plusieurs sont en cours de réflexions, voire en cours de montage : OPAH RU ou « Copropriétés Dégradées » à Saint-Denis, OPAH RU au Port (évolution d'un Programme Action Cœur de Ville, etc.). D'autres acteurs s'inscrivent dans cette démarche, parmi lesquels la DEAL, et d'autres communes (Saint-Pierre, Saint-André, les Avirons...)



L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

FICHE #7

RÉSOLURE DES SITUATIONS D'INDIVISION, UN DÉFI DE TAILLE POUR LES ACTEURS LOCAUX

OBJECTIF : Régulariser les titres de propriété des ménages afin de leur faciliter l'accès aux aides à l'amélioration.

ACTEURS ENGAGÉS : PILHI, ADIL, DEAL, communes.

PUBLIC CIBLE : ménages en indivision.

DÉFINITION : L'indivision désigne un mécanisme juridique qui fait qu'après un décès, s'il y a plusieurs héritiers, le patrimoine du défunt appartient indistinctement à tous les héritiers sans que leurs parts respectives ne soient matériellement individualisées. Pour sortir de l'indivision, un partage des biens doit être réalisé devant notaire avec l'accord des co-indivisaires, et la personne achetant le patrimoine devra s'acquitter des droits de partage.

À cet égard, une loi, portée par M. Letchimy, a été votée en 2018 pour une durée de 10 ans créant un **dispositif spécifique aux bien indivis situés dans les départements d'Outre-mer**¹. Ce dispositif dérogatoire est réservé aux successions ouvertes depuis plus de 10 ans : le dispositif prévoit la notification (aux indivisaires) et la publicité du projet de vente ou de partage (affichage de l'acte de vente ou de partage dans l'immeuble, sur le site de la chambre des notaires, etc.) ; passé un délai de trois à quatre mois, l'unanimité des indivisaires n'est plus requise. Ce récent dispositif semble peu, voire pas appliqué, en lien notamment avec la réticence des notaires : « Les notaires ont freiné l'application de cette loi en demandant notamment la parution d'un décret d'application qui n'était pas nécessaire », déclare M. Letchimy. M. Dupont-Moretti, garde des sceaux, a rappelé aux notaires leurs obligations lors de leur congrès annuel en octobre 2020 : « (...) Je n'ignore pas que cette loi crée une procédure nouvelle et que, comme toute nouveauté, elle inquiète parfois. Je vous demande toutefois de vous

saisir de l'opportunité de cette réforme dans l'intérêt de nos concitoyens d'outre-mer qui sont parfois piégés trop longtemps dans de vieilles indivisions insolubles. »²

Si un ménage occupe un bien en indivision, il ne peut pas exercer pleinement son droit de propriété (vente du logement, etc.) puisqu'il doit obtenir l'accord de l'ensemble des co-indivisaires. Concrètement, les ménages dans cette situation ne sont pas éligibles aux aides à l'amélioration de l'habitat portées par les financeurs locaux (Région, Département, CAF, etc.).

MISE EN ŒUVRE LOCALE : Les données des PILHI le montrent, les situations d'indivision sont massives parmi les bâtis dégradés identifiés.

« Au final on n'a pas un seul chantier qui sort de la situation d'indivision. On se retrouve avec des situations avec 100 héritiers en deux générations. Quand c'est sur des terrains communaux c'est plus simple, mais la plupart du temps c'est le nombre d'héritiers qui pose problème » (Opérateur)

La CAF et le Département proposent des aides financières permettant aux ménages ou aux communes de financer les frais de recherche des indivisaires (via des généalogistes) ou les frais de notaires. Le dispositif RSO (Régularisation du Statut d'Occupation) porté par le Département propose une subvention de 3 000 € (par héritier) pour financer la régularisation d'un acte de propriété, si le ménage s'engage à réaliser des travaux d'amélioration lourde de son logement. Toutefois, ces aides restent « discrètes » et il existe peu de communication à ce sujet. Bien plus, elles nécessitent que le ménage soit en possession d'un titre de propriété, ce

¹ La veille juridique de l'ANIL à ce propos est à consulter sur leur site ou au lien suivant <https://www.anil.org/aj-indivision-successorale-outre-mer/>

² Déclaration de M. Eric Dupond-Moretti, garde des sceaux, ministre de la justice, sur les notaires, à Paris le 8 octobre 2020. À consulter au lien suivant : <https://www.vie-publique.fr/discours/276621-eric-dupond-moretti-08102020-notaires>

qui n'est pas toujours le cas, renvoyant à la situation des ménages sans titre.

Parmi les PILHI opérationnels, celui de la CIREST disposait d'une référente foncière, qui pouvait aider à faire avancer les situations repérées sur le territoire, dans le cadre des auto-réhabilitations accompagnées ou des OGRAL.

L'ADIL peut par ailleurs informer les ménages des procédures et conditions de « régularisation ».

Plusieurs pistes ont été proposées, explorées, notamment l'évolution des règlements des aides pour permettre aux occupants non-proprétaires d'y accéder.

Les financeurs craignent d'être « débordés » en cas de changement des règlements d'attribution des aides. À cet égard, l'étude de l'ADIL menée sur le TCO a montré au contraire que les indivisaires avaient plutôt tendance à maintenir le statu quo, tant se pencher sur le règlement de l'indivision pourrait contribuer à raviver des conflits familiaux. Dès lors, ils continuent de vivre durablement dans des conditions indignes, sans pouvoir accéder à aucune aide.

À cet égard, la CIREST, dans le cadre du repérage du PILHI a pu identifier les principaux freins à la régularisation foncière : dans 38 % des cas, il s'agit de désaccords familiaux, dans 14 % des cas, de refus de la part des occupants et dans 4 % des cas des moyens financiers. Selon le rapport de M. Letchimy, à La Réunion, les contentieux fonciers représenteraient jusqu'à 25 % du nombre d'affaires civiles, en lien avec le faible recours aux médiations et conciliations.

PERSPECTIVES : La problématique des indivisions est sans conteste un enjeu majeur pour les acteurs du territoire. Une forte volonté politique et technique est nécessaire pour prendre à bras le corps le sujet :

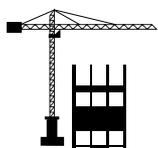
- Adapter les outils actuels (évolution des règlements, dérogations au PLU sur certaines situations où le ménage n'est pas en péril, dérogation au plafond de ressources, etc.)

EXPÉRIMENTATION D'UN FONDS D'AIDE MUTUALISÉ POUR LES MÉNAGES HORS DISPOSITIFS

Le TCO, dans le cadre des actions du PILHI, travaille à la mise en place d'un fond d'aide mutualisé. Il s'agit de permettre à différents financeurs (collectivités, État, Région, etc.) d'abonder au fond, dont la mise en œuvre opérationnelle serait confiée à l'équipe PILHI. Encore au stade de la préfiguration, le TCO est accompagné par l'ADIL et vise un démarrage au second semestre 2021.

La volonté de mettre en œuvre un fond mutualisé découle de la forte proportion des situations d'indivision (827 ménages identifiés, près de 50 % des logements repérés), qui ne bénéficient pas d'aides à l'amélioration suffisantes (25 % des ménages ne seraient pas éligibles aux dispositifs d'aide classiques). Le projet prévisionnel prévoit de pouvoir apporter une subvention à hauteur de 30 000 € par logement : « *L'enjeu c'est de sortir de l'idée que c'est l'indivision qui pose soucis, mais d'intervenir plus directement sur le logement, au-delà de la situation foncière. Notre métier, c'est de sortir les familles de l'habitat indigne, quel que soit leur statut.* »

- Mise en œuvre des outils existants : loi Letchimy sur les sorties d'indivision, préemption, biens sans maître, etc.
- Engager une réflexion juridique et législative sur l'évolution des outils, par exemple : reconnaître le statut de propriétaires aux ménages occupants leur logement depuis plus de 20 ans, s'ils en apportent la preuve (impôts, taxes, etc.)



L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

FICHE #8

LES AMÉLIORATIONS LOURDES FINANÇÉES DANS LE CADRE DE LA LBU, UNE MODALITÉ DE FINANCEMENT À MAINTENIR ET RENFORCER ?

OBJECTIF : Réaliser des travaux d'amélioration relativement importants (plus de 30 000 € de travaux)

ACTEURS ENGAGÉS : L'État (financement via la LBU), les opérateurs.

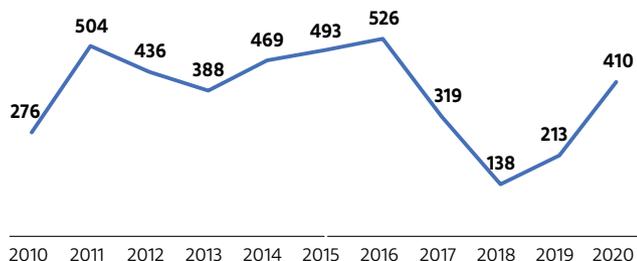
PUBLIC CIBLE : Propriétaires occupants ou accédants à la propriété (acquisition-amélioration) respectant les plafonds LLTS.

DÉFINITION : L'État apporte son concours financier à des opérations d'amélioration lourdes financées au titre de la LBU, au travers d'une subvention pouvant couvrir jusqu'à 70 % des travaux réalisés. Si une partie des améliorations ont lieu en opération RHI, la majorité se réalisent en secteur diffus. Sept opérateurs agréés par la DEAL interviennent dans la réalisation des travaux d'amélioration :

MISE EN ŒUVRE LOCALE : Sur la période 2010 - 2020, 4 172 améliorations lourdes de l'habitat ont été financées. Entre 2015 et 2019, c'est 1 920 améliorations qui ont été réalisées. La chute brutale des logements améliorés entre 2016 et 2018 est notamment due à la suppression de l'AL accession, puisqu'une partie des améliorations concernait des acquisitions-améliorations. À ce jour, les financements ne sont pas encore remontés à leur niveau de 2016.

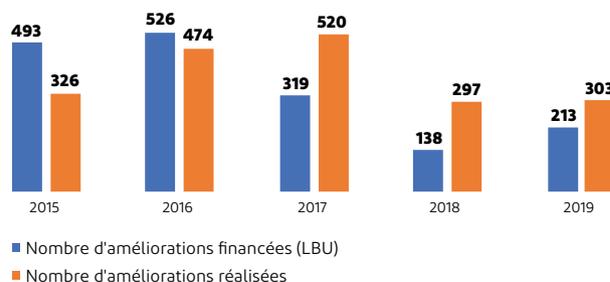
AMÉLIORATION LOURDES LBU 2010-2020

SOURCE / DEAL, nombre de dossiers d'amélioration financés



AMÉLIORATIONS FINANÇÉES ET RÉALISÉES (LBU)

SOURCE / DEAL



MONTANTS ENGAGÉS SUR LA LBU

SOURCE / CDHH

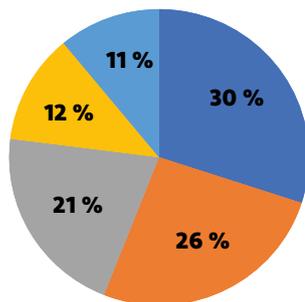


Sur la période 2010 - 2015, les dossiers se concentrent principalement dans trois EPCI : la CIREST, le TCO et la CIVIS.

RÉPARTITION DES AMÉLIORATIONS LOURDES ET AMÉLIORATIONS-ACQUISITIONS

SOURCE / AGORAH

- CIREST
- TCO
- CIVIS
- CASUD
- CINOR



Les coûts moyens estimés sont¹ :

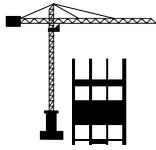
- De 73 900 € pour de l'acquisition-amélioration, avec une subvention LBU moyenne de 29 900 € (41 %).
- De 48 800 € pour de l'amélioration lourde, avec une subvention LBU de 25 500 € (52 %).

Les dossiers peuvent faire l'objet de co-financements, notamment du Conseil départemental afin de limiter le reste-à-charge de l'occupant. En effet, 61 % des familles bénéficiaires n'ont pas d'apport personnel et pour celles qui en disposent, il est souvent inférieur à 5 000 €. 57 % sont des ménages d'une ou deux personnes. Néanmoins, les co-financements ne sont pas systématiques.

ATOUTS ET POINTS DE VIGILANCE :

- Un financement qui permet de réaliser des améliorations lourdes et de cumuler les subventions venant d'autres financeurs ;
- Les marges de manœuvre pour la montée en charge de ces opérations doivent être explorées : augmentation des financements LBU, augmentation des co-financements, etc.

¹ ORHI, 2016



L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

FICHE #9

LA LUTTE CONTRE LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE : DES DISPOSITIFS EFFICACES, MAIS ENCORE TROP DÉCONNECTÉS DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

OBJECTIF : La lutte contre la précarité énergétique.

ACTEURS ENGAGÉS : La Région, EDF et le FEDER (financement), les opérateurs (SPL, mais une potentielle ouverture à d'autres opérateurs prochainement).

PUBLIC CIBLE : Variable en fonction des dispositifs : certains ciblent les ménages les plus précaires, d'autres les propriétaires, et d'autres sont tout public.

DÉFINITION : Les dispositifs de lutte contre la précarité énergétique ont deux volets : le repérage et le diagnostic de la précarité énergétique, et la mise en œuvre de dispositifs d'amélioration du logement. **La Région est actuellement le principal financeur, en partenariat avec EDF et des financements FEDER.** Plusieurs de leurs dispositifs peuvent être distingués :

- Le programme SLIME, à destination des plus précaires, qui repose sur une visite à domicile. L'objectif de la visite est de :
 - Fournir des équipements économes afin de réduire la consommation à court terme,
 - Fournir des conseils personnalisés en maîtrise de l'énergie,
 - Réaliser un diagnostic énergétique afin de repérer puis orienter les ménages vers les solutions adaptées (notamment les dispositifs ci-dessous).
- Les dispositifs de financements d'installations d'équipements ou de rénovation des logements, parmi lesquels on trouve :
 - Le dispositif « éco-solidaire » pour la mise en place d'un chauffe-eau solaire (réservé aux propriétaires occupants sous les seuils de revenus de l'ANAH),
 - Le dispositif « offre climatisation a+++ » pour le remplacement des appareils de climatisation (ouverts aux propriétaires des logements),
 - Le dispositif « chèque photovoltaïque » pour la mise en place d'une centrale photo-voltaïque (ouvert à tous les ménages),

- Le dispositif « offre isolation Agir Plus » pour l'isolation thermique des logements (ouverts aux propriétaires, avec des plafonds de revenus),
- Un dispositif « offre réfrigérante performante » qui permettrait de remplacer des réfrigérateurs et congélateurs, mais n'est plus disponible depuis 2019.

Depuis peu, l'ANAH s'implique également dans la lutte contre la précarité énergétique. Le dispositif « Ma Prime Rénov' » est entré en vigueur en 2020. Il permet d'obtenir une aide à la réalisation de travaux d'isolation, de ventilation, de changement de mode de chauffage ou de rénovation globale.

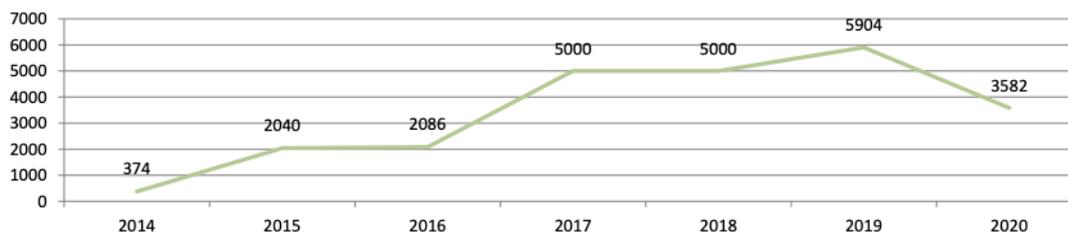
Les dispositifs d'amélioration de l'habitat « classiques » peuvent également être des outils de lutte contre la précarité énergétique. Au titre de la LBU, l'État finance par exemple l'installation de chauffe-eau solaire.

MISE EN ŒUVRE LOCALE : l'opérateur principal de la lutte contre la précarité énergétique à La Réunion est la SPL, soit une équipe de 15 personnes. Elle participe et anime les instances de gouvernance de la lutte contre la précarité énergétique depuis près de 10 ans, et est le seul opérateur du programme SLIME.

Elle met également en œuvre un réseau de lanceurs d'alerte pour la lutte contre la précarité énergétique, auquel participent la Fondation Abbé Pierre, EDF, l'ADIL et les travailleurs sociaux des bailleurs. Une alerte d'un partenaire peut permettre de déclencher un diagnostic SLIME. Les ménages peuvent également en faire la demande.

Le dispositif SLIME existe depuis 2014. Les moyens qui y sont consacrés sont en expansion : de 274 visites l'année de sa création à près de 6 000 en 2019. La baisse constatée en 2020 est due à la crise sanitaire, qui a bloqué la possibilité de visiter les ménages à leur domicile.

NOMBRE DE VISITES RÉALISÉES DANS LE CADRE DU DISPOSITIF SLIME DEPUIS SA CRÉATION



SOURCE / Note d'avancement des dispositifs de maîtrise de l'énergie dans l'habitat, 2020.

Dans le cadre du dispositif « Ma Prime Rénov » déployé par l'Anah depuis 2020, 619 dossiers ont été engagés pour 633 procédures de travaux et un montant de 2 307 770€ TTC. Ces travaux concernent notamment l'installation de chauffe-eaux solaires (575 chauffe-eaux solaires financés).

LES POINTS DE BLOCAGES DES DISPOSITIFS :

Plusieurs points de blocage peuvent être identifiés.

D'abord, des **moyens à renforcer pour certains volets de la lutte contre la précarité énergétique**, notamment la création de dispositifs permettant l'installation de panneaux photovoltaïques (le dispositif existant est limité). Par ailleurs, les acteurs alertent sur le manque d'entreprises agréées RGE¹ sur certains postes de travaux à La Réunion, ce qui limite l'accès à certaines aides pour la rénovation énergétique ou l'installation d'équipements (isolation, installation de poêles, etc.).

« Là où on a des difficultés, c'est sur les menuiseries extérieures, il y a très peu d'acteurs ayant le label RGE, ça ralentit nettement les possibilités de travaux. » (Opérateur)

De plus, le dispositif SLIME fonctionne actuellement comme un guichet unique pour le diagnostic et l'orientation des ménages sur le volet de la précarité énergétique. **Il est limité, dans la mesure où il s'adresse aux ménages les plus précaires** (plafonds ANAH). D'autres programmes doivent voir le jour en 2021, et permettre d'ouvrir ces possibilités de diagnostic à l'ensemble des ménages.

• **Le SARE**, qui devrait être mis en œuvre à compter du

premier janvier 2021, est un dispositif de visite et de diagnostic « comparable » au SLIME, à ceci près qu'il n'est pas réservé aux ménages précaires et que le diagnostic technique est plus poussé que celui du SLIME ;

- **Le ZESTE** doit être déployé en cohérence avec le SARE. Il propose des ateliers collectifs, des visites écogestes individuelles et d'autres actions adaptées au territoire ;
- « Ma Prime Rénov » devrait prendre de l'ampleur en 2021 avec son ouverture à l'ensemble des propriétaires occupants, propriétaires bailleurs et copropriétaires ;
- **Une aide à la performance énergétique d'Action Logement** devrait être déployée à horizon 2021.

Si ces programmes témoignent de l'intérêt porté à la problématique centrale de la précarité énergétique, **ils questionnent quant au risque de superposition des dispositifs**, qui inquiète d'ores et déjà les acteurs.

« Il y a tellement de dispositifs déjà, c'est trop compliqué. C'est bien qu'il y ait cette volonté de démultiplier les moyens, mais on se perd. En plus à La Réunion, on s'adresse encore à une majorité de personnes en grande précarité ; c'est évident qu'une telle multiplicité de dispositifs ça ne contribue pas à la lisibilité d'ensemble, même pour nous. » (Acteur institutionnel)

L'absence de DPE (diagnostic de performance énergétique) à La Réunion pose question, dans la mesure où cet outil pourrait permettre de diagnostiquer largement l'état énergétique du parc, et ainsi de mieux calibrer les actions à mettre en œuvre.

¹ RGE : Reconnu Garant de l'Environnement

Enfin, **la politique de lutte contre la précarité énergétique n'a que peu de lien avec la politique de lutte contre l'habitat indigne.** À une échelle stratégique, le Département est signataire des objectifs de lutte contre la précarité énergétique, mais peu investi dans les instances de gouvernance. À une échelle de terrain, l'opérateur SPL repère des situations d'indignité et peut orienter lorsqu'il a connaissance des partenaires à mobiliser (PILHI actif) ; il ne peut cependant pas s'appuyer sur des guichets uniques couvrant tout le territoire, et **n'a pas une connaissance assez fine de la thématique pour orienter directement vers le bon interlocuteur.** De la même manière, **les acteurs de la LHI n'ont pas toujours connaissance des dispositifs mis en place par la Région et EDF** pour la lutte contre la précarité énergétique et ne renvoient pas les ménages vers ces dispositifs.

« L'indignité c'est très régulier. On n'est pas habilité à déclarer un logement insalubre. Grâce à la Fondation Abbé Pierre, on a été sensibilisé sur le repérage des problématiques de logements insalubres. Dans ces cas, on réoriente vers le PILHI quand il y en a un. Mais quand il n'y a pas de PILHI c'est plus compliqué, on essaye de voir avec les CCAS ou l'ADIL. » (Opérateur)



UN NOMBRE D'AMÉLIORATIONS INSUFFISANT FACE AU VOLUME DES BESOINS

102

CHIFFRES-CLÉS

- **17 700 bâtis indignes identifiés en 2020**, dans une logique de flux (entrées / sorties).
- En moyenne, **220 signalements reçus par l'ARS** chaque année (dont 20 % environ relèveraient d'une procédure d'insalubrité au titre du CSP).
- Environ **371 logements identifiés non-décents** par la CAF au 31 décembre 2020.

Sans compter les aides communales à l'amélioration, et en restant large dans les estimations, **on peut estimer qu'à travers ces aides ou procédures, ce sont environ 2 450 logements qui sont améliorés ou sortis de l'indignité chaque année (dans le parc privé)**. L'action publique reste donc bien en deçà des besoins identifiés. Les travaux de l'observatoire montrent effectivement que ces actions s'inscrivent dans le long terme et ne parviennent pas à sortir « rapidement » les logements des mauvaises conditions d'habitat : sur les trois EPCI concernées par les enquêtes (CIVIS, CIREST, TCO), **entre 54 % et 71 % des bâtis identifiés comme indignes en 2016 étaient déjà identifiés 8 ans plus tôt (soit 8 220 bâtis)** lors de l'enquête ZHPI. Double conséquence : un certain nombre de ménages vivent durablement dans de mauvaises conditions, et le parc insalubre perdure en logeant les plus précaires à un moment de leur parcours résidentiel. Les phénomènes « d'aller-retour » de bâtis dans l'indignité (pour cause de travaux insuffisants par exemple) restent encore à évaluer, mais sont également un enjeu important à prendre en compte.

ESTIMATION DU NOMBRE DE LOGEMENTS AMÉLIORÉS/SORTIS DE L'INDIGNITÉ¹

Par dispositifs	Données existantes	Estimation annuelle
RHI	7 700 logements entre les années 80 et 2008 (environ 385 logements par an, si l'on estime que 7 700 logements ont été améliorés en 20 ans)	385
Opérations d'amélioration	En moyenne de 2016 à 2020, 1 900 aides accordées par an (LBU + Conseil départemental + Région), mais moins de logements concernés (co-financements sur plusieurs dossiers). À noter, une augmentation des fonds départementaux qui pourrait faire augmenter ce chiffre (à minima de 1 500 dossiers annuels pour le département à 3 000).	1 900
OGRAL	64 logements et familles	64
Accession sociale (LES)	Environ 50 logements maximum par an ces dernières années	50
Amélioration par les propriétaires bailleurs (conventionnement ANAH)	21 logements depuis 2016 (soit 4 logements par an)	4
Travaux suite à une procédure coercitive (police du Préfet)	En moyenne, une cinquantaine de procédures par an depuis 2011, dont environ la moitié sont clôturées après réalisation des travaux. Une procédure peut concerner plusieurs logements (1,6 en moyenne), donc environ 40 à 50 logements sortant d'insalubrité par an.	50
Estimation annuelle maximisée		2 453

SOURCE / calculs Fondation Abbé Pierre.

En rapportant le chiffre des bâtis améliorés/sortant de l'indignité par année à celui des bâtis repérés comme indignes, **il faudrait plus de 7 ans pour améliorer et/ou résorber les habitats indignes sur le territoire.** Or, de nombreuses situations ne sont pas prises en charge via les interventions actuelles. C'est pourquoi, avec des objectifs de résultat, la lutte contre l'habitat indigne pourrait être beaucoup plus efficace pour permettre à chacun de vivre dignement dans son logement.

Au-delà de ce sévère constat, **La Réunion dispose d'un réel savoir-faire en matière de lutte contre l'habitat indigne, avec des professionnels très compétents en la matière.** En effet, malgré la complexité du sujet, la lutte contre l'habitat indigne fait l'objet d'une **bonne coordination des acteurs départementaux ces dernières années** (montée en charge des procédures d'insalubrité, réalisation des travaux d'office, deux PILHI

opérationnels et force d'innovation, quelques communes impliquées, des acteurs qui se connaissent et dialoguent, etc.). **La direction est donc la bonne ; il semble indispensable de poursuivre ou réinvestir les réflexions** permettant d'adapter les outils avec plus de souplesse, de garantir des financements appropriés et de travailler sur les freins déjà bien identifiés. Le fait que les ménages en indivision soient souvent exclus des dispositifs, doit continuer de mobiliser les acteurs, d'une part en appliquant les procédures et outils déjà disponibles, d'autre part en continuant d'inventer des solutions adaptées aux réalités réunionnaises (fond mutualisé comme dans le TCO, aides communales structurées comme à Saint-Pierre, multiplication des OGRAL, etc.)

¹ Il n'existe à ce jour aucune estimation consolidée et globale du nombre de logements améliorés/sortis de l'indignité annuellement. Cette estimation est imparfaite, mais pourrait être consolidée en lien avec l'observatoire de l'habitat indigne.

REMETTRE LES MÉNAGES AU CENTRE DE L'ACTION, DU REPÉRAGE À L'AMÉLIORATION DES CONDITIONS D'HABITAT EN PASSANT PAR L'ADLH

UN ENVIRONNEMENT COMPLEXE, QUI NÉCESSITE DE PLACER LES MÉNAGES AU CENTRE DES INTERVENTIONS

Dans ce champ extrêmement complexe de la lutte contre l'habitat indigne, il est nécessaire de prévoir un accompagnement accru des ménages, dès les premiers signalements : pour les informer, ne pas les perdre au cours des différentes réorientations entre institutions, maintenir leur mobilisation, etc.

« *Moi je peux comprendre la difficulté pour les ménages et aussi pour certains travailleurs sociaux. On manque de communication et d'information sur la différence entre non-décence et insalubrité. Ce sont deux procédures différentes, mais quelquefois la communication passe mal et de ce fait on a des signalements qui sont un peu maladroits.* » (Travailleur social, association)

« *C'est le parcours du combattant pour le public.* » (Commune)

LA POSSESSION, UNE COMMUNE IMPLIQUÉE DANS L'INFORMATION DES HABITANTS

La commune de la Possession s'est engagée sur deux volets complémentaires :

- Favoriser les signalements des ménages : mise en place d'une communication municipale, travail avec les médiateurs de quartier pour le repérage, mise à disposition du guide des outils dans les structures de proximité, les maisons de quartier, etc.
- Accompagner les ménages : soit au relogement si c'est leur demande, soit pour favoriser l'accès aux aides d'amélioration et orienter vers les bons interlocuteurs.

Cet accompagnement est d'autant plus important que les personnes vivant dans des conditions extrêmement pénibles renoncent parfois à leurs droits, faute de pouvoir se projeter dans des démarches longues et complexes. Dans un premier temps, **les difficultés d'accès à l'information peuvent engendrer un découragement et une « résignation »** à vivre dans un logement en très mauvais état. Plusieurs témoignages le démontrent :

« *Si on ne va pas fouiner, on n'a pas l'information. On se dit que peut-être que nous on n'y a pas droit, du coup on ne cherche pas.* » (Ménage, maison réhabilitée par une ARA)

« *Je suis allée voir le maire, il m'a dit de repasser, mais il n'était jamais là. Et puis je suis allée voir une autre élue, elle m'a dit qu'elle ferait quelque chose mais après elle n'était plus élue. Au bout d'un moment, j'ai laissé tomber.* » (Ménage)

Consciente de ces écueils, une mission d'accompagnement a récemment été confiée à l'ADIL par l'ARS, qui oriente vers l'ADIL les ménages se signalant et ne relevant pas de leurs compétences. L'ADIL est chargée de rappeler les ménages pour suivre l'avancée de leur situation : « *Souvent, on n'a pas été crédible dans l'accompagnement, car il fallait un diagnostic qui n'a pas été fait. C'est du conseil renforcé, personnalisé.* » (ADIL)¹. En lien avec la CAF, l'ADIL a également mis en place des permanences d'accueil dans les antennes CAF, dédiées notamment à accueillir les bailleurs ou occupants concernés par les sujets de non-décence. En 2020, 86 allocataires ont été reçus ainsi que 9 bailleurs privés.

¹ Il n'existe pas encore de bilan de cette action

L'ACCOMPAGNEMENT AUX DROITS LIÉS À L'HABITAT : UNE RÉPONSE POUR DÉVELOPPER LES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE ?

Face à la complexité des dispositifs et des procédures, à l'importance des situations de non-recours aux droits, l'Accompagnement aux Droits Liés à l'Habitat (ADLH) développé par la Fondation Abbé Pierre et ses partenaires est une réponse essentielle. 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 : lutte contre

les expulsions, lutte contre l'habitat indigne, lutte contre les discriminations dans l'accès au logement, etc. Fondé sur la mobilisation du droit, il repose sur une prise en compte globale des besoins 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, dont un guide sur l'accompagnement des personnes en situation d'habitat indigne.

¹ La Fondation Abbé Pierre propose des ressources documentaires concernant l'ADLH, consultable sur le site internet : <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/nos-actions/conseiller-et-accompagner/accompagnement-aux-droits-lies-lhabitat>

105

Ce défaut d'informations et d'accès aux droits concerne également les propriétaires bailleurs (les aides de l'ANAH restant « confidentielles »), et plus encore un panel d'aides sur lesquelles les institutions communiquent très peu, par peur de « l'appel d'air » : les prêts à l'amélioration, les aides financières à la sortie de l'indivision, etc. La complexité des aides, des circuits de recours et des pièces justificatives génèrent également du non-recours et invitent à s'interroger sur la simplification de ces mécanismes et dispositifs.

« Les ménages ne comprennent pas pourquoi on demande plusieurs fois la même pièce à des temporalités différentes, alors qu'il nous faut des pièces datées de moins de trois mois et que le temps de traitement des dossiers est très long. On ne leur communique pas le détail de qui finance quoi quand on réhabilite, c'est déjà très compliqué pour eux. » (Opérateur)

Le risque de « perte » des ménages en cours de traitement de leur demande est d'autant plus important que les aides peuvent mettre plusieurs années à se débloquer, comme en témoigne cet opérateur de l'amélioration de l'habitat :

« Il y a une inadéquation entre les fonds qu'on peut mobiliser et la demande. Ça c'est une réelle difficulté, on ne peut pas freiner ni refuser les demandes, et aujourd'hui on est à peu près sur trois ans d'attente, ce qui n'est pas acceptable pour le demandeur. » (Opérateur)

Même après information et une fois que le « circuit » d'aide et de prise en charge est en œuvre, l'accompagnement reste nécessaire pour aller au bout des démarches. En cas de travaux par exemple, la situation peut être particulièrement difficile à vivre :

« On est à la sortie du tunnel, mais la période des travaux ce n'était pas rigolo ; physiquement c'était dur, il y avait beaucoup de poussière. » (Ménage)

DES INTERVENTIONS « EN PRÉVENTION » QUI FAVORISENT LA PARTICIPATION DES MÉNAGES

Les Compagnons Bâisseurs développent, en lien avec les bailleurs sociaux, des ateliers de quartier, qui prennent la forme d'interventions sur le bâti, sur les travaux d'entretiens qui relèvent du locataire. La dimension sociale de l'action est affirmée et permet une « concertation » locataires/bailleurs. Cette action de proximité se déploie également avec le Bricobus (cofinancement CAF), un camion aménagé qui permet de réaliser ces actions de manière plus diffuse. Cet outil est déployé dans 10 QPV sur le territoire du TCO, et pourrait également être déployé dans les Hauts dans l'année à venir, qui sont souvent plus délaissés par ce type d'actions. Ce type d'initiatives doit se développer avec des approches innovantes.

Par ailleurs, certaines procédures ou prises en charge nécessitent un relogement temporaire, afin de mettre en sécurité le logement, d'effectuer des travaux d'ampleur. Sans une bonne compréhension des tenants et aboutissants, les personnes concernées peuvent craindre de ne jamais revenir dans leur logement (qui représente leur seul refuge), et d'être durablement déracinées :

106

UN PARCOURS RÉSIDENTIEL QUI DOIT ÊTRE UN CHOIX

Dans le cadre de la LHI, l'état des logements ou des terrains nécessite parfois, du point de vue légal ou institutionnel, le relogement définitif des personnes, faute de pouvoir améliorer durablement le logement. Il est dans ce cas nécessaire de placer le ménage au centre des interventions et d'obtenir son consentement avant de projeter pour lui un parcours résidentiel qui ne relève pas de son choix. Plusieurs opérations RHI/RHS butent aujourd'hui sur ce type d'écueil, les ménages ne souhaitant pas vivre dans un logement social collectif, comme l'illustre le témoignage de Mme S. :

« On nous dit d'aller habiter dans un immeuble, un logement social. Mais je ne veux pas, c'est chez nous ici, je vis ici depuis toujours. J'ai un enfant handicapé, il a besoin d'être

« Souvent, la famille ne veut pas laisser ses affaires. Ils ne veulent pas que les travaux se fassent en leur absence. (...) C'est toujours compliqué l'hébergement, la famille a sa vie dans le secteur, pas forcément de voiture, il faut trouver quelque chose de proche, etc. » (Acteur institutionnel)

Il n'existe à ce jour pas de mesure d'accompagnement particulière pour ces ménages, l'AVDL étant principalement dédié à accompagner les ménages reconnus prioritaires DALO dans le cadre de la LHI et nécessitant un relogement... Pourtant, ce type d'outils serait tout à fait pertinent et permettrait non seulement aux familles de mieux comprendre les démarches, mais aussi de sortir plus rapidement de l'indignité.

Au-delà de l'accompagnement social, **il y a un enjeu fort à proposer un accompagnement aux droits liés à l'habitat (ADLH)**, de façon à remobiliser les ménages. Cet accompagnement socio-juridique, spécialisé sur l'habitat indigne, nécessite de s'inscrire dans la durée. L'absence de permanences fixes ou mobiles est préjudiciable pour de nombreux ménages.

dehors. Je ne demande pas une maison extraordinaire. » (Ménage)

Un acteur souligne : *« Le travail sur l'adhésion des ménages, c'est 50 % des procédures »*. **La mise en place de mesures AVDL spécifique au public LHI**, depuis 2019, apporte de premières réponses à ces enjeux. Deux opérateurs d'intervention sociale (l'ESF et l'ALEFPA) interviennent sur l'ensemble du territoire pour accompagner les ménages ayant un logement insalubre (24 mesures pour les ménages en insalubrité, seules 17 mesures mobilisées en 2020). Les travailleurs sociaux interviennent à la fois sur l'accès au logement et le maintien. Ils sont en lien avec les PILHI actifs, au travers de réunions mensuelles autour

des situations individuelles et de leur évolution, et sont également présents lors des CCLHI. L'accompagnement est d'une durée de 6 mois, renouvelable une fois. Ces actions sont essentielles, mais concernent pourtant uniquement les ménages les plus vulnérables :

« Au vu du faible nombre d'accompagnements, on intervient quand la famille est en très grande difficulté, et quand les dispositifs à côté sont insuffisants. On intervient vraiment en dernier, quand il y a besoin d'un accompagnement très assidu, à domicile, et dans toutes les démarches, pour assurer aussi la communication entre le locataire et le propriétaire. Du coup il y a une fragilité sociale très marquée, on a aussi beaucoup de familles monoparentales. » (Opérateur social)

Le relogement est d'autant plus problématique que la tension sur le parc social est forte et qu'il n'y a pas forcément d'offre adaptée à la demande des ménages (typologie, niveau de loyer). De fait, certains ménages se résignent à vivre dans de

mauvaises conditions et apprennent à « se débrouiller » avec leurs conditions de vie. Il peut ainsi exister un réel décalage entre la perception des ménages et leurs aspirations, et la situation telle qu'elle est qualifiée par les acteurs, notamment lorsque le bâti fait l'objet d'un arrêté ou est intégré dans un périmètre RHI/RHS.

« Pour Ravine à Malheur, on a fait un diagnostic, mais on a eu peu de retours des familles, voire même des maisons fermées, les gens ne souhaitent pas nous recevoir. Il y avait la peur de se voir confisquer la maison pour certains, qu'on les oblige à déménager, à quitter et à aller dans un logement social. » (Commune)

Dès lors, les acteurs doivent également être formés à présenter pédagogiquement les enjeux relatifs à l'indignité, et accompagner les ménages vers une sortie de l'indignité qui ne soit pas subie mais choisie, tout en évitant le non-recours.

M. B., UN BLOCAGE DU PARCOURS RÉSIDENTIEL DANS UN LOGEMENT INSALUBRE

Il y a 15 ans, suite au décès d'un membre de sa famille, la famille de M. B. lui propose de reprendre son logement, qui est sur un terrain en indivision. M. B. s'installe dans ce logement en bois sous tôle, qui ne dispose pas de WC et de salle de bain. Il commence des travaux, mais n'a pas les moyens de les mener à bien, et vit pendant de longues années dans ce logement insalubre : plafond percé, fils électriques visibles, problèmes d'infiltrations, présence de rats et de souris. M. B. fait des premières démarches pour obtenir un raccordement au tout à l'égout, qui est réalisé quelques années plus tard. **Pendant 7 ans, M. B. fait des**

demandes de logement social, sans succès. Quelques années après son emménagement, il se rapproche du CCAS : quatre ans plus tard, sa demande d'OGRAL est validée, et depuis peu il est relogé dans un logement social pour le temps des travaux. Les difficultés de M. B. se poursuivent : du fait d'un problème de dossier, il n'a pas reçu l'allocation logement depuis plus de 8 mois, et paye des frais pour sa maison et pour le logement social qu'il occupe. Après ces quinze années d'attente, M. B. s'interroge : *« Je ne sais pas si je veux revenir vivre ici. »*

107

DU MANQUE DE COORDINATION AU MANQUE DE MOYENS, LA PLACE DE L'ACTION SOCIALE DANS LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

« Ce sont des situations de terrain très lourdes, avec des personnes en très grandes souffrances. Toutes ces difficultés font que ces personnes ont besoin d'être énormément accompagnées pour le droit au logement. Et ça c'est une limite, aujourd'hui on n'a pas assez de travailleurs sociaux pour le réaliser correctement. » (Commune)

Pour les ménages vivant dans les logements précaires ou indignes, les besoins d'accompagnement non-couverts sont liés à la fois à un manque de coordination entre acteurs mais aussi à un manque de moyens dédiés. Cela est d'autant plus préoccupant que ce manque d'accompagnement amoindrit l'impact des actions de lutte contre l'habitat indigne : perte

des signalements lors des réorientations entre services, manque d'adhésion du ménage qui peut refuser les solutions proposées, incompréhension et crainte, etc.

Plusieurs acteurs ont fait état de la difficile coordination entre services et institutions autour de situations individuelles, dans un contexte budgétaire contraint.

Par exemple, lorsqu'une situation est repérée par un PILHI, qui doit prendre en charge l'accompagnement. Les équipes des PILHI intègrent en effet un travailleur social, qui n'a pas nécessairement vocation à assurer l'entièreté de l'accompagnement social mais peut réaliser un premier bilan de la situation et des aspirations des personnes, et orienter ensuite vers des acteurs de droit commun. À cet égard, la coordination entre professionnels de l'action sociale n'est pas toujours aisée, notamment avec les territoires d'action sociale du Département, parfois débordés. Le PDLHI prévoyait la mise en place d'un référent LHI au sein de chaque Territoire d'Action Sociale (TAS) du Département pour faciliter ces liens, qui semblent pourtant toujours complexes :

« Le suivi social, ça demande de la coordination, le Département semble restreindre sa politique d'accompagnement. Il y a des difficultés à passer le relais. » (Acteur local)

« D'une façon générale, les échanges que j'ai eus avec les partenaires au niveau de la coordination sociale, ça fonctionne difficilement avec certaines institutions. Il y a quelque chose à revoir. » (Acteur local)

L'évaluation des MOUS, conduite en 2017, pointe également le manque de soutien partenarial : *« Sur [certaines] opérations telles que Say Piscine, la MOUS doit renoncer à la mise en place de Comité MOUS, faisant intervenir la CAF, le Département, le CCAS... faute de mobilisation des partenaires. L'absence de coordination entre les partenaires peut s'avérer néfaste pour le déroulé des RHI. »*

Les expériences des MOUS sur les opérations RHI permettent d'identifier l'importance de financer correctement les opérateurs sociaux, pour accompagner non seulement les familles dans leur projet logement, mais plus largement dans un projet social collectif (en cas de réhabilitation d'un

groupe d'habitations ou de logements). Les acteurs de la MOUS ont ainsi souvent été amenés à aller au-delà de leur rôle initial pour réguler les conflits de voisinage, réaliser un accompagnement des ménages post-relogement, etc.

De plus, il est encore difficile d'évaluer aujourd'hui l'impact des MOUS : entre 2009 et 2019, 3 308 familles ont été suivies, mais le nombre de familles sorties de l'insalubrité reste inconnu.

Ainsi, l'information des acteurs comme celle des ménages reste complexe et sous-dimensionnée, malgré l'existence de brochures ou de publicité des aides sur internet. Ces informations sont potentiellement peu accessibles aux ménages, qui doivent de toute façon passer par une institution pour faire avancer leur situation. Il semble urgent de mettre en place des moyens humains dédiés et suffisants, au sein de chaque institution, pour permettre d'orienter concrètement les ménages qui signalent leur situation, de s'assurer qu'ils sont pris en charge. Aujourd'hui, les moyens déployés ne permettent ni aux acteurs ni aux ménages de trouver des relais et points d'appui suffisants. La formation des travailleurs sociaux accompagnant les ménages aux enjeux relatifs à l'habitat indigne est primordiale à ce titre.

« Des formations ont été assurées (par l'ADIL et l'ARS) concernant la lutte contre l'habitat indigne : qui contacter, comment reconnaître un logement indigne, etc. Peut-être faudrait-il renouveler ce volet de formation, avec le turn-over qui existe parmi les travailleurs sociaux du département. » (Acteur institutionnel)

Se pose enfin la question du développement de partenariats particuliers dans le champ juridique (spécialistes de l'indivision par exemple) ou sanitaire, qui pourraient avoir toute leur place dans les instances de coordination.



UN PLAN DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE : OBJECTIF ZÉRO EN 10 ANS !

La difficulté de la lutte contre l'habitat indigne (outre la complexité juridique) est qu'elle **nécessite un travail de terrain important et des moyens humains conséquents pour le repérage, le suivi des procédures, l'accompagnement des ménages, la réalisation des travaux, etc.** Cette exigence est encore plus importante dans la mesure où les acteurs doivent se mobiliser dans la durée aux côtés des ménages (pour leur expliquer les procédures, leurs tenants et aboutissants, etc. afin de maintenir le recours aux aides proposées). Les actions de communication, de formation, d'information des partenaires comme des habitants sont également essentielles.

La lutte contre l'habitat indigne ne peut se passer d'une volonté politique forte, tant au niveau du

Préfet que des élus locaux, qui doivent prendre davantage leurs responsabilités et mettre en œuvre les moyens coercitifs dont ils disposent, en plus bien sûr du volet incitatif et de prévention que certaines collectivités développent d'ores et déjà. L'ensemble des PILHI devraient être aujourd'hui opérationnels, les blocages étant d'ordre moins technique que politique. Cette volonté politique peut aussi se traduire par la production accrue de logements sociaux, par des politiques de régulation foncière et de lutte contre la vacance pour contribuer à apporter des solutions dignes aux ménages modestes.

Ainsi la Fondation Abbé Pierre formule un plan d'action reposant sur 4 axes de travail, soit 23 préconisations opérationnelles, pour viser le zéro habitat indigne en 10 ans.

I. FIXER DES OBJECTIFS DE RÉSULTAT POUR L'ÉTAT ET L'ENSEMBLE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

1. **Piloter et mettre en œuvre un PDLHI ambitieux**, en utilisant tous les leviers à disposition (OPAH, RHI, RHS, OGRAL, etc.) et en se donnant les moyens humains et financiers (ex.: augmentation de la LBU) de respecter l'obligation de résultat fixée collectivement.
2. **Mettre en place un plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne (PILHI) dans les 5 EPCI de l'île**, et assurer la mise œuvre avec des équipes dédiées en nombre suffisants (par le biais d'une régie le cas échéant).
3. **Mettre en œuvre les pouvoirs de police des Maires** soit à l'échelle communale, soit par délégation à l'échelle intercommunale, tout en assurant un suivi précis des arrêtés prononcés.
4. **Renforcer la lutte contre les marchands de sommeil** :
 - en mobilisant davantage les acteurs de la justice pour les condamner (ex : confiscation des biens, interdiction de tout rachat pendant 10 ans ; fiscalisation sur la base d'une présomption de revenus ; obligation des syndics à les dénoncer au procureur, etc.) ;
 - en poursuivant l'expérimentation du « Permis de louer » à Saint-André, avec des moyens d'ingénierie plus importants pour aller à la rencontre des locataires et des propriétaires.
5. **Lutter contre la vacance en mettant en œuvre différents outils** :
 - « Biens vacants sans maître », biens en état d'abandon manifeste ;
 - Arrêté de péril ;
 - Taxes d'habitation sur logements vacants (décret à modifier pour permettre aux territoires ultra-marins de pratiquer la taxe sur le logement vacant) ;
 - Conventionnement ANAH avec travaux pour les propriétaires bailleurs en organisant des campagnes de communication, en dotant des équipes d'appui / conseils auprès des propriétaires, et en renforçant le co-financement des acteurs (État, Intercommunalités, Villes, Conseil Départemental) pour couvrir le coût des travaux entre 70 à 80 %.
6. **Financer la réhabilitation des 9 000 logements sociaux** nécessitant une intervention.

II. METTRE LES PERSONNES AU CENTRE DE LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

- 7. Aller à la rencontre des ménages pour réduire le non-recours aux droits liés à l'habitat** (ex : développement de Brico bus, d'équipes mobiles LHI, renforcement des équipes ARS, CAF, ADIL, PILHI, etc.) **en particulier dans les hauts** qui concentrent 68 % des bâtis repérés comme indigne.
- 8. Assurer la continuité de l'accompagnement des ménages dès qu'il y a un signalement opéré** par le ménage ou un tiers, afin d'éviter toute rupture dans le suivi.
- 9. Renforcer les financements dédiés à l'accompagnement des ménages** (ex : augmentation des mesures AVDL LHI ; recrutement de travailleurs sociaux au sein des CCAS, etc.) **et à la coordination des acteurs** (Equipe PILHI et Service Habitat des villes).
- 10. Mettre des plates-formes territoriales d'accompagnement LHI** autour des situations complexes rencontrées (PFTA LHI) en mobilisant les acteurs sociaux de droit commun (TAS, CCAS, services sociaux communaux, PILHI, etc.)
- 11. Développer un réseau de permanences ADLH** spécialisées sur la lutte contre l'habitat indigne, par le biais des associations et/ou des CCAS ou autre organisme du travail social.
- 12. Prendre en compte les risques naturels**, en augmentant le recours au Fonds Barnier et en développant les solutions d'urgence / transitoire en cas de crise pour les populations concernées.

III. DÉVELOPPER DES RÉPONSES ADAPTÉES AUX BESOINS DES MÉNAGES NON PRIS EN CHARGE PAR LES OUTILS EXISTANTS

- 13. Appliquer les dispositions de la loi Letchimy et engager un travail parlementaire pour reconnaître la propriété** d'un ménage vivant depuis 20 ans sur un terrain en indivision.
- 14. Réduire les coûts de construction** (exemple : matériaux biosourcés, etc.) tout en respectant les normes et la durabilité de l'intervention.
- 15. Revisiter les plafonds de ressources, les critères d'éligibilité et les montants des aides afin de permettre aux ménages « hors dispositifs »**

de bénéficier d'une intervention (ex : ménages en indivision, propriétaires occupants dépassant légèrement les plafonds de ressources, etc.)

- 16. Articuler davantage la lutte contre la précarité énergétique et la lutte contre l'habitat indigne**, notamment par **la mise en place en place un diagnostic de performance énergétique (DPE)**.
- 17. Renforcer les capacités de mobilisation des opérateurs investis dans l'amélioration de l'habitat et diversifier les interventions** (ex : ARA, ACA, Améliorations, Maitrise d'ouvrage d'insertion, etc.)
- 18. Engager des actions auprès des copropriétés dégradées** par une **meilleure connaissance de la problématique et la mise en place de solutions adaptées**.

IV. RÉALISER UN SUIVI RÉGULIER DE LA STRATÉGIE DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE ET PRÉVOIR UN PLAN DE COMMUNICATION

- 19. Produire et partager un bilan annuel** sur l'atteinte partielle ou totale des objectifs fixés pour réduire l'habitat indigne.
- 20. Travailler sur une harmonisation** des pratiques (fiche de repérage commune, outils de suivi de signalement, etc.)
- 21. Améliorer la connaissance, le suivi et le partage de données** en finalisant le travail en cours sur les logiciels au niveau de :
 - l'outil métier développé par la CIREST qui pourrait être ouvert aux autres EPCI pour l'observation et le suivi des situations rencontrées) ;
 - l'outil OTHI dont le déploiement est assuré par la DEAL ;
 - l'expérimentations d'Histologe qui pourrait se déployer à La Réunion si des collectivités en formulent la demande.
- 22. Dédier des budgets aux contrôles et aux bilans réguliers sur les travaux effectués** pour l'ensemble des dispositifs.
- 23. Communiquer largement sur les résultats de la LHI et les outils à disposition** pour toucher les ménages concernés par cette problématique, **tout en assurant une évaluation régulière des formations** mises en place à destination des acteurs (élus, techniciens, intervenants sociaux).



REMERCIEMENTS

Remerciements aux personnes mal logées qui ont accepté de livrer leurs témoignages.

Remerciements aux équipes de la Fondation Abbé Pierre : bénévoles et salariés de l'agence La Réunion / Océan Indien, de la Direction des études, des Missions sociales et de la Communication.

Remerciements aux partenaires associatifs et institutionnels pour leurs travaux qui ont servi de sources à la rédaction de ce rapport.

Remerciements aux donateurs de la Fondation Abbé Pierre.



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 & OCÉAN INDIEN

23, rue Henri Leveueur - 97000 Saint-Denis

Téléphone 02 62 40 99 71

agreunion@fondation-abbe-pierre.fr

fondation-abbe-pierre.fr