



FONDATION
Abbé Pierre

ÉCLAIRAGE RÉGIONAL ÎLE DE LA RÉUNION

L'état du mal-logement

en France 2018

RAPPORT ANNUEL #23



L'état du mal-logement en France 2018
23^e rapport

Rapport réalisé par :

Rédacteurs et contributeurs :

Matthieu Hoarau
Sylvie Leclair
Johanne Latchoumana

Contributeurs externes :

Justine Lehrmann (FORS Recherche Sociale)

**Les collègues des études dans la relecture
et contributions :**

Manuel Domergue
Anne-Claire Mejean-Vaucher
Cécile Bénoliel

Mise en page :

Manon Matias
Victor Paté

Relecture :

Delphine Picard

SOMMAIRE

CHAPITRE 1 – TABLEAU DE BORD DU MAL-LOGEMENT À LA RÉUNION 10

Présentation du contexte réunionnais. 11

1^{RE} PARTIE – LE MAL-LOGEMENT À LA RÉUNION. 12

1. L'absence de logement personnel. 12

2. Les difficultés d'accès au logement. 16

3. Les mauvaises conditions de logement. 17

4. Les difficultés pour se maintenir dans son logement. 19

5. Les blocages de la mobilité résidentielle et « l'assignation à résidence ». 22

2^E PARTIE - LE SUIVI DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT À LA RÉUNION. 23

1. Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent. 23

2. Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement. 31

3. Plus de justice sociale et de solidarité. 34

4. Les territoires face aux besoins sociaux. 42

CONCLUSION - Poursuivre l'analyse des chiffres du mal-logement à La Réunion. 44



CHAPITRE 2 – AGIR CONTRE LE SURPEUPLEMENT, UNE PRIORITÉ 48

1^{RE} PARTIE – LA SUROCCUPATION, UN PHÉNOMÈNE QUI AUGMENTE SUR L'ÎLE POUR LES MÉNAGES LES PLUS VULNÉRABLES. 50

1. Un phénomène lié aux conditions socio-économiques des ménages et à l'offre de logement disponible. 50

2. Le surpeuplement n'épargne aucun secteur. 52

2^E PARTIE – DES TRAJECTOIRES RÉSIDENTIELLES BLOQUÉES QUI EXPLIQUENT LE CARACTÈRE STRUCTUREL DU SURPEUPLEMENT POUR LES RÉUNIONNAIS MODESTES. 52

1. Des trajectoires résidentielles très contraintes pour les familles. 53

2. Les jeunes adultes : un parcours résidentiel inexistant ? 54

3^E PARTIE – DES CONSÉQUENCES QUI PEUVENT METTRE EN PÉRIL LES FAMILLES ET L'AVENIR DES ENFANTS. 56

1. Vivre dans un logement suroccupé : un combat quotidien. 56

2. Des situations de cohabitation intergénérationnelle particulièrement conflictuelles.	57
3. Des conséquences accrues sur la dégradation du bâti et la santé des ménages.	58
4^E PARTIE – LES OBSTACLES À LA PRISE EN COMPTE DU SURPEUPLEMENT DANS LES POLITIQUES DE L’HABITAT.	60
1. Dépasser le fatalisme.	60
2. Une problématique trop souvent attribuée à des pratiques « ethnoculturelles ».	60
3. Une sur-occupation persistante dans l’habitat indigne.	62
4. Une pression importante sur le parc social combinée à la faible solvabilité des ménages.	63
5. Une production neuve insuffisante et déconnectée des besoins des plus modestes.	64
CONCLUSION : FACE AU SURPEUPLEMENT : UNE ACTION PUBLIQUE À (RE)CONSTRUIRE ?	65
CHAPITRE 3 – LA PLAN « SANS-DOMICILE : OBJECTIF ZÉRO » : QUELLE DÉCLINAISON À LA RÉUNION ?	70
1^{RE} PARTIE - UN PLAN POUR EN FINIR AVEC LA VIE À LA RUE : « SANS-DOMICILE : OBJECTIF ZÉRO »	70
2^E PARTIE - QUELLES DÉCLINAISONS POSSIBLES À LA RÉUNION ?	72
1. Le Logement d’abord	73
2. les Boutiques Solidarité : un tremplin vers l’accès direct au logement à accentuer.	74
3. Gagn 1 Kaz : une déclinaison du dispositif « un chez soi d’abord » à essayer.	74
4. Le logement adapté via la maison relais : une offre utile mais pas une fin en soi.	75
5. L’intermédiation locative : une mobilisation du parc privé plus forte.	75
3^E PARTIE - L’APPEL À MANIFESTATION D’INTÉRÊT : TERRITOIRES DE MISE EN ŒUVRE ACCÉLÉRÉE DU PLAN LOGEMENT D’ABORD	76
1. Le plan Logement d’abord : une réforme structurelle de la politique d’hébergement et d’accès au logement.	76
2. La candidature du Conseil départemental non retenue : regard de la Fondation Abbé Pierre.	78
CONCLUSION	78





INTRODUCTION

La Fondation Abbé Pierre n'a pas produit d'éclairage régional du mal-logement à La Réunion depuis deux ans, si bien qu'à travers cette nouvelle publication, nous avons souhaité :

- **REPARTIR DES FONDAMENTAUX** en mettant l'accent sur les principaux indicateurs du mal-logement (Chapitre 1 - Tableau de bord) ;
- **ANALYSER UNE RÉALITÉ MASQUÉE** et pourtant bien présente du mal-logement : le surpeuplement (Chapitre 2 - Agir contre le surpeuplement, une priorité pour l'île de La Réunion ?);
- **RAPPELER LES CONTOURS DU PLAN** de la Fondation Abbé Pierre, zéro personne sans domicile : du « Logement d'abord » à la fin des expulsions locatives (Chapitre 3 - Le plan « sans-domicile : Objectif zéro » : quelle déclinaison à La Réunion ?).

À travers ces trois chapitres, il nous paraît essentiel de réaffirmer que nous devons inscrire les actions contre le mal-logement dans une vision globale de la société pour mesurer l'ampleur des défis à relever. La lutte contre le mal-logement est corrélée à la lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale. Il faut en permanence garder à l'esprit le fort taux de pauvreté à La Réunion, pour construire une société plus juste et plus solidaire, permettant de garantir un logement digne et décent à l'ensemble de nos concitoyens.

La Réunion est le troisième département de France comptabilisant le plus grand nombre de personnes vivant sous le seuil de pauvreté, avec 343 000 ménages concernés pour une population de 850 000 habitants. Nous ne pouvons occulter cette réalité pour comprendre les difficultés d'accès ou de maintien des Réunionnais dans un logement adapté, faute de reve-

nus suffisants, face aux coûts du logement, de l'alimentation, des transports, et des autres dépenses essentielles du quotidien.

La tâche est conséquente. Pour autant, il est de notre responsabilité à tous, citoyens, élus, acteurs institutionnels ou associatifs, de nous mobiliser collectivement pour trouver les solutions garantissant le droit au logement de chaque personne, en veillant à placer au cœur de nos politiques publiques les personnes qui en ont besoin. Nous devons faire avec elles, pour que ces politiques soient pleinement efficaces. Un changement de paradigme, dans la logique du Logement d'abord, est pour cela plus que jamais nécessaire.

*« ON NE PEUT PAS, SOUS PRETEXTE QU'IL EST IMPOSSIBLE DE TOUT FAIRE EN UN JOUR, NE RIEN FAIRE DU TOUT. »
ABBÉ PIERRE, SERVIR*





CHAPITRE 1

Tableau de bord du mal-logement à La Réunion

Présentation du contexte réunionnais.

1^{RE} PARTIE – LE MAL-LOGEMENT À LA RÉUNION.

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

2^E PARTIE – LE SUIVI DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT À LA RÉUNION.

- 1. Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent.*
- 2. Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement.*
- 3. Plus de justice sociale et de solidarité.*
- 4. Les territoires face aux besoins sociaux.*

CONCLUSION – POURSUIVRE L'ANALYSE DES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT À LA RÉUNION.

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

Le tableau de bord du mal-logement est organisé en deux parties afin de présenter **les situations de mal-logement à travers cinq « dimensions » retenues par la Fondation Abbé Pierre**, et d'assurer un suivi des politiques du logement autour de 4 axes structurants.

Cet éclairage s'appuie essentiellement sur des indicateurs dont la source a été identifiée au niveau national avec des déclinaisons par territoire (départements et/ou régions), dans des publications nationales, sur des sites internet, ou via des données collectées par le service Études de la Fondation Abbé Pierre à Paris. Dans ces divers documents, plusieurs données sont d'ailleurs inexistantes pour les départements de l'Outre-Mer, ce qui semble traduire la manière dont sont considérés ces territoires par le prisme des politiques nationales. En outre, contrairement à plusieurs départements, il n'existe pas de bilan annuel présentant les chiffres de la rue au logement (regroupant le secteur de la veille sociale, de l'hébergement et du logement) à La Réunion. Par conséquent, quelques données locales sont présentées dans cet éclairage, moyen-

nant un travail de collecte, de compilation et d'analyse spécifique, à partir du diagnostic à 360° de 2015¹, de bilans produits par la DJSCS (Dalo, CCAPEX), de la DEAL, du SIAO, du Conseil Départemental et de différents partenaires (ADIL, AGORAH, Insee, Caf, etc.).

Conscient des limites de cette collecte, la Fondation Abbé Pierre souhaiterait pouvoir actualiser ces données plus finement pour les prochaines années, en les complétant avec d'autres indicateurs, qu'il est encore difficile de recueillir aujourd'hui. **Ce travail de mesure est pourtant précieux et primordial pour remédier aux causes du mal-logement en développant des solutions durables, au lieu de répondre aux conséquences de l'urgence sociale par des solutions essentiellement palliatives.**

¹ Prévus par le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale (2013-2017), les « diagnostics à 360° » doivent permettre de disposer sur chaque territoire d'une vision objectivée, globale et partagée des problématiques des personnes, de la rue aux difficultés d'accès ou de maintien dans le logement, mise en perspective avec l'offre de logement existante. Après une phase d'expérimentation sur 13 territoires pilotes, la démarche a été généralisée à l'ensemble du territoire national. Au 31 décembre 2015, 83 diagnostics avaient été réalisés.

10

DONNÉES DE CADRAGE SOCIODÉMOGRAPHIQUES

	POPULATION EN 2014 (1)	TAUX DE PAUVRETÉ EN 2013 (2)	DEMANDEURS D'EMPLOI (CATÉGORIES A, B, C) À FIN 2017 (3)	ALLOCATAIRES DES MINIMA SOCIAUX EN 2015 (4)
La Réunion (974)	842 767	42 %	181 730	164 200
Seine-Saint-Denis (93)	1 521 028	28 %	183 810	136 600
Nord (59)	2 603 472	19,1 %	306 750	214 700

(1) Insee, Recensement www.insee.fr/fr/statistiques/zones/2874226?debut=0, Dernière consultation en janvier 2018.

(2) Insee Réunion-Mayotte, « Une situation sociale hors norme », août 2013. Insee Comparateur de territoire, www.insee.fr/fr/statistiques/zones/1405599?debut=0, Dernière consultation en janvier 2018

(3) Pôle emploi : <http://statistiques.pole-emploi.org/stmt/geo?ss=1>, Dernière consultation en janvier 2018

(4) DREES : www.data.drees.sante.gouv.fr/ReportFolders/reportFolders.aspx?IF_ActivePath=P,335,336, Dernière consultation en janvier 2018

PRÉSENTATION DU CONTEXTE RÉUNIONNAIS

À l'instar de nombreuses études, la Fondation Abbé Pierre fait le constat que les enjeux sociaux et économiques sont immenses à La Réunion. Ce département d'outre-mer de 850 000 habitants **est le département français avec le taux de pauvreté le plus élevé de France (42 % de sa population vivant sous le seuil de pauvreté contre 13,7 % au niveau national)**. Cela représente près de 343 000 personnes, ce qui fait de La Réunion le troisième département comptabilisant le plus grand nombre de personnes pauvres, après la Seine-Saint-Denis et le Nord. Le nombre de personnes en situation de pauvreté se rapproche ainsi de ces deux départements nettement plus peuplés que La Réunion.

L'un des facteurs principaux de pauvreté sur ce territoire est l'absence d'emplois et de revenus liés à une activité. En effet, La Réunion a **un taux de chômage de 22,5 %** selon l'Insee. Cela conduit une partie conséquente de la population réunionnaise à se tourner vers les minimas sociaux pour vivre, comme c'est le cas de

164 200 ménages.

De surcroît, **la précarité² touche 40 % des plus de 65 ans et la moitié des moins de 20 ans**. Ces indicateurs sont à croiser avec ceux de l'évolution démographique de l'île. En effet, la population compte 33,2 % de personnes de moins de 20 ans (évolution annuelle de +0,3 %) et 12,7 % de plus de 60 ans (augmentation annuelle de +3,9 %). Bien que la population soit extrêmement jeune, on constate un vieillissement progressif de la population.

Concernant la composition familiale, **65 % des familles monoparentales sont touchées par la pauvreté**. Globalement, le phénomène de la paupérisation de la population risque de croître fortement dans les prochaines années. **La précarité économique des ménages réunionnais apparaît donc comme un des principaux facteurs des difficultés d'accès ou de maintien dans un logement.**

² Diag à 360°, 2015

RÉSIDENCES PRINCIPALES SELON LE STATUT D'OCCUPATION EN 2014

	2014				2009	
	Nombre	%	Nombre de personnes	Ancienneté moyenne d'emménagement en année(s)	Nombre	%
Propriétaire	160 538	51,3	447 854	19,7	150 377	52,9
Locataire	139 509	44,6	356 491	6,9	122 735	43,2
dont d'un logement Hlm loué vide	48 069	15,4	128 374	9,5	40 009	14,1
Logé gratuitement	12 690	4,1	31 033	15,2	11 278	4
Ensemble	312 737	100	835 378	13,8	284 390	100

SOURCES / Insee, Recensement LOG T7 : www.insee.fr/fr/statistiques/zones/2874183?debut=0 Recensement LOG T7, RP2009 (géographie au 01/01/2011) et RP2014 (géographie au 01/01/2016) exploitations principales. www.insee.fr/fr/statistiques/2874163?sommaire=2874183&geo=DEP-974

Les données sont sensiblement les mêmes entre 2009 et 2014. La seule évolution notable en terme de proportion concerne le nombre de locataires, qui augmente (+1,4 %), y compris dans le parc social (+1,3 %).

Quatre ménages réunionnais sur 10 sont locataires. **Les locataires Hlm représentent 22 % des ménages réunionnais en 2017³ (augmentation de 6,6 % en 3 ans).** Le revenu médian d'un ménage locataire du parc privé est de 1 100 € par mois et par unité de consommation (UC), contre 760 € pour un ménage logé dans le parc social : le loyer d'un locataire du parc social est inférieur d'un tiers. Les revenus de ces ménages oscillent entre 430 euros (premier décile) et 1600 euros (dernier décile). Parmi les locataires du parc privé, 42 000 ménages seraient éligibles à un logement social. Sans aller jusqu'à parler de "parc social de fait", le parc privé joue un rôle prépondérant dans le logement des ménages aux faibles revenus, mais souvent dans de mauvaises conditions de prix et de qualité.

12

Plus de la moitié de la population réunionnaise est propriétaire (51,3 % contre 58 % au niveau national), avec une ancienneté d'emménagement de près de 20 ans. Un propriétaire sur 10 possède au moins un autre logement que celui qu'il occupe à titre de résidence principale en tant que propriétaire ou locataire. Parmi ces ménages propriétaires, 65 % ne possèdent qu'un seul autre logement, 17 % en possèdent deux, 18 % possèdent 3 logements et plus. **Un ménage propriétaire d'autres logements dispose d'un revenu médian par UC de 2 700 euros par mois, soit un niveau de revenus trois fois supérieur aux ménages ne possédant pas d'autres logements (978 euros).** Les écarts sont conséquents en fonction du profil des propriétaires à La Réunion.

Néanmoins, la précarité impacte les locataires et les propriétaires-occupants. Par conséquent, le phénomène du mal-logement touche également ces deux catégories.

³ Bilan CDHH (Comité Départemental de l'Habitat et de l'Hébergement) 2017

1^{RE} PARTIE : LE MAL-LOGEMENT À LA RÉUNION

La Fondation Abbé Pierre suit l'évolution du mal-logement à travers 5 dimensions :

- l'absence de domicile personnel ;
- les difficultés pour accéder à un logement ;
- les mauvaises conditions d'habitat ;
- les difficultés de maintien dans son logement ;
- le blocage de la mobilité résidentielle et « *l'assignation à résidence* ».

1. L'ABSENCE DE LOGEMENT PERSONNEL

D'après l'Insee, 5,1 millions de personnes ont connu au moins un épisode sans logement personnel au cours de leur vie. Cet épisode est passager pour certains, mais dure plusieurs mois pour d'autres, voire plusieurs années : plus de 2 millions de personnes ont déclaré avoir connu une absence de logement personnel pendant au moins un an, et 440 000 d'entre elles pendant plus de 5 ans. Dans la majorité des cas, les solidarités privées sont largement mobilisées (hébergement chez des amis ou de la famille), mais les différentes formules d'hébergement institutionnel jouent aussi un rôle fondamental (centres d'hébergement d'urgence ou d'insertion, accueils pour demandeurs d'asile, logements ou chambres payés par une association ou un organisme d'aide...). En dernier recours, des lieux non prévus pour l'habitation sont utilisés (rue, véhicule, hall d'immeuble ou abri de fortune).

Personnes sans abri, en habitations mobiles ou mariniers

Définition des catégories de la collecte « Habitation mobile et sans abri » du recensement

Habitations mobiles : « Les caravanes, mobile-homes (avec moyens de mobilité), roulottes et tous les abris mobiles utilisés comme résidence principale + les péniches immobilisées à quai et les bateaux utilisés comme résidence principale » + mariniers[1]

Personnes sans abri : « Celles qui, au moment du recensement, dorment habituellement dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, cave, jardin public, sous un pont, terrain vague, hall de gare, cage d'escalier, voiture, tente installée dans un bois, une rue, un camping, etc.).[2]

4 types de situations sont déclinés :

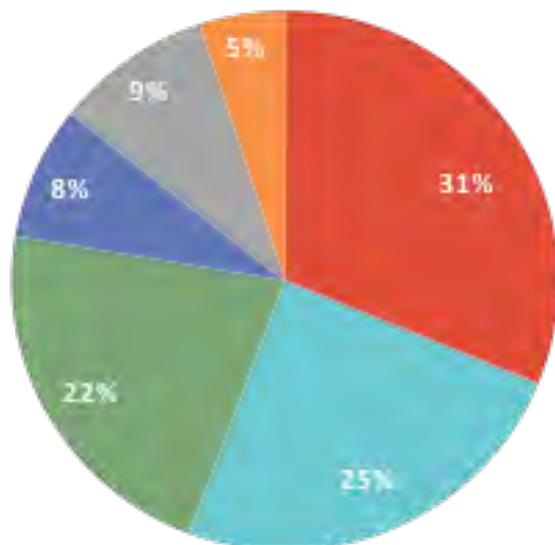
- Les personnes dormant dans un lieu non prévu pour l'habitation (rue, cave, parking, jardin public, sous un pont, terrain vague, hall de gare, cage d'escalier, voiture, tente...)
- Les personnes dormant dans une structure temporaire ouverte dans le cadre d'un plan « grand froid » (gymnase...)
- Les personnes logeant de façon permanente sous une tente ou dans un camping
- Les personnes vivant dans un squat, une habitation de fortune ou provisoire (cabane, baraque, construction dans un bidonville...) [3]

SOURCE / Insee, RGP 2013

NB : Le recensement de la population ne permet pas actuellement de distinguer entre sans abris, habitations mobiles et mariniers. Une amélioration des modes de collecte serait par ailleurs nécessaire pour appréhender ces populations de manière plus exhaustive et homogène sur l'ensemble des territoires nationaux.

VILLES	NOMBRE DE PERSONNES
Les Avirons	0
Bras-Panon	3
Entre-Deux	0
L'Étang-Salé	6
Petite-Île	4
La Plaine-des-Palmistes	0
Le Port	19
La Possession	7
Saint-André	7
Saint-Benoît	7
Saint-Denis	58
Saint-Joseph	22
Saint-Leu	2
Saint-Louis	0
Saint-Paul	52
Saint-Pierre	74
Saint-Philippe	0
Sainte-Marie	0
Sainte-Rose	1
Sainte-Suzanne	0
Salazie	0
Le Tampon	12
Les Trois-Bassins	1
Cilaos	0
La Réunion	275

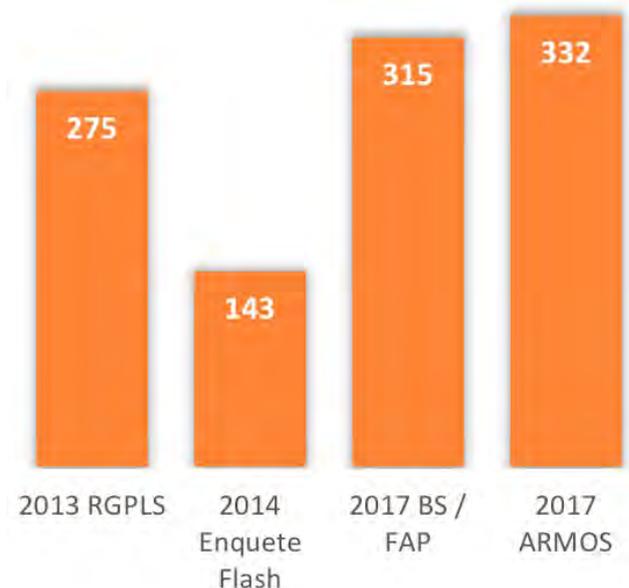
RÉPARTITION SUR LES 6 COMMUNES AYANT PLUS DE 10 PERSONNES SANS ABRI



14

Selon le RGPLS, **275 personnes seraient sans abri, en habitation mobile, marinier, essentiellement dans le Sud (St-Pierre, St-Joseph, Tampon), l'Ouest (St-Paul, Le Port) et le Nord (St-Denis)**. Cet indicateur est précieux pour nous permettre de mesurer le nombre de personnes sans abri à La Réunion, dans un contexte local où le Diagnostic à 360° de 2015 soulignait que « *le nombre de personnes à la rue demeure méconnu bien que des estimations, issues notamment des enquêtes flash, permettent d'avancer une fourchette.* » Dans ce même rapport, selon une enquête flash de 2014, **il y aurait 143 personnes à la rue à La Réunion**. Cette tendance paraît clairement en deçà de la réalité.

NOMBRE DE PERSONNE SANS ABRI À LA RÉUNION



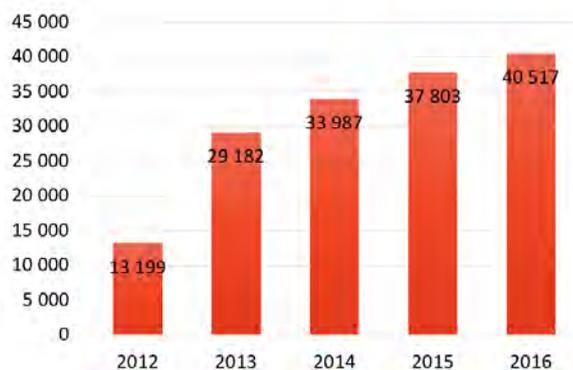
En 2017, 1073 personnes sont accueillies **par les 3 Boutiques Solidarité** (accueils de jour) de la Fondation Abbé Pierre (St-Denis, St-Pierre, St-Joseph) **dont 315 personnes sont sans abri** : 198 sont à la rue, 117 sans logement (squat, caravane, voiture, camping).

Enfin d'après l'ARMOS⁴, **332 demandeurs de logements sociaux seraient sans abri en 2017 (86 sur le TCO, 79 sur la CIVIS, 76 sur la CINOR, 50 sur la CA SUD, 41 sur la CIREST)**. Toutes les personnes sans abri ne déposent pas pour autant une demande de logement social. Leur nombre total est probablement plus élevé.

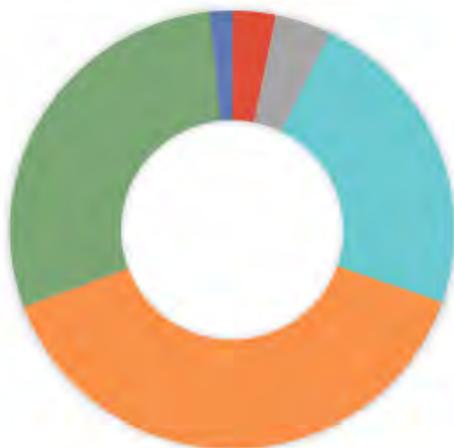
⁴ Source : Observatoire de la demande et des attributions dans le parc locatif social en 2016, Édition n°1, Armos, 2017

Demandes au 115

ÉVOLUTION DU NOMBRE D'APPELS AU 115 DE 2012 À 2016



PROFIL DES MÉNAGES AYANT APPELÉ LE 115 POUR LA PREMIÈRE FOIS



- COUPLE SANS ENFANTS 3 %
- COUPLE AVEC ENFANTS 4 %
- FEMME SEULE 23 %
- HOMME SEUL 39 %
- FEMME SEULE AVEC ENFANTS 29 %
- AUTRE (HOMME SEUL AVEC ENFANT(S), GROUPE D'ADULTES AVEC OU SANS ENFANT(S)) 2 %

SOURCE / Rapport activité GCSMS 2016

Depuis 2012⁵, le nombre d'appels au 115 ne cesse d'augmenter à La Réunion (+206 % en 4 ans). **En 2016, le 115 a enregistré plus de 40 000 appels**, soit une moyenne de 109 appels reçus par jour. Derrière ce chiffre, **2 615 ménages** ont appelé le 115.

Parmi ceux-ci, **42 % ont appelé pour la première fois en 2016, ce sont des nouveaux appelants par rapport à l'année précédente (1 101 ménages)**. Il s'agit principalement des hommes seuls (429), des femmes avec enfants (320) et des femmes seules (254).

Nombre de personnes domiciliées par les CCAS ou les associations⁶

En 2015, d'après les données collectées dans le schéma départemental de la domiciliation, **2 103 personnes ont bénéficié d'une domiciliation**.

Le secteur associatif a domicilié 278 personnes. Il s'agit de 5 associations qui sont toutes des accueils de jour, labellisés « Boutique Solidarité » par la Fondation Abbé Pierre, à l'exception de l'AAPEJ.

Si 87 % des domiciliations sont assurées par les CCAS / CIAS qui en ont l'obligation légale, il n'en demeure pas moins des écarts significatifs entre **des communes qui domicilent moins de 5 personnes par an, et d'autres qui en domicilent plus de 300**. Même si les besoins sont différents en fonction des territoires communaux, une analyse plus fine serait nécessaire pour veiller au respect du droit à la domiciliation de toute personne qui en aurait besoin quelle que soit la commune. C'est tout l'enjeu de la mise en œuvre du schéma départemental de la domiciliation 2016-2020, qui doit permettre de garantir l'égalité d'accès à un droit essentiel aux individus pour ouvrir tous leurs autres droits essentiels (santé, travail, logement, etc.).

⁵ Rapport activité GCSMS 2016.

⁶ Ces données ne sont pas consolidées au niveau national pour l'instant, mais devraient l'être dans les années à venir.

2. LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT

D'après un sondage réalisé en 2014, plus de 7 français sur 10 estiment qu'il est difficile de trouver un logement, le prix du logement demeurant leur principale préoccupation. Les difficultés sont particulièrement aiguës pour les ménages les plus modestes, les isolés, les jeunes en difficulté d'insertion, les femmes seules avec enfant(s) disposant de faibles ressources... Mais elles le sont aussi pour de nombreux ménages des classes moyennes. Le marché du logement fonctionne en effet aujourd'hui comme une « centrifugeuse » qui sélectionne les candidats

les plus solvables, et refoule les autres vers des solutions précaires ou vers les réponses apportées par la puissance publique. Notamment vers un parc Hlm qui n'est pas calibré pour répondre à l'ensemble des besoins.

Demande Hlm

En 2013, selon l'Insee⁷, **60 % des 312 737 ménages réunionnais sont éligibles au logement locatif très social (LLTS)**, la catégorie de logements sociaux aux montants de loyers les moins élevés. Tous ces mé-

⁷ Insee Dossier La Réunion, Panorama du logement à La Réunion fin 2013.

ÉVOLUTION DE LA DEMANDE HLM ET ATTRIBUTIONS PAR EPCI (HORS DEMANDES DE MUTATION)

SOURCE / ARMOS OI – GEOD / Édition n°1 – Année 2017

	DEMANDES HLM ACTIVES FIN 2016	ATTRIBUTIONS EN 2016	ANCIENNETÉ MOYENNE DES DEMANDES AYANT REÇU UNE ATTRIBUTION EN 2016 (EN MOIS)
CA Sud	3 300	791	10
CIVIS	4 831	1 134	8
CIREST	3 705	1 355	8
CINOR	8 008	2 346	8
TCO	7 893	1 707	13
La Réunion	27 737	7 333	9

16

ANCIENNETÉ DE LA DEMANDE LOCATIVE SOCIALE EN 2016

SOURCE / ARMOS OI - ÉDITION N°1-ANNÉE 2017

ANCIENNETÉ DES DEMANDES EN COURS	LA RÉUNION		CA SUD		CIVIS		CIREST		CINOR		TCO	
	NOMBRE DOSSIERS	%										
TOTAL	27 737		3 300		4 831		3 705		8 008		7 893	
MOINS DE 1 AN	19 322	69,66	2 188	66,30	3 460	71,62	2 705	73,01	5 881	73,44	5 088	64,46
1 À 2 ANS	5 169	18,64	649	19,67	881	18,24	623	16,82	1 423	17,77	1 593	20,18
2 À 3 ANS	1 827	6,59	315	9,55	271	5,61	218	5,88	391	4,88	632	8,01
3 À 4 ANS	666	2,40	92	2,79	109	2,26	84	2,27	142	1,77	239	3,03
4 À 5 ANS	279	1,01	19	0,58	51	1,06	27	0,73	59	0,74	123	1,56
5 À 10 ANS	408	1,47	36	1,09	51	1,06	47	1,27	89	1,11	185	2,34
PLUS DE 10 ANS	66	0,24	1	0,03	8	0,17	1	0,03	23	0,29	33	0,42

nages ne sont pas pour autant demandeurs de logement social. En 2017, seulement 28 000 demandes de logement social sont actives. Elles sont fortement concentrées au niveau de la CINOR (29 %) et du TCO (28 %).

7 333 ménages ont reçu une attribution d'un logement en 2016, soit un taux d'attribution de 26 %. Après des années au cours desquelles, le volume des attributions était inférieur à 6000 par an, le nombre d'attributions annuelles dépasse cette barre depuis trois années.

L'ancienneté moyenne des demandeurs de logements sociaux ayant reçu une attribution est de 9 mois. Derrière ce chiffre, se cachent cependant des écarts significatifs, comme en témoigne le tableau ci-dessus, dans la mesure où **11,7 % des demandes ont plus de deux ans d'ancienneté (et 1,5 % ont plus de 5 ans)**. L'analyse des blocages dans les attributions de ces 3 246 demandes en souffrance mérite une attention prioritaire. Si on regarde le cas des 66 demandeurs en attente depuis plus de 10 ans, seuls 6 d'entre eux ont obtenu un logement en 2016. Plus la demande est ancienne moins elle semble avoir de chances d'aboutir.

SITUATION PROFESSIONNELLE	LA RÉUNION	
	NOMBRE DOSSIERS	%
TOTAL	27 738	
Chômage	12 083	43,56
CDI (ou fonctionnaire)	4 155	14,98
CDD, stage, intérim	3 361	12,12
Retraité	1 649	5,94
Étudiant	327	1,18
Apprenti	265	0,96
Artisan, profession libérale	209	0,75
Autre	5 689	20,51

Près de la moitié des ménages demandeurs se déclarent au chômage (43 %), contre 28 % avec un contrat de

NATURE DES REVENUS	LA RÉUNION	
	NOMBRE DOSSIERS	%
TOTAL	27 738	
RSA	9 045	32,61
Travail	8 545	30,81
Chômage	3 140	11,32
Alloc. familiales	1 731	6,24
Retraite	1 562	5,63
Autre	12 905	10,47
Non saisie	810	2,92

travail (CDI, CDD, artisan - profession libérale). Signe de la précarité des demandeurs de logements sociaux, seulement 30 % d'entre eux ont des revenus provenant du travail. **Un tiers des demandeurs sont au RSA (contre 13 % au niveau national) et 52 % disposent de moins de 1 000 €/mois (contre 29 % au niveau national)**. Près de la moitié des demandeurs sont des familles monoparentales.

La situation sociale très difficile des demandeurs oblige les bailleurs sociaux à contribuer globalement au relogement des ménages avec de faibles ressources à La Réunion.



3. LES MAUVAISES CONDITIONS DE LOGEMENT

La part des ménages qui estiment que leurs conditions actuelles de logement sont satisfaisantes ou très satisfaisantes n'a cessé d'augmenter au cours des dernières décennies, s'établissant à 77 % en 2013 contre 52 % en 1973. Si le parc de logements s'est incontestablement amélioré depuis les années 1950, le mal-logement lié à de mauvaises conditions d'habitat est loin d'avoir disparu. Mauvaise qualité des logements, insalubrité et indécence, copropriétés dégradées, passoires thermiques... Des millions de ménages restent aujourd'hui confrontés à des formes très graves de mal-logement.

Inconfort, habitat indigne ou dégradé

LOGEMENTS PRIVÉS DU CONFORT SANITAIRE DE BASE

	NOMBRE EN 2013	ÉVOLUTION PAR RAPPORT À 2008 (EN %)
Logements sans douche ni baignoire à l'intérieur	6 088	-1 %
Logements sans eau chaude	36 117	- 6 %

SOURCE / Insee, Recensement : www.Insee.fr/fr/statistiques/zones/2106126?debut=0 < LOG T8M Confort des résidences principales

Le nombre de logements privés du confort sanitaire de base diminue globalement à La Réunion. Cependant, plus de **36 000 logements ne sont toujours pas équipés en eau chaude**. Dans le parc social⁸, 2 Hlm sur 10 sont concernés par ce problème. De surcroît, **plus de 6 000 logements n'ont pas de douche ou de baignoire à l'intérieur**.

D'autres défauts peuvent manifester la mauvaise qualité du logement. Pour les personnes sondées en 2013 par l'Insee, le principal défaut cité était **l'humidité sur les murs (40 %)**. Le problème de l'humidité, tout comme celui des infiltrations d'eau, est particulièrement lourd en raison des conditions climatiques tropicales. Ces mauvaises conditions d'habitat peuvent accentuer le risque de maladies respiratoires (ex: asthme.) Plusieurs partenaires intervenant dans le domaine de la précarité énergétique font état de cette situation spécifique.

La problématique de l'inconfort touche aussi bien des locataires que des propriétaires.

⁸ Éclairages, Étude n°19, Focus d'experts sur le logement social et les territoires, Caisse des Dépôts, Janvier 2018

• Résidences principales avec un bâti précaire

LOG T10D - RÉSIDENCES PRINCIPALES SELON L'ASPECT DU BÂTI				
	2013	%	2008	%
ENSEMBLE	306 646	100	277 652	100
Habitat. de fortune	1 967	0,6	2 633	0,9
Cases traditionnelles	20 323	6,6	22 182	8,0
Mais. ou immeubles en bois	11 423	3,7	11 575	4,2
Mais. ou immeubles en dur	272 933	89,0	241 262	86,9

SOURCE / Insee, RP2008 et RP2013 exploitations principales.

La qualité du bâti des résidences principales s'est améliorée entre 2008 et 2013, entraînant une diminution du nombre d'habitations de fortune, de « cases précaires⁹ » et de maisons ou d'immeubles en bois. En 2013, ce type d'habitat ne représentait plus que 10,9 % de l'ensemble des résidences à La Réunion. Néanmoins, **plus de 33 713 logements sont encore concernés**.

• Surpeuplement, indécence, insalubrité

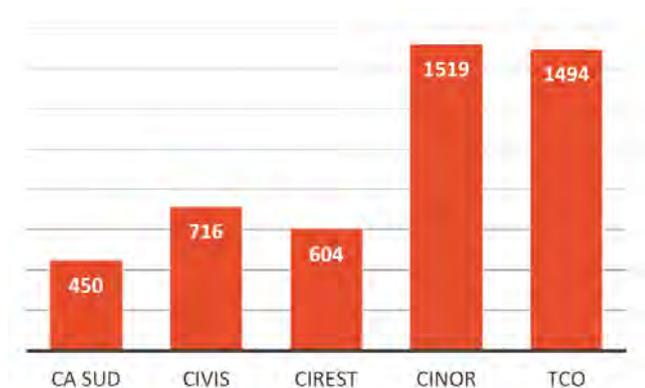
En 2013, **20 % des ménages réunionnais vivent dans un logement surpeuplé, soit 259 000 personnes**. Ce phénomène touche en particulier :

- Les ménages dont la « personne de référence » a moins de 50 ans (30 %)¹⁰;
- les locataires du parc social (34 %) et du parc privé (22 %);
- les familles monoparentales sont les plus impactées (35 %) et les couples avec enfant(s) (30 %).

⁹ Le terme de « case précaire » semble plus adapté à celle de « case traditionnelle ». Pour l'Insee, il s'agit de cases en bois, ou en bois sous tôle, éventuellement avec des parties « en dur ». Ce type de case précaire est présent dans de nombreux quartiers pauvres à travers le monde, ou dans des bidonvilles. Il est fait mention d'habitat précaire et non d'habitat traditionnel.

¹⁰ La personne de référence d'un ménage, d'après l'Insee, est déterminée selon les revenus apportés au ménage, l'âge, et le fait d'être actif ou non, à partir de la structure familiale du ménage et des caractéristiques des individus qui le composent. Il s'agit le plus souvent de la personne de référence de la famille quand il y en a une, ou de la personne la plus âgée, en donnant priorité à l'actif le plus âgé.

MOTIF DE LA DEMANDE LIÉ AU SURPEUPLEMENT PAR TERRITOIRE



Le contenu du deuxième chapitre de cet éclairage étant consacré au surpeuplement, nous avons souhaité mettre en lumière ce motif dans les demandes de logement social. **4 822 demandes concernent des ménages en situation de surpeuplement, soit 17 % des demandes.** Comme indiqué sur le graphique, ces situations sont très concentrées dans le Nord (1536) et l'Ouest de l'île (1501), les deux microrégions les plus tendues en matière d'habitat. Les chiffres présentés ne distinguent pas les demandes de mutation dans le parc social, alors que **35 % des locataires du parc social sont en surpeuplement**¹¹ et pourraient tout à fait déposer une demande de logement social pour mutation.

Parmi les 697 recours Dalo déposés en 2017, 22,5 % reposent sur le critère de la « surcoccupation », 11,9 % sur le « logement non décent » et 9,5 % sur le « logement impropre à l'habitation, insalubre ou dangereux. » Au total, plus de 4 recours Dalo sur 10 concernent les mauvaises conditions d'habitat.

¹¹ Insee, 2013

MOTIF DE LA DEMANDE	LA RÉUNION	
	NOMBRE DOSSIERS	%
TOTAL	27 736	
Sans logement propre	7 931	28,59
Logement trop petit	4 783	17,24
Logement trop cher	3 952	14,25
Pb. environnement/voisinage	1 624	5,86
Raisons de santé	1 429	5,15
Décohabitation	995	3,59
Logement non habitable	909	3,28
Divorce, séparation	867	3,13
Logement repris	651	2,35
Autres	4 595	16,57

4. LES DIFFICULTÉS POUR SE MAINTENIR DANS SON LOGEMENT

19

Perte d'emploi, diminution des ressources, séparation conjugale, rupture familiale : face aux aléas de la vie, des milliers de personnes sont fragilisées et se retrouvent en difficulté pour se maintenir dans leur logement. De l'impayé au surendettement, ces situations peuvent conduire dans les cas les plus graves à l'expulsion du domicile. Sur une période récente, ces difficultés ont pris une ampleur considérable, sous l'effet d'une hausse marquée des coûts du logement et de la précarité, notamment à la suite de la crise économique.

Les expulsions locatives

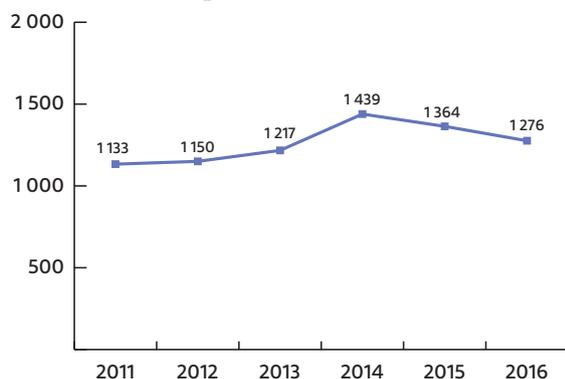
L'expulsion locative passe par 4 phases juridiques distinctes :

- 1) L'assignation : c'est le bailleur qui saisit le Tribunal pour demander l'expulsion du locataire qui ne paie plus son loyer ou qui a des dettes importantes.
- 2) La décision du Tribunal qui valide ou non la demande d'expulsion.
- 3) La demande de concours de la force publique pour réaliser l'expulsion.
- 4) L'exécution de l'expulsion par la force publique (Police ou Gendarmerie).

Entre ces différentes étapes, il peut y avoir des négociations entre le locataire et le bailleur pour trouver des solutions amiables « douces ».

NOMBRE D'ASSIGNATIONS À LA RÉUNION

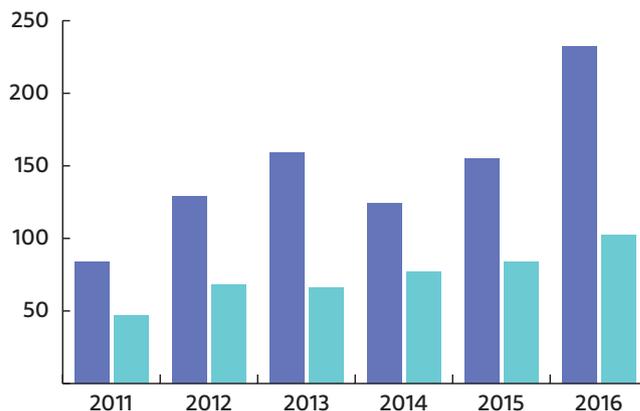
SOURCE / CCAPEX, plénière 23 août 2017



20

En 2016, on comptabilise **1 292 décisions d'expulsions, dont 98 % pour des impayés de loyers.**

Le secteur Nord (422) est celui qui comptabilise le plus de décisions d'expulsions, loin devant le Sud (353), l'Ouest (292) et l'Est (222).



■ ACCORDÉS
■ EXÉCUTÉS

Depuis 2011, le nombre d'octrois du concours de la force publique et le nombre d'expulsions effectives avec le concours de la force publique ont augmenté régulièrement, jusqu'à atteindre un pic alarmant en 2016. **Pour la première fois au cours de cette décennie, plus de 100 ménages ont été expulsés en présence des forces de l'ordre.**

LES CHIFFRES DES EXPULSIONS EN 2016

SOURCE / Ministère de la Justice, Préfectures.

	ASSIGNATIONS AU TRIBUNAL POUR TOUS MOTIFS	-DONT ASSIGNATIONS POUR IMPAYÉS DE LOYER	DÉCISIONS D'EXPULSION POUR TOUS MOTIFS	-DONT DÉCISIONS POUR IMPAYÉS DE LOYER	EXPULSIONS EFFECTIVES AVEC CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE
St Benoît	242	240	222	222	NR
St Denis	443	403	425	422	NR
St Paul	352	350	292	291	NR
St Pierre	431	408	353	329	NR
La Réunion	1468	1401	1292	1264	102 (*)

De plus, sur le dernier trimestre 2016, les CCAPEX n'ont pu examiner que 197 situations sur les 2 674 fiches d'information d'impayés qui leur ont été transmises par la Caf. Dès lors, nous pouvons nous interroger sur les moyens dédiés à la prévention des expulsions. **Ces résultats révèlent en effet les limites des dispositifs de prévention des expulsions, qui ne parviennent manifestement pas toujours à éviter le drame humain et financier de l'expulsion locative.**

« MES AMIS, AU SECOURS... UNE FEMME VIENT DE MOURIR GELÉE, CETTE NUIT, À TROIS HEURES, SUR LE TROTTOIR DU BOULEVARD SEBASTOPOL, SERRANT SUR LE PAPIER PAR LEQUEL, AVANT-HIER, ON L'AVAIT EXPULSÉE »

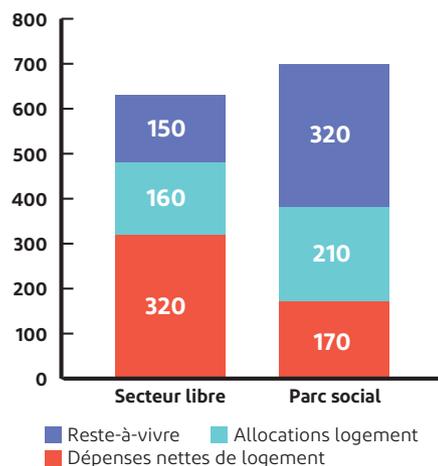
ABBÉ PIERRE, APPEL DU 1^{ER} FÉVRIER 1954

Dernier chiffre à prendre en compte sur la problématique du maintien dans le logement, **9 % des recours Dalo reposent sur le critère "menacé d'expulsion", soit 57 dossiers.** Nous ne savons pas si des ménages prioritaires Dalo ont été expulsés, ce qui serait contraire à la circulaire Dalo de 2012. Le droit au logement des personnes menacées d'expulsion est en tout cas loin d'être effectif. **Cela pose donc la question de l'Accompagnement aux droits liés à l'habitat (ADLH).**

Les capacités financières des ménages

LE RESTE-À-VIVRE DES PERSONNES SEULES DU SECTEUR LIBRE EST DE 150 EUROS PAR MOIS

Revenu, coût du logement et reste à vivre des personnes seules selon le secteur d'habitat



Champ : « ménages pauvres » de La Réunion

SOURCE / Insee, enquêtes Logement 2013.

Le principal motif des expulsions locatives est l'impayé de loyers. Pour en comprendre les causes, il nous faut analyser le coût du logement par rapport aux revenus des ménages. Selon l'Insee, **un locataire à La Réunion dépense en moyenne 661 euros par mois pour son logement (521 euros dans le parc social, 781 euros dans le parc privé).** Le loyer représente 80 % de cette dépense auxquels s'ajoutent les charges locatives, les factures (eau, électricité), les taxes d'habitation, etc. Le taux d'effort net est de 18 % pour les locataires du parc social et de 23 % dans le parc privé. **Parmi les locataires du parc privé dont le revenu est le plus faible (1^{er} quartile), le taux d'effort est de 53 %.** Il est de 26 % pour les locataires aux revenus les plus faibles du parc social. Ainsi, le reste-à-vivre d'une personne seule pauvre du parc privé est de 150 euros par mois, **soit 5 euros par jour**, et de 320 euros par mois pour une personne du parc social, **soit 10 euros par jour.**

Les aides au logement sont donc cruciales pour faciliter la solvabilisation des ménages. L'exercice d'arbitrages budgétaires des ménages pour se maintenir dans son logement, se nourrir, se déplacer, est très complexe. **Prévenir les expulsions locatives ne peut se limiter à la seule gestion budgétaire de dépenses extrêmement contraintes.**

5. LES BLOCAGES DE LA MOBILITÉ RÉSIDEN- TIELLE ET « L'ASSIGNATION À RÉSIDENCE »

Tout comme l'accès au logement, la mobilité résidentielle des ménages est de plus en plus difficile et contrainte, et les effets collatéraux sont importants dans d'autres domaines : renoncement à un nouvel emploi, à une formation, à une installation en couple, une décohabitation... La situation est particulièrement difficile pour les ménages aux revenus modestes. Les difficultés de mobilité correspondent désormais à une nouvelle ligne de fracture entre ceux qui peuvent choisir leur logement et leur lieu d'habitation et ceux qui ne le peuvent pas et sont assignés à vivre dans des formes d'habitat dévalorisées et des quartiers dégradés.

22

Désir de mobilité¹²

En 2013, **13 % des ménages réunionnais étaient désireux de changer de logement** pour différents motifs :

- 20 % pour des raisons familiales (naissance, mise en couple, séparation ou divorce),
- 17 % pour des raisons professionnelles (mutation, études),
- 16 % pour des raisons financières.

Le souhait de changer de logement est nettement plus prégnant **chez les ménages en appartement** (53 %) que ce en maison individuelle (16 %).

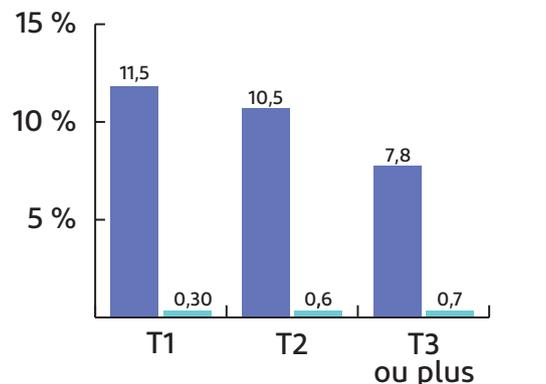
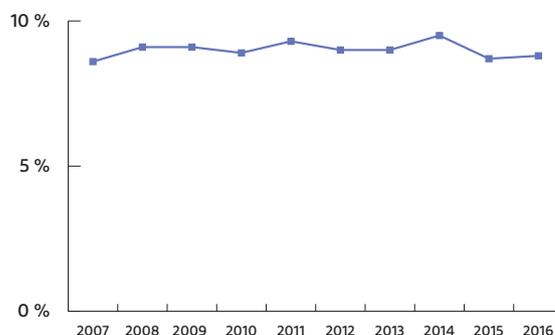
En reprenant les motifs évoqués dans les demandes de logement social, on note que 995 dossiers relèvent

¹² Insee Réunion, Panorama du logement à La Réunion fin 2013

d'une décohabitation et 867 dossiers font suite à un divorce, une séparation. Ces ménages espèrent obtenir un logement dans le parc social pour s'adapter aux évolutions de la vie.

Mobilité dans le parc social

ÉVOLUTION DU TAUX DE ROTATION



■ Tx de mobilité ■ Tx vacance > 3 mois
SOURCE / SoeS-DEAL, RPI S 2016

Ainsi, **5 444 logements ont fait l'objet d'un changement de locataires l'année dernière**. La mobilité dans le parc social est en baisse depuis 2014, passant de 9,5 % à 8,7 % en 2017¹³. La mobilité est plus faible encore sur le TCO (7,7 %) et la CINOR (8,3 %).

¹³ SoeS-DEAL, RPLS 2016.

Le taux de mobilité est moins élevé pour des appartements de type T3 et +, alors que le T3 est la typologie la plus demandée par les demandeurs de logements sociaux (30 %) selon l'ARMOS (le T2 représente 27 % des demandes souhaitées).

RÉPARTITION DES DEMANDES DE MUTATIONS PAR ANCIENNETÉ DE LA DEMANDE	La Réunion		
	NOMBRE DE DOSSIERS	MUTATIONS	%
TOTAL	27 737	7 908	28,51
< 1an	19 322	5 394	27,92
1 à < 2 ans	5 169	1 558	30,14
2 à < 3 ans	1 827	486	26,60
3 à < 4 ans	666	171	25,68
4 à < 5 ans	279	84	30,11
5 à < 10 ans	408	176	43,14
10 ans ou +	66	39	59,09

Les locataires du parc social sont moins mobiles¹⁴ que ceux du parc privé. Ils occupent en moyenne leur logement depuis 10 ans, contre 3 ans pour ceux du parc privé.

Près des 3/4 des demandes de mutations ont moins d'un an d'ancienneté, soit 5 394 demandes.

Nous ne disposons pas de données sur les demandes de mutation satisfaites pour évaluer leur mobilité résidentielle, qui nous permettraient d'examiner la manière dont ces demandes sont prises en compte par les bailleurs sociaux.

Les Quartiers en politique de la Ville

Nous manquons d'informations sur le sentiment d'assignation à résidence dans les QPV (Quartiers prioritaire de la politique de la Ville). Les 49 QPV de La Réunion sont situés sur 13 communes et couvrent une population d'environ 162 000 habitants, soit 20 % de la population réunionnaise dans son ensemble. **La**

¹⁴ Insee, 2013

moitié du parc social réunionnais est situé en QPV en 2016 (52 %), contre 31 % au niveau national. Selon Pôle emploi¹⁵, **20 % des habitants de ces quartiers sont au chômage, soit 35 680 personnes.** Une étude approfondie sur le profil des populations qui y vivent, la composition familiale, la scolarisation des enfants, l'emploi, nous permettrait d'en mesurer les conditions de vie et les leviers de la mobilité à actionner. **Les écarts entre ces quartiers et la situation générale sont néanmoins relativement faibles. L'enjeu de la mobilité ne peut être simplement circonscrit à ces quartiers, elle doit se penser plus globalement par une vision systémique de l'habitat.**

2^E PARTIE : LE SUIVI DE LA POLITIQUE DU LOGEMENT À LA RÉUNION

La Fondation Abbé Pierre suit chaque année la politique du logement mise en œuvre à l'échelle nationale et locale, à travers une « grille de lecture » en 4 axes :

- Axe 1 : Produire suffisamment de logements accessibles partout où les besoins existent
- Axe 2 : Réguler les marchés et maîtriser le coût du logement
- Axe 3 : Plus de justice sociale et de solidarité
- Axe 4 : Les territoires face aux besoins sociaux

1. PRODUIRE SUFFISAMMENT DE LOGEMENTS ACCESSIBLES PARTOUT OÙ LES BESOINS EXISTENT

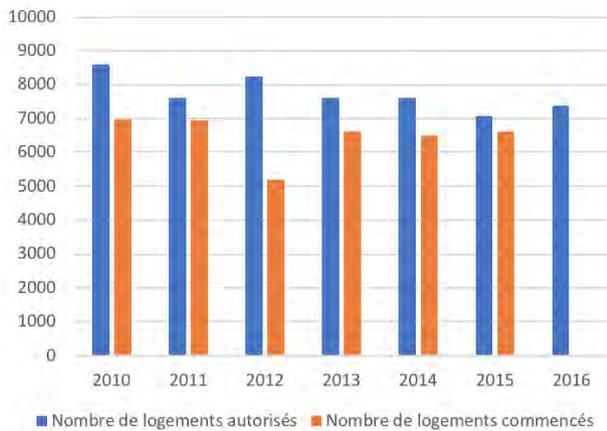
Un des premiers facteurs de la crise du logement est le déficit de logements abordables financièrement. Alors que la population en France et plus encore le

¹⁵ Pôle Emploi, Tableau de bord, décembre 2017

nombre de ménages ont fortement progressé (vieillesse de la population, séparations conjugales, re-compositions familiales...), le niveau de construction depuis un quart de siècle n'a pas permis de couvrir l'ensemble des besoins. Surtout, cette production se révèle particulièrement inadaptée aux ménages à bas revenus, dont la crise économique a encore précarisé la situation.

La production de nouveaux logements est-elle suffisante et adaptée

NOMBRE DE LOGEMENTS AUTORISÉS ET COMMENCÉS
SOURCE / SOES, SIT@DEL2



• Construction globale

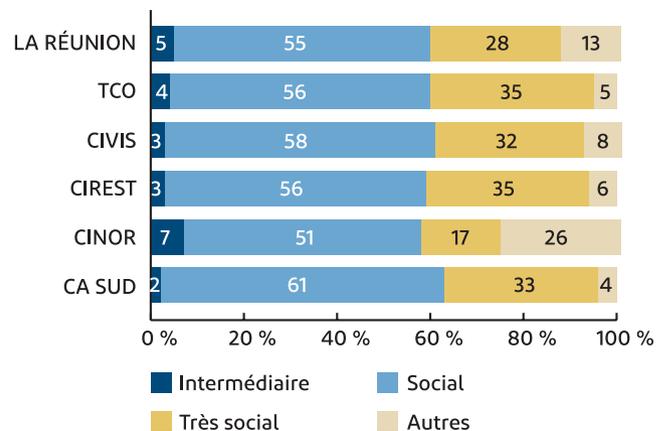
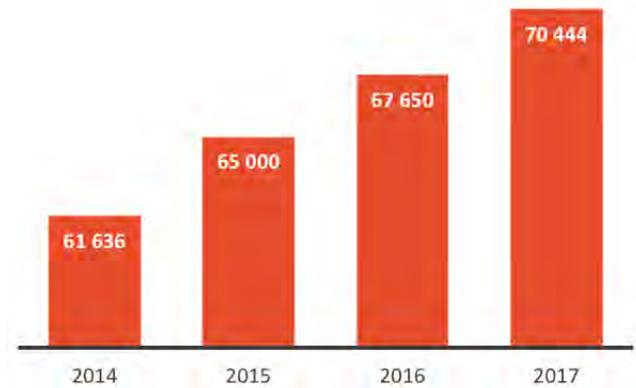
De 2012 à 2015, le nombre de logements autorisés à la construction est en baisse régulière, passant de 8 251 à 7 073 autorisations. L'année 2016 indique une tendance à la hausse, qui reste malgré tout bien loin du niveau de 2010 (8 587 autorisations).

Le nombre de "logements mis en chantier" dépasse les 6 500 constructions chaque année, excepté en 2012. **En moyenne, sur la période, 84 % des logements autorisés sont commencés.**

En termes de répartition de la construction entre le parc privé et le parc social, en 2016, **le nombre de logements sociaux financés représente 31 % des logements au-**

torisés : la construction est manifestement plus dynamique dans le secteur privé que dans le secteur social. Enfin, nous ne pouvons occulter les difficultés des entreprises du BTP sur l'île de La Réunion. **En 2017, 557 entreprises du BTP ont disparu.** Si les entreprises du BTP disparaissent, c'est tout le secteur de la construction qui se trouve fragilisé, y compris celui de la production de logements sociaux. Le développement social et économique de l'île nécessite un soutien des pouvoirs publics aussi bien au secteur de la construction qu'à celui de l'emploi.

ÉVOLUTION DU NOMBRE DU LOGEMENT SOCIAL
SOURCE / DEAL



SOURCE / SOeS-DEAL, RPLS 2016

• Parc locatif social

Au 1^{er} janvier 2017, le parc locatif social compte **70 444 logements**. Il est composé à **28 % de logement très social**. Depuis 2011, de nombreux efforts ont permis de relancer la production. Entre 2014 et 2017, **le nombre de logements a augmenté de 8 808**, soit 2 936 nouveaux logements construits par an en moyenne. À ce rythme, l'effort de construction de logements sociaux ne peut satisfaire la demande de la population réunionnaise, dont le niveau est bien supérieur. En effet, si la demande restait figée au volume actuel, avec les 20 422 demandes non satisfaites en 2017 (en prenant en compte aussi les demandes de mutation), **le retard de construction serait de 7 ans pour satisfaire l'ensemble des demandes de logement social en attente**. Or l'augmentation prévisible du nombre de demandeurs rallongera le nombre d'années de retard dans la construction.

Le parc réunionnais est relativement récent, avec un âge moyen de 19,5 ans. **Un logement sur cinq a même moins de 5 ans**. En parallèle de la construction, le financement de la réhabilitation **du parc de logements sociaux ancien** doit être érigé en priorité, afin de tenir compte des alertes des habitants de ces logements et des alarmes de l'ARMOS, qui pointe un **“risque réel de ghettoïsation d'une partie significative du parc locatif social.”**

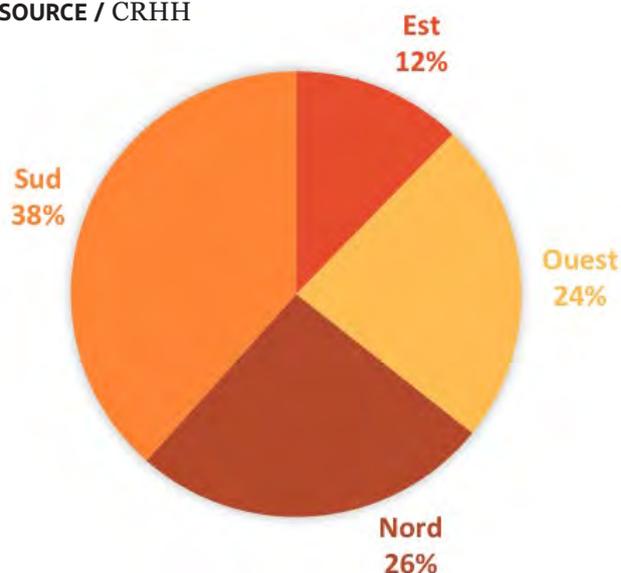
NOUVELLES MISES EN SERVICE DE LOGEMENTS SOCIAUX ET LOCALISATION

SOURCE / CGDD. RPLS au 1^{er} janvier de chaque année / DEAL 974

Livraisons des logements année n-1	2014	2015	2016
CINOR	1 388	991	884
TCO	618	778	538
CIREST	802	987	684
CIVIS	341	499	538
CASUD	119	76	231
Région	3 268	3 331	2 875

RÉPARTITION DES LOGEMENTS SOCIAUX PRODUITS EN 2017 PAR SECTEUR

SOURCE / CRHH



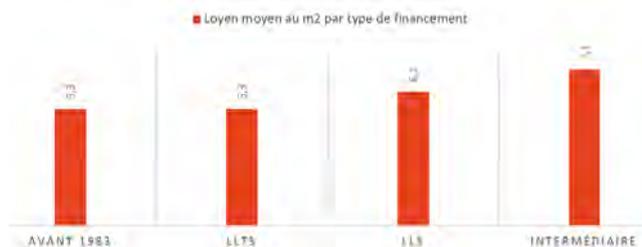
Sur les trois dernières années, **les mises en service de logements sociaux redescendent pour la première fois sous le seuil des 3 000 logements en 2016. Là encore, ce chiffre alarmant est trop nettement inférieur à la demande (20 422 demandes non satisfaites en 2017, demandes de mutation comprises).**

En 2017, l'effort de production de 2 290 logements locatifs sociaux est concentré dans le Sud, après une année 2016 consacrée au rattrapage du retard dans l'Ouest. L'implantation des logements sociaux doit pourtant impérativement tenir compte de l'ancrage géographique des demandeurs, qui sont essentiellement concentrés dans le Nord et l'Ouest de l'île.

• Le loyer dans le parc social¹⁶

LE LOYER MOYEN DANS LE PARC SOCIAL, AU M² PAR TYPE DE FINANCEMENT

SOURCE / DEAL, Chiffres et statistiques, n°2017-1, février 2017



Le niveau de loyer moyen des logements sociaux **est en augmentation régulière**, passant de 5,6 euros par m² en 2012 à 5,77 en 2014, **pour atteindre 5,84 en 2016. Il est le 4^e niveau de loyer le plus élevé** après l'Île-de-France (6,70 euros/m²), la Guadeloupe et la Guyane (6 euros/m²). Il dépasse la moyenne nationale de 5,70 euros/m². Cela s'explique en partie par une production de logements sociaux récents (6,10 euros/m²) qui se louent plus chers que les anciens.

26

Les écarts de loyers se manifestent surtout au niveau des communes, en fonction de la nature du parc et du type financement de logement social. Ainsi, une commune comme Petite-Île qui possède 64 % de LLTS, a un niveau de loyer de 5,24 euros/m², contre 6,82 euros/m² à Ste Suzanne dont le parc social est composé que de 16 % de LLTS.

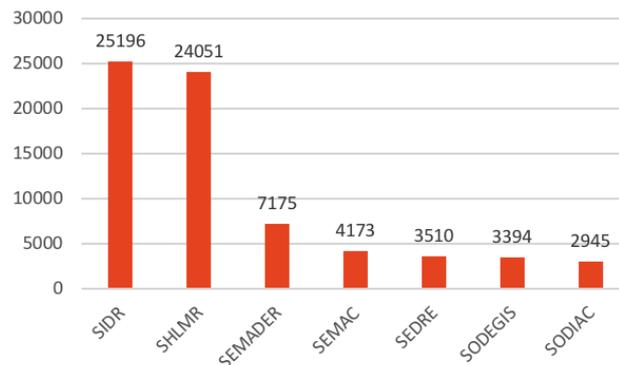
Les niveaux de loyers du parc social sont moins élevés que dans le privé. Cependant les loyers des logements sociaux intermédiaires s'en rapprochent en fonction des territoires (ex : CIVIS, loyer médian à 9 euros/m²).

La majorité du parc de logements sociaux est détenue par la SIDR (25 196) et la SHImR (24 051). Tous les autres bailleurs ont un parc inférieur à 5 000

¹⁶ Deal, Chiffres et Statistiques, n°2017-1, février 2017

logements, excepté la SEMADER avec ses 7 175 logements.

RÉPARTITION DU PARC LOCATIF SOCIAL PAR BAILLEUR
SOURCE / ARMOS 2017



Des évolutions majeures sont en train de s'opérer avec le processus en cours du rachat de la SIDR par la SNI. Les mutations du paysage des bailleurs sociaux de La Réunion risquent de se poursuivre avec les mesures relatives à la baisse de l'Allocation Logement (AL) de 5 euros dans le budget des ménages et à la baisse des APL prévue dans la loi de finances pour 2018, impactant l'équilibre économique des bailleurs sociaux.

• Financements des logements sociaux

Le financement du logement social évolue en fonction des priorités de l'État en matière de logement, via ce qu'on appelle « les aides à la pierre ». **Ces aides financières publiques sont indispensables à la réalisation des programmes de logement social.** Elles sont versées aux maîtres d'ouvrage qui construisent, acquièrent ou réhabilitent des logements. Ces aides sont essentiellement des aides budgétaires de l'État et correspondent dans ce cas à des crédits de paiement effectifs. **À La Réunion, ces crédits sont affectés par la LBU (Ligne Budgétaire Unique).**

LOGEMENTS SOCIAUX FINANCÉS DANS LA RÉGION (TOUTES CATÉGORIES)

SOURCE / CDHH décembre 2017

	2016	2017
Logements locatifs sociaux neufs (LLTS, LLS, PLS)	2 284	2 290
	41,11 M€	35,36 M€
Logements en accession à la propriété (LES + PSLA)	404	258
	10,25 M€	7,45 M€
Logements réhabilités	357	513
	2,34 M€	4,53 M€
Logements améliorés	526	319
	12,77 M€	8,44 M€
TOTAL	3 571	3 380

Le nombre total de logements sociaux financés a légèrement diminué entre 2016 et 2017 (-191 logements), du fait de la baisse significative du nombre de logements en accession à la propriété, ainsi que du nombre de logements améliorés. **Le financement via la LBU a baissé de 10,7 millions d'euros dont 5 millions en moins pour la production des logements sociaux neufs.** Le financement du logement social est passé de 41 millions d'euros en 2016 à environ 36 millions d'euros.

FINANCEMENT DU LOGEMENT LOCATIF SOCIAL

SOURCE / DGALN, bilan des logements aidés / CDHH décembre 2017

	2015	2016	2017
LLTS	832	1488	905
LLS	908	279	756
PLS	137	417	629
Total LLS-LLTS-PLS hors Anru	1877	2284	2290
Total financement (hors PLS)	35 248 165 €	41 112 705 €	35 912 391 €

En 2016, **65 % de la construction des logements sociaux étaient des LLTS.** Ce bon niveau de construction de logements à bas loyers était précieux au regard des capacités financières des ménages demandeurs de logements sociaux. Pourtant, **le taux de LLTS a chuté à 39,5 % en 2017** au profit des LLS (30 %) et des PLS (27 %), qui augmentent. À La Réunion, la production

en PLS est plafonnée. La loi de finances 2017 a limité son nombre selon le montage financier de l'opération :
- à 15 % de la production de logements sociaux livrés l'année précédente en crédit d'impôts, soit 408 logements maximum ;
- à 25 % du nombre de logements sociaux livrés l'année précédente en défiscalisation, soit 679 logements maximum.

Les informations recueillies ne nous permettent pas de savoir si ce plafonnement est respecté. **Dans tous les cas, on observe une amplification du financement de PLS de +359 % en deux ans, passant de 7 % de PLS dans la production des logements en 2015, à 27 % en 2017.** Cette augmentation semble corrélée à l'attrait de certains acteurs du logement et de l'aménagement qui le considèrent comme un outil permettant de réaliser des opérations de mixité sociale. Le souhait est d'attirer d'autres profils de locataires alors que seuls 15 % des demandeurs de logements sociaux ont un CDI. **Le décalage entre la demande et le type de logements produits se renforce dans un contexte de production relativement faible par rapport aux besoins.**

Dernier point à souligner dans le financement des logements sociaux, **il s'agit de l'accentuation du nombre de constructions en VEFA (Vente en État Futur d'Achèvement), passant de 47 % en 2016, à 57 % en 2017.** Il s'agit d'une caractéristique singulière de la production de logements sociaux à La Réunion qui est le deuxième département avec le taux le plus élevé après la Corse. Il se situe bien au-dessus de la moyenne nationale qui s'élève à un peu moins de 30 % selon l'étude de la Caisse des Dépôts¹⁷. Cette étude précise que « la production en Vefa s'est notamment développée dans les régions où la politique foncière des collectivités était peu développée. »

¹⁷ https://www.prets.caissedesdepots.fr/IMG/pdf/eclairages_numero_7.pdf

Cette situation n'est pas sans poser de questions sur :

- Le savoir-faire et la compétence en interne que pourront garder les bailleurs sociaux dans la maîtrise d'ouvrage pour construire des logements sociaux ;
- Le coût des opérations qui sont "souvent plus chères que celles en maîtrise d'ouvrage directe"¹⁸ ;
- La caractéristique des logements sociaux produits et leur qualité dans le temps.

À l'instar des bailleurs interrogés par la Caisse des Dépôts, une réflexion globale sur l'encadrement ou non de la production / acquisition de logements sociaux en VEFA à La Réunion est primordiale, dans une vision stratégique au minimum à 5 ans. Cette réflexion doit s'inscrire également dans les préconisations exprimées notamment par les représentants des bailleurs sociaux de « poursuivre la sécurisation des outils de financement du logement locatif social. » **C'est pourquoi le montant des ressources de financement doit tendre vers un niveau de production bien supérieur à la production actuelle, pour répondre à la demande des ménages.**

28

La mobilisation du parc existant est-elle suffisante ?

Le levier de la production de logements sociaux est un outil majeur de la politique du logement. Pour autant, la seule production de logements sociaux ne pourra suffire à réduire le mal-logement, en France et à La Réunion. D'autres leviers existent, notamment celui de la mobilisation du parc de logements privés existants, qui a le mérite d'utiliser immédiatement une offre de logement disponible, tout en contribuant à la réduction de la ségrégation spatiale. Ce levier vise plusieurs objectifs, de la lutte contre la vacance des logements à l'amélioration de l'habitat, en passant par la baisse des loyers.

¹⁸ <http://www.courrierdesmaires.fr/49873/la-vente-en-etat-futur-dachevement-utilisee-avec-prudence-reste-attractive-pour-les-bailleurs-sociaux/>

• Les logements vacants

LOG T2 - Catégories et types de logements				
	2014	%	2009	%
Ensemble	348 781	100,0	314 053	100,0
Résidences principales	312 737	89,7	284 390	90,6
Résidences secondaires et logements occasionnels	7 137	2,0	6 408	2,0
Logements vacants	28 908	8,3	23 255	7,4
Maisons	236 368	67,8	221 393	70,5
Appartements	110 265	31,6	90 204	28,7

SOURCE / Insee, RP 2009 (géographie au 01/01/2011) et RP2014 (géographie au 01/01/2016) exploitations principales

Le recensement de 2014 indique **au total 28 908 logements vacants**, soit une augmentation de 19 % par rapport à 2009. La part des logements vacants sur l'ensemble du parc est de 8 %. Bien que les données présentées ne nous permettent ni de distinguer les maisons des appartements, ni d'identifier leur localisation et la qualité du bâti, **le nombre de logements vacants mis en parallèle avec celui des demandeurs de logements sociaux (28 000), montre bien l'intérêt à actionner le levier de la mobilisation du parc privé**, soit pour remettre sur le marché des logements et réduire la tension sur l'offre, soit pour capter des logements pour reloger les ménages avec de faibles ressources.

De surcroît, **nous ne disposons de données ni sur l'application de la taxe de vacance, ni sur la volonté de collectivités locales d'inciter des propriétaires** à se tourner vers des dispositifs solidaires de location ou de mise à disposition de leur logement.

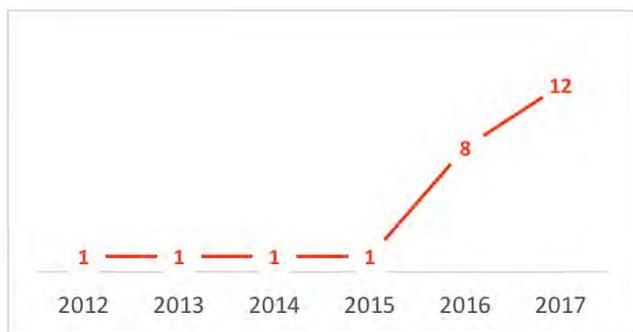
• Les aides de l'Anah (propriétaires bailleurs)

Dans les DOM, **seuls les propriétaires bailleurs sont éligibles aux aides de l'Anah**, en contrepartie d'engagements de plafonnement de loyer et ressources

du locataire. Les propriétaires occupants bénéficient d'un autre dispositif financé par la LBU (Ligne Budgétaire Unique), ce qui a permis depuis 2010, 2 557 améliorations d'envergure de l'habitat de propriétaires occupants dont les logements étaient particulièrement dégradés.

Les propriétaires bailleurs peuvent bénéficier soit d'une subvention de l'Anah, soit du dispositif fiscal "louer abordable", avec un abattement sur les revenus fonciers de 30 à 70 % en fonction du niveau des engagements pris, pouvant exceptionnellement aller jusqu'à 85 % en cas d'intermédiation locative (IML).

CONVENTIONNEMENT AVEC TRAVAUX (PROGRAMMATION ANAH PAR ANNÉE)



De 2012 à 2015, il y aurait eu un logement conventionné par an, voire aucun. En 2016, 8 nouvelles conventions de logements étaient signées, puis 12 pour 2017. Ce nombre reste très faible, alors qu'il représente un outil précieux de la mobilisation du parc privé.

En parallèle, **l'Anah a conventionné 86 logements sans travaux entre 2014 et 2016**, dont plus de la moitié avec un loyer social (46) **et seulement deux logements avec un loyer très social**. On observe une augmentation du nombre de logements conventionnés en 2016, puis un doublement en 2017. Le lancement du dispositif "Louer Abordable" semble donc avoir entraîné un effet positif. **Cependant, avec 86 logements conventionnés en 4 ans, ce résultat reste extrêmement modeste.**

NOMBRE DE LOGEMENTS CONVENTIONNÉS SANS TRAVAUX

SOURCE / CDHH décembre 2017

	Loyer intermédiaire	Loyer conventionné social	Loyer conventionné très social	Total
2014	5	2		7
2015	7	5		12
2016	9	14		23
2017	17	25	2	44

En 2017, le loyer intermédiaire plafond à 9,5 €/m² en zone tendue et à 8,8 €/m² en zone détendue ; le loyer pour du logement social est à 7,8 €/m² et à 6,07 €/m² pour du logement très social.

Comme le rappelle le bilan 2017 du CDHH, « **la mobilisation insuffisante des subventions de l'Anah** » découle de la complexité des dispositifs, du manque d'information à destination des propriétaires, du manque de moyens suffisants, et d'une attractivité limitée pour les bailleurs. Ce volet important de la politique du logement est très peu développé depuis plusieurs années et il ne fait pas l'objet d'une attention des pouvoirs publics à la hauteur de ce qu'il pourrait apporter aux personnes en difficulté.

Les dotations mises à disposition par l'Anah, en 2017 et pour 2018 sont de 300 000 € par année.

• Places gérées en intermédiation locative (sous-location, mandat de gestion, bail glissant)

Parmi les 45 AIVS¹⁹ labellisées par la FAPIL (Fédération des Associations et des Acteurs pour la Promotion et l'Insertion par le Logement) au niveau national, l'AIVS Soleil est la seule agence intervenant à La Réunion. Elle arrive aujourd'hui à un niveau de développement lui permettant **de gérer 339 logements sur l'ensemble du département, en mandat de gestion, dont le tiers sont des maisons**. Depuis 2006, son action a permis le relogement de 993 ménages, dont 88 nouveaux en 2016. **Plus de 3 000 personnes bénéficient de ces logements**, dont 58 % sont des

¹⁹ Rapport d'activité AIVS Soleil 2016

enfants, ce qui s'explique par une forte présence de familles monoparentales (578) et de couples avec enfants (235). Un tiers des ménages sont au RSA (34 %).

Le relogement des personnes avec de faibles ressources dans le parc privé est ainsi rendu possible à La Réunion, avec des loyers allant de 316 € pour un studio à 638 € pour un T4, soit une moyenne de loyer toute typologie confondue de 509 €. L'AIVS a développé une expérience de la négociation du montant des loyers avec les propriétaires pour faciliter l'accès au logement des ménages les plus précaires.

L'essentiel du parc de logement est situé dans le Sud (160) et le Nord (107). La captation de logements dans l'Ouest est faible (28) compte tenu de la tension du marché dans ce secteur. Outre la sécurisation classique des bailleurs que peut proposer une AIVS, d'autres avantages sont possibles via la garantie VISALE et le dispositif « Louer Abordable. »

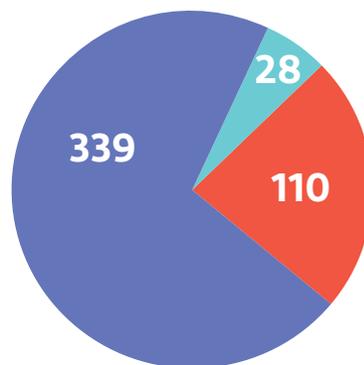
30

Dans le contexte réunionnais, le renforcement de cette Agence pour accentuer la captation de logements privés est donc primordial.

De plus, la DJSCS expérimente depuis 2014 des formes d'intermédiation locative (IML). Le réseau des opérateurs du logement accompagné est constitué de **8 entités**, qui ont capté en particulier **110 logements en bail glissant**.

MANDAT DE GESTION	SOUS-LOCATION EN BAIL GLISSANT ACCÈS DIRECT
AIVS SOLEIL.	AAPEJ, Fondation Père Favron, Fondation Abbé Pierre, GCSMS, Allons Déor, ALEFPA, Mission Locale Est.

NOMBRE DE LOGEMENTS AU 31/12/2016



- Sous-location
- Sous-location avec objectif de glissement de bail
- Mandat de gestion

GESTIONNAIRE	RAISON SOCIALE	OBJECTIFS 2018	
		NOMBRE DE LOGEMENTS EN IML	NOMBRE ACCOMPAGNEMENT EN AVDL
AAPEJ	IML AAPEJ	17	30
ALEFPA	IML ALEFPA	12	30
Allons Déor	Appartement relais	23	8
	Gagne 1 Kaz	20	45
Fondation Abbé Pierre	IML FAP	7	13
Fondation Père Favron	IML FPF	26	40
GCSMS LAMP OI	IML GCSMS	13	20
Mission Locale Est	IML ML Est	14	20

SOURCE / DJSCS, Stratégie IML 2018

Chaque opérateur a défini son projet en précisant son secteur d'intervention, son public cible et ses prescripteurs potentiels, ce qui permet un maillage territorial de l'ensemble de l'île. **L'enjeu est de capter 132 logements en 2018.**

D'après le rapport d'activité du SIAO de 2016, **plusieurs opérateurs dénoncent leur grande difficulté à capter du parc privé** face aux « réticences des bailleurs, au manque de garantie une fois le bail glissé, à l'inadaptation de la taille et du prix des logements par rapport au public accompagné », c'est le cas en particulier des personnes seules au RSA.

Pour la Fondation Abbé Pierre²⁰ « le chantier de la mobilisation du parc locatif privé à des fins sociales est déterminant pour suppléer aux défaillances du marché et aux limites du parc social. Le parc locatif privé représente un important gisement d'offres qui pourrait être mobilisé pour des ménages modestes, en complément de l'offre locative Hlm et de l'offre d'hébergement, dans une période de crise du logement où une très large partie de la demande de logement social ou d'hébergement reste sans réponse. 1,5 à 1,8 million de logements locatifs privés sont remis en location chaque année, contre 500 000 logements sociaux. Mobiliser ne serait-ce que 2 % de ce flux représenterait donc une offre sociale de l'ordre de 30 000 logements annuelle. »

Ainsi, l'intermédiation locative est un outil essentiel de la mobilisation du parc privé, en complément du logement social. Le niveau actuel de mobilisation du parc privé reste insuffisant à La Réunion, notamment faute d'une communication massive à destination des propriétaires privés sur les produits de location solidaire, faute d'investissement de la part des collectivités locales, et parfois faute de compétences dédiées au métier de la captation et de la gestion locative adaptée au sein des opérateurs financés, etc. D'autres outils pourraient aussi être sollicités pour acquérir ou capter des logements. **Ce chantier est à poursuivre collectivement.**

²⁰ Rapport sur l'état du mal-logement en France 2017, chapitre 4

2. RÉGULER LES MARCHÉS ET MAÎTRISER LE COÛT DU LOGEMENT

La progression des prix de l'immobilier et des loyers, qui s'est accélérée au cours de la décennie 2000, notamment dans les grandes villes, a considérablement aggravé la situation des ménages les plus modestes et fragilisé de nouvelles catégories de la population auparavant épargnées par la crise du logement.

Hausse du prix de l'immobilier²¹ pour les maisons

Les prix à l'achat dans l'ancien d'une maison sont à la hausse tandis que ceux pour l'achat des appartements sont à la baisse sur l'île. Le marché reste assez expansif au regard des capacités financières de la majorité des Réunionnais.

PRIX MÉDIAN D'UNE MAISON DANS L'ANCIEN
SOURCE / PERVAL, Notaires de France

	2017 (€)	Évolution sur 1 an (%)	Évolution sur 5 ans (%)
CINOR	256 000	7,1	2,4
TCO	263 300	0,4	5,3
CIVIS	200 000	11,1	8,4
CIREST	152 900	7,7	- 1,4
CA SUD	148 500	- 0,4	- 0,1
LA REUNION	200 000	4,4	1

Les chiffres présentés ci-dessus témoignent **d'une hausse des prix de l'immobilier à l'achat d'une maison dans l'ancien**, avec une augmentation de 4,4 % entre 2016 et 2017, soit un prix d'achat de 200 000 euros.

Pour la dernière année, cette augmentation concerne tous les territoires, excepté celui de la CASUD. Sur les dernières années, le territoire de la CIREST a également connu une évolution à la baisse.

²¹ <https://barometre.immobilier.notaires.fr/maisons-anciennes/departement/haute-saone/70?zoom=1>

Les trois bassins démographiques les plus importants (TCO, CINOR, CIVIS) sont ceux où les prix médians sont les plus élevés, en particulier le territoire de l'Ouest qui affiche un prix médian de 263 300 €, malgré un ralentissement de sa progression sur la dernière année (0,4 %).

Les deux territoires de l'Est (152 000) et du Sud (148 500) ont des prix médians bien en dessous du niveau départemental. Concernant l'Est, une augmentation de 7 % s'est produite au cours de la dernière année.

PRIX MÉDIAN D'UN APPARTEMENT DANS L'ANCIEN

SOURCE / PERVAL, Notaires de France

	2017 (€/m ²)	Evolution sur 1 an (%)	Evolution sur 1 an (%)
CINOR	1 900	- 2	- 13,1
TCO	2 840	- 5,5	- 10,7
CIVIS	2 170	7,1	0,8
CIREST	ND	ND	ND
CA SUD	1 500	1,8	- 5,4
La Réunion	2 110	- 1,9	- 10,7

Contrairement à l'achat des maisons, **le secteur de l'achat des appartements est nettement en baisse sur les 5 dernières -10,7 %**. La tendance est de l'ordre de -2 % en 2017. Le prix médian d'un appartement est de 2110 euros/m² à l'échelle départementale. La CINOR et le TCO sont ainsi en baisse, affichant actuellement un coût de 1 900 euros et 2 840 euros.

Seul le territoire de la CIVIS a vu augmenter le prix médian de ses appartements sur les 5 dernières années (+0,8 %) avec une augmentation forte de 7,1 % au cours de la dernière année. L'urbanisation et l'attractivité de ce territoire conduisent en effet une partie de la population à se tourner vers des appartements.

Niveaux de loyers

La loi ALUR visait l'encadrement des loyers. Elle a permis la création d'observatoires locaux des loyers dans la plupart des agglomérations françaises. Ces observatoires sont cruciaux dans l'analyse des loyers pour mesurer les capacités financières des ménages à accéder ou se maintenir dans un logement.

Progressivement, La Réunion a expérimenté un observatoire local à St-Denis, pour s'étendre sur le TCO avant de couvrir la CINOR, le TCO et la CIVIS en 2016. À partir de 2017, l'observatoire est censé couvrir tout le territoire départemental. En 2018 est attendue une publication des conclusions de l'observatoire sur les données de 2016, portant sur une analyse des 4 territoires (CINOR, TCO littoral, TCO mi pentes, CIVIS).

L'observatoire est co-piloté par l'ADIL et l'AGORAH, s'appuyant sur un comité de pilotage composé des représentants de la DEAL, de l'UDAF, l'ADIL, l'AGORAH, la Caf, l'INSEE, des intercommunalités, de la Chambre des Experts de France, de la FNAIM et de la chambre des professionnels de l'immobilier. Il est financé à 70 % par l'État et chaque EPCI contribue à hauteur de 10 000€.

Le parc locatif privé loge près du quart des ménages réunionnais. Ce secteur de l'habitat occupe donc une place importante. En 2016, le loyer mensuel médian (la moitié des logements présentent un loyer inférieur à cette valeur, l'autre moitié un loyer supérieur) de l'ensemble du parc privé, au m², est disponible au niveau de trois agglomérations²² :

- **Agglomération CINOR : 10,2 €/m²**, et par mois (hors charges). Sur l'ensemble de l'agglomération, un quart des loyers sont inférieurs à 8,8 € par m² et par mois, un quart des loyers sont supérieurs à 12,0 €. Ce montant est en augmentation puisqu'en 2015 il était de 9,80 €/m². La CINOR se rapproche d'une agglomération comme Grenoble (10,3€/m²), Nantes (10,2€/m²) ou Rennes (10,4€/m²).

²² www.observatoires-des-loyers.org

- **Agglomération TCO : 10,7 €/m²**, la médiane des prix à la location varie de 9,0 € dans la zone la moins chère (mi-pentes et hauts TCO) à 11,2 € dans la zone la plus chère (littoral du TCO). Sur l'ensemble de l'agglomération, un quart des loyers sont inférieurs à 8,6 € par m² et par mois, un quart des loyers sont supérieurs à 12,8 €. Le loyer médian est stable par rapport à 2015. Le TCO quant à lui se situe au niveau d'agglomérations telles que Toulouse (10,5€/m²), Bordeaux (11€/m²).

- **Agglomération CIVIS : 9 €/m²**. Sur l'ensemble de l'agglomération, un quart des loyers sont inférieurs à 7,5 € par m² et par mois, un quart des loyers sont supérieurs à 10,5 €. En 2015, le montant était de 8,60 €/m². Le loyer est en augmentation depuis 2015. La CIVIS se rapproche d'une agglomération comme Nîmes (9,3 €/m²).

Enfin, une étude²³ de 2015 met en avant notamment que les petites surfaces affichent des prix plus élevées au m² et qu'un appartement se loue plus cher qu'une maison.

La mise en place de ces observatoires est un premier pas intéressant pour mesurer le niveau des loyers. Un second pas reste à franchir, il s'agit de la régulation des loyers. Tout reste à faire, à un moment où le gouvernement semble réticent à mettre en œuvre l'encadrement de loyers prévu par la loi ALUR...

Aides personnelles au logement

POPULATION DE LA RÉUNION COUVERTE PAR UNE AIDE PERSONNELLE AU LOGEMENT (2013-2017)

SOURCE / Caf, Cafdata (dates arrêtées au mois de septembre de chaque année)

2013	2014	2015	2016	2017
269 135	274 393	277 467	280 241	281 783

²³ DJRSCS, Observatoire local des loyers privés : unité urbaine de St-Denis et TCO - Données 2015

En 2017, en prenant en compte les conjoints éventuels, enfant(s) ou autre(s) personne(s) à charge, 281 783 personnes bénéficient d'une aide personnelle au logement, soit près du tiers de la population réunionnaise. On observe une augmentation de 1 % par rapport à 2016.

En 2016, **le Port, St-Denis, St-André, St-Benoît, et la Plaine des Palmistes**, sont les communes qui affichent les plus fortes proportions de personnes couvertes par une allocation logement, **avec des taux supérieurs à 40 % de personnes**. À l'inverse, les communes qui ont les plus faibles proportions (taux inférieurs à 28 %) sont celles de l'Ouest et du Centre l'île.

Plus de la moitié des bénéficiaires sont des familles, soit des familles monoparentales (36 %), soit des couples avec enfants (19,6 %). On note que près d'un bénéficiaire sur 4 est inactif, 27 % sont au chômage, et 13 % sont des retraités ou des étudiants. Cela montre bien la fragilité économique des ménages bénéficiaires de l'allocation logement à La Réunion.

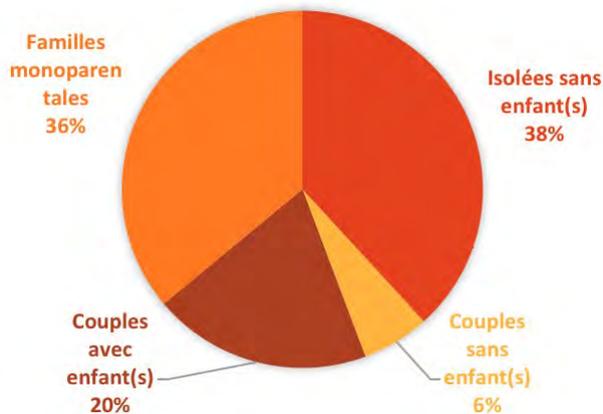
Le taux d'effort²⁴ des ménages allocataires d'une aide au logement en 2014 est de 15,4 % à La Réunion. Ainsi, grâce aux allocations logements, la moitié des ménages consacrent moins de 15,4 % de leur budget aux dépenses de logement. Si ce taux d'effort peut ainsi sembler peu élevée, il faut néanmoins le mettre en perspective des revenus particulièrement faibles de ces ménages bénéficiaires.

L'essentiel des allocataires sont locataires de leur logement, 47,7 % dans le parc social et 42 % dans le parc privé.

L'année 2017 est marquée par les mesures autour des Allocations Logement (AL) avec la baisse forfaitaire de 5 euros et du gel de ces allocations en octobre 2018. **D'ores et déjà, les inquiétudes sur l'impact social de la mesure à La Réunion sont énormes.**

²⁴ Caf, Cafdata

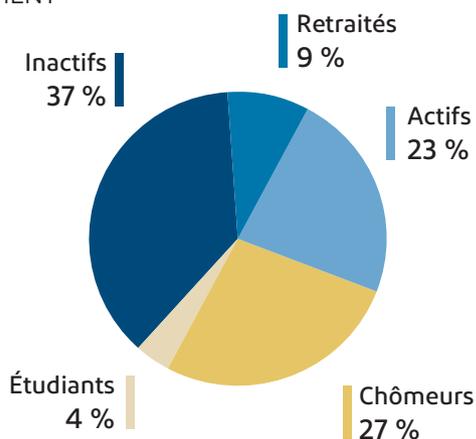
RÉPARTITION DES BÉNÉFICIAIRES D'UNE AIDE AU LOGEMENT EN FONCTION DE LA STRUCTURE FAMILIALE (2016)



À La Réunion, selon l'ARMOS, de 2012 à 2016, **en moyenne 550 à 600 ménages par an** ont bénéficié d'un prêt solvabilisé à hauteur de 60 % par l'AL Accession. Le montant total des prêts avoisine les 24 à 26 M€ par an, permettant de financer des investissements compris entre 42 et 46 M€/an. Parmi ces prêts, la moitié concerne de la construction neuve (LES Groupé ou Diffus et PSLA) et l'autre moitié l'amélioration de l'habitat. Parmi les bénéficiaires, 70 % des familles ont des revenus inférieurs au SMIC.

La Fondation Abbé Pierre est très préoccupée par ces mesures budgétaires qui affaiblissent le pouvoir solvabilisateur des aides au logement, fragilisent les ménages qui en ont besoin ainsi que le modèle du logement social.

ACTIVITÉ DES BÉNÉFICIAIRES D'ALLOCATIONS LOGEMENT



34

3. PLUS DE JUSTICE SOCIALE ET DE SOLIDARITÉ

Produire autant de logements adaptés aux besoins et en réduire le coût sont des actions indispensables, mais elles risquent de ne produire leurs effets qu'à moyen ou long terme et de ne pas être suffisantes pour garantir dès maintenant le droit au logement. Or, pour 4 millions de personnes mal logées et 12 millions fragilisées par le logement, il y a urgence à agir, ce qui implique que la politique sociale du logement renforce les dispositifs de protection des ménages vulnérables.

Allocation Logement Accession

Parmi les dernières mesures gouvernementales au sujet de l'AL, s'ajoute aussi la suppression progressive de l'AL accession depuis le 1er janvier 2018.

D'après le bilan 2016 de la Caf, **9 905 allocataires bénéficient d'une allocation logement accession**, ce qui représente 8,7 % de l'ensemble des allocataires logement.

Les dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement sont-ils suffisants ?

	Nombre d'aides accordées	Montant moyen des aides (en €)
Loyer	91	1515
Energie	2035	181
Accès	730	240
Total	2856	293

SOURCE / CODIR FSL Déc 2017 sur la période de janvier à septembre 2017

Le nombre total d'aides accordées dans le cadre du Fonds de Solidarité pour le logement (FSL) a légèrement diminué entre 2016 et 2017, passant de 2 884 à 2 856 aides accordées. Cette baisse est liée à la chute du nombre de dossiers « FSL accès » accordés (- 161 dossiers en un an). En parallèle, le nombre de FSL Energie a augmenté (+ 124) ainsi que le nombre de « FSL loyer » (+ 9).

Le montant moyen de l'ensemble des aides FSL a progressé de 63 euros, passant de 230 à 293 euros. En fonction de la nature de l'aide FSL, le montant moyen varie de 1515 euros pour le maintien du paiement du loyer (- 440 € par rapport à 2016), à 240 pour l'accès au logement (+ 12€) et 181 pour les fluides (+25€ par rapport à 2016). **Ainsi, le FSL a dépensé 836 808€ en 2017.**

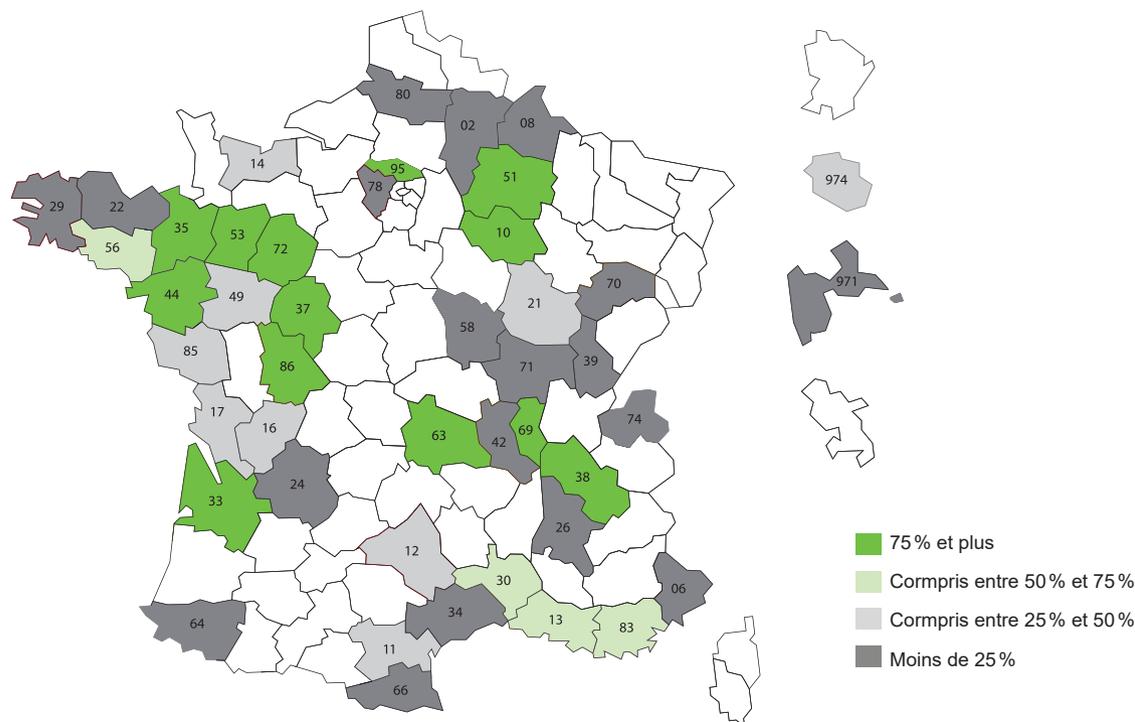
L'articulation entre le FSL et la prévention des expulsions mérite d'être renforcée. **Le faible nombre de demandes liées au maintien dans le logement alors qu'il y a plus de 1 200 assignations en 2016, illustre cette nécessité et confirme les efforts qu'il reste à produire pour prévenir les expulsions locatives.** Les aides aux « fluides » (impayés d'énergie, d'eau et de services téléphoniques) évitent à de nombreux ménages de sombrer dans la spirale des impayés. **La mise en place des chèques énergie à la place des tarifs « première nécessité » sera donc**

à suivre avec attention en complément éventuel du FSL énergie, sous réserve de l'appropriation par les ménages de ce nouvel outil.

La complémentarité entre les aides pour l'accès au logement et les aides du secteur associatif pourrait faire l'objet d'une étude spécifique. Bien souvent les associations apportent une aide financière sans que le FSL ne soit sollicité ou accordé. Si l'action caritative doit être complémentaire des dispositifs de droit commun, elle ne peut en aucun cas s'y substituer.

TAUX DE NON-ATTRIBUTION FAUTE DE PLACES DISPONIBLES PAR DÉPARTEMENT
HIVER 2015-2016 / HIVER 2016-2017

SOURCE / Baromètre du 115 hiver 2016-2017, FAS



36

Les capacités d'accueil sont-elles adaptées aux besoins des plus démunis ?

• 115 / Hébergement

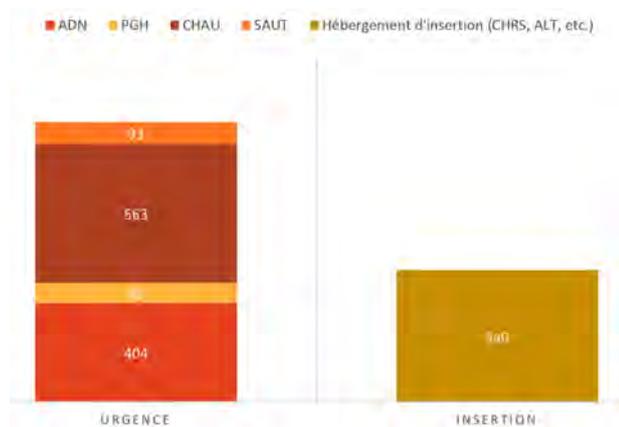
Sur l'année 2016, le 115 affiche un taux de demandes non satisfaites de l'ordre de 60,5 % à La Réunion ce qui le classe parmi les 23 départements ayant un taux de plus de 50 %. En étudiant les 11 999 demandes non satisfaites, on s'aperçoit que cela concerne principalement les femmes seules avec enfants (4 075 demandes) et les hommes seuls (3 975 demandes). Ainsi, avant d'avoir une réponse positive :

- un homme seul doit effectuer en moyenne 10 demandes,
- une femme seule avec ou sans enfant(s) doit effectuer 3 demandes.

La prise en charge des ménages repose principalement sur des places d'urgence (1 145) contre (540) en insertion. En 2016, sur l'ensemble des places d'hébergement d'urgence et d'insertion, le SIAO a permis à :

- 404 ménages de bénéficier d'une place en « abri de nuit » ;
- 85 ménages de bénéficier d'une place à l'hôtel via le dispositif PGH (Pensions Gîtes Hôtel) ;
- 563 ménages de bénéficier d'une place en CHAU (Centre d'Hébergement d'Accueil d'Urgence) ;
- 93 ménages de bénéficier d'une place en SAUT (Structures d'Accueil d'Urgence Temporaire) ;
- 540 ménages en hébergement d'insertion (CHRS, ALT, ACT, LHSS).

PRISE EN CHARGE DES MÉNAGES PAR DISPOSITIF EN 2016
SOURCE / GCSMS SIAO, Rapport d'activité 2016



L'offre d'hébergement a baissé entre 2012 et 2018, notamment les places en ALT (-243 places) et en CHRS (-20 places). En revanche le nombre de places en urgence a augmenté. Globalement, l'offre d'hébergement actuelle ne permet pas de répondre à l'ensemble des demandes exprimées auprès du SIAO. Par conséquent, la Fondation Abbé Pierre fait le constat que de trop nombreuses personnes ne se voient pas proposer de solution malgré leur appel à l'aide, tandis que d'autres, désabusés, n'appellent même plus le 115.

ÉVOLUTION DE L'OFFRE D'HÉBERGEMENT À LA RÉUNION

SOURCE / DJSCS, Fondation Abbé Pierre 2013

	Nombre de places en 2018 (1)	Nombre de places en 2012 (2)
Hébergement d'Urgence	167	104
Hébergement d'Insertion en CHRS	222	242
Hébergement médico-social	52	NR
ALT	199	442
TOTAL	640	788

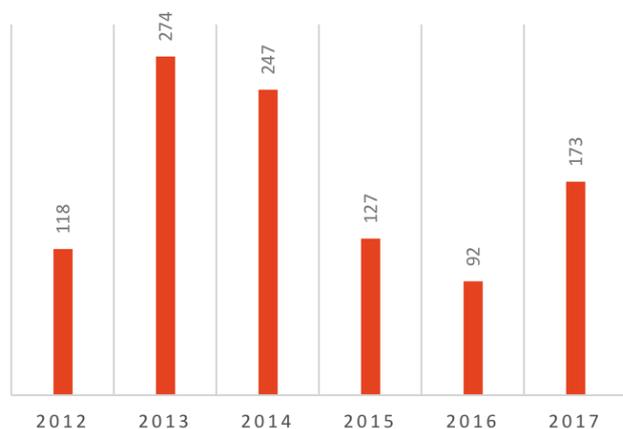
L'urgence reste encore trop souvent la règle (+63 places en hébergement d'urgence entre 2012 et 2017). Certaines personnes sont hébergées pour quelques jours seulement, parfois uniquement une nuit (en abri de nuit notamment), d'autres sortent de prison ou du dispositif d'aide sociale à l'enfance sans solution de logement. **Faute de fluidité de l'hébergement vers le logement**, ces dispositifs contribuent indirectement à laisser des personnes en marge de la société, à les fragiliser, à renforcer leur exclusion sociale alors qu'ils sont censés servir de filet de sécurité ou de tremplin vers l'accès au logement pérenne. Pire encore, nous avons déploré en début d'année 2017 la mort à la rue d'au moins trois personnes sans domicile fixe. Le Collectif des morts de la Rue a mené une étude sur la mortalité des personnes à la rue en 2015, dans laquelle il estimait que le nombre réel de personnes décédées à la rue en France serait de près de 3 000, soit 5 à 6 fois plus que le nombre de décès recensés par l'association. **Combien de personnes à la rue meurent chaque année à La Réunion ?**

L'enjeu est de favoriser la fluidité de la rue vers logement plus que de multiplier le nombre de places d'hébergement. C'est pourquoi **la Fondation Abbé Pierre espère que le plan quinquennal "Logement d'abord" puisse enrayer d'une part cette absence de solutions à proposer aux personnes qui n'ont plus rien, et d'autre part cette fuite en avant vers des réponses d'urgence.** Le développement de places en logement adapté via les Maisons Relais est une solution intéressante, mais elle ne doit pas être la seule. Quatre maisons Relais existent actuellement, avec 22 places chacune, soit un total de 88 places pour l'ensemble du département. Un nouvel appel à candidature est lancé en 2018 par la DJSCS pour créer 8 nouvelles Maisons Relais de 22 places chacune. **Cela offrirait au total près de 264 places dans les prochaines années le temps de les construire. L'engagement de l'État en ce sens est à encourager et les collectivités locales devront soutenir l'implantation de ces structures sur leurs territoires.**

• Nuitées hôtelières

NOMBRE DE MÉNAGES ORIENTÉS VERS LE PGH

SOURCE / CGSMS SIAO, Rapport d'activité 2017



Les places à l'hôtel sont cofinancées par convention entre l'État et le Département depuis 2012. Elles sont destinées notamment aux femmes victimes de violence, avec ou sans enfants, victimes de violences conjugales ou intra-familiales.

38

En 2017, **173 ménages ont bénéficié d'une prise en charge à l'hôtel**, soit 1 133 nuitées financées. Entre 2016 et 2017, le SIAO enregistre **une progression de 88 % du nombre de ménages orientés**. Malgré cette augmentation, le recours aux nuitées hôtelières reste minime en nombre à La Réunion par rapport à d'autres territoires.

Au regard de l'envolée du nombre de ces nuitées dans d'autres régions, de leurs coûts, du caractère inadéquat et des conséquences néfastes sur les conditions de vie des ménages, la Fondation Abbé Pierre invite les acteurs réunionnais à limiter l'usage des nuitées hôtelières. **L'enjeu est bien évidemment de veiller à mettre à l'abri les personnes pour répondre à l'urgence, tout en cherchant des solutions rapides vers l'accès au logement dans la logique du « Logement d'abord ».**

Quelle action de lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique ?

• Amélioration de l'habitat / Lutte contre l'habitat indigne

L'habitat indigne est une des figures du mal-logement importante. **On dénombre 17 118 logements indignes sur le territoire²⁵.**

En 2016, **17 communes sur 24 sont couvertes par un PCLHI – PILHI (Plan Commune / Intercommunale de Lutte contre l'Habitat Indigne) sur les territoires du TCO, CIREST et CIVIS**. La mise en œuvre des Plans Communaux ou Intercommunaux de Lutte contre l'Habitat Indigne permet d'apporter une réponse opérationnelle aux situations d'habitat indigne sur la base d'un repérage de situation et d'une priorisation des actions.

À terme, cela permettra d'avoir une connaissance de l'insalubrité fine et actualisée :

- **Plus de la moitié (53 %) des logements identifiés sont en mauvais état et nécessitent de lourdes interventions d'amélioration.**
- **Les situations foncières des habitants ne facilitent pas l'action**, liées, à la problématique d'une indivision non réglée, avec des occupants sans titre de propriété.
- **Ce type d'habitat insalubre est très dispersé (entre 64 à 72 % des bâtis)** ce qui entrave les actions de résorption.
- Ces habitations sont très vulnérables face aux risques naturels. Cela concerne environ 3 900 bâtis exposés.

La Réunion est le premier département à avoir mis en place une Opération Groupée d'Amélioration légère de l'habitat (OGRAL) suite au vote de la loi Letchimy. Ainsi, près de 97 logements devraient être améliorés à terme :

- 4 OGRAL en cours sur le territoire du TCO (phase opérationnelle) sur les quartiers de Bernica, Tan Rouge,

²⁵ AGORAH/ORHI

Trois Bassins et Dos d'Ane soit **69 logements en auto-réhabilitation accompagnée (ARA)** et 1 OGRAL en étude pré opérationnelle sur le secteur de St-Leu, **soit 12 projets ARA en perspective.**

- 1 OGRAL sur le territoire de la CIREST (secteurs St-André et St-Benoit) **soit 10 logements ARA,**

- 1 OGRAL en cours d'étude sur la Petite Ile (secteur Manapany Les Hauts) qui porte sur **6 logements ARA,** chiffre qui risque d'évoluer.

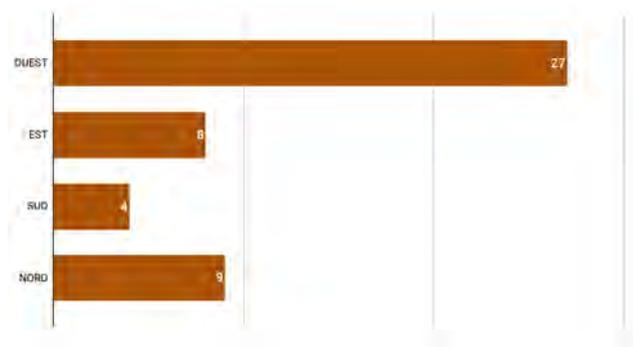
Dans le cadre des actions de résorption, 48 opérations RHI « vivantes » sur l'île (hors opérations groupées de l'amélioration légère - OGRAL) sont en cours de réalisation sur 15 communes, pour toucher plus de 6 764 logements ²⁶ :

- 63 % interventions RHI sont actuellement menées sur le territoire Ouest et 20 % sur le territoire de la CINOR.

- 85 % de ces opérations sont menés par 4 SEM : la SIDR, la SHImR, la SEMADER et la SEDRE.

OPÉRATION RHI EN COURS - 2016

SOURCE / Rapport CDHH-2017



Le Conseil Départemental²⁷ est un des acteurs de la lutte contre l'habitat indigne. **Entre 2012 et 2016, 7379 dossiers d'améliorations légères sont également financés par le Conseil départemental.** Le montant moyen de la subvention est de 7 000 € et peut exceptionnellement atteindre un plafond de 14 000 € pour les situations les plus critiques. Cette aide s'adresse aux ménages

²⁶ AGORAH / ORHI

²⁷ Guide des aides à l'habitat, Conseil Départemental, Edition 2017

à revenus modestes, notamment aux ménages occupant à titre de résidence principale un logement nécessitant des améliorations ou des adaptations et ne pouvant bénéficier d'une aide de l'État (sauf les personnes âgées ne pouvant effectuer un emprunt pour financer l'apport personnel exigé par l'État) :

- les personnes âgées (65 ans et plus) ;
- les personnes handicapées ;
- les personnes en danger et fragiles sur rapport d'enquête sociale ;
- les personnes en situation de suroccupation avérée nécessitant une extension (création de chambre) ;
- les familles d'accueil (sans condition de ressources) regroupant les accueillants familiaux pour les personnes âgées et/ou handicapées ainsi que les assistants maternels de jour et assistants familiaux, agréés par le Département ou aux postulants à l'accueil familial ayant eu un refus à l'agrément pour des motifs uniquement liés aux conditions d'habitat.

Enfin, **les cas de recours Dalo pour des raisons d'insalubrité du logement représentent 18 % des dossiers, soit 740 logements depuis 2008.** L'articulation entre le Dalo et les outils de lutte contre l'habitat indigne est un sujet à reprendre avec les acteurs concernés.

• Précarité énergétique

Le Schéma Local d'Intervention pour la Maîtrise de l'Energie (SLIME) et le partenariat « EDF/Agir Plus » restent des actions d'appui pour le repérage des ménages en situations de précarité énergétiques :

- 14,6 % des logements ne sont pas équipés en eau chaude solaire ;
- 63 % de logements ne sont pas isolés en hiver austral situés dans les hauts de l'île et 46 % de logements non isolés situés dans les bas (< 400 m) souffrent de la chaleur en été ;
- 34 % des ménages bénéficient du tarif social de l'électricité ;

En 2018, le chèque énergie²⁸ remplacera les tarifs

²⁸ <https://chequeenergie.gouv.fr/>

sociaux de l'énergie. Ce dispositif sera effectif à La Réunion à partir de la fin avril. **L'État a évalué que 114 646 ménages seraient éligibles sur la base de la déclaration des revenus et de l'imposition à la taxe d'habitation.** La Réunion est ainsi le deuxième département à comptabiliser le plus de bénéficiaires potentiels après le département du Nord et devant la Seine St-Denis. **La mise en œuvre de ce dispositif nécessite une attention particulière.**

MOBILISATION DE L'ANAH À LA RÉUNION

SOURCE / CA du 29 novembre 2017 - Anah17

Objectifs 2018 (en nombre de logements)								
	Propriétaire Bailleur	Dont MOI	PO HI /TD	PO Energie	PO autonomie	Copropriétés en difficulté	Copropriétés fragiles	Habiter Mieux
La Réunion	18	0	0	0	0	0	0	0
Mayotte	5	0	0	0	0	0	0	0
Guyane	17	0	0	0	0	0	0	0
Martinique	26	0	0	0	0	0	0	0
Guadeloupe	16	0	0	0	0	0	0	0
OUTRE MER	82	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL TOUTES REGIONS	5000	180	5000	54000	15000	15000	10000	75000

40

En 2018, les objectifs de l'année pour La Réunion ne sont que de 18 logements pour des propriétaires bailleurs. L'Outre-Mer²⁹ n'a d'ailleurs que 82 logements visés pour les propriétaires bailleurs sur 5000 pour l'ensemble du territoire national. Pour tous les autres volets de l'action de l'Anah, rien n'est prévu pour les départements ultra-marins à la différence des départements métropolitains. **Le constat est sans appel, l'action de l'Anah sera très faible en Outre-Mer pour l'année en cours, tant au niveau des objectifs de logements que du budget consacré (0,2 %). Pour l'année 2018, 1,5 millions d'euros sont dédiés à l'Outre-Mer, dont 300 000 euros pour La Réunion, sur un budget total de l'Anah de 775 millions d'euros.**

²⁹ Dans les DOM, seuls les propriétaires bailleurs sont éligibles aux aides de l'Anah, en contrepartie d'engagements de plafonnement de loyer et ressources du locataire. Les propriétaires occupants bénéficient d'un autre dispositif financé par la LBU (Ligne Budgétaire Unique) ce qui a permis depuis 2010, 2257 améliorations d'envergure de l'habitat des propriétaires occupants

Concernant la lutte contre précarité énergétique, **en l'absence d'une méthode de calcul permettant d'établir un Diagnostic de Performance Energétique (DPE), le programme « Habiter Mieux » n'est pas appliqué à La Réunion.** Le manque de repère sur la performance énergétique des logements justifie cette situation. **Une réflexion locale et nationale est impérative pour assurer une égalité de traitement sur l'ensemble des territoires,** d'autant que les besoins autour la précarité énergétique prédominent sur notre île.

Dans ce contexte, la Fondation Abbé Pierre a souhaité pointer l'insuffisance du recours aux outils de l'Anah très peu mobilisés (Louer Abordable) ou non applicable (comme par exemple "Habiter Mieux").

Un nouveau plan d'actions pour 2017-2021 de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) vient d'être travaillé avec l'ensemble des acteurs investis sur le sujet.

Sur cette base, ce plan d'actions a abouti à l'élaboration de 27 actions regroupées parmi de 7 grands objectifs dont un transversal portant à la gouvernance du Pôle :

- Sensibiliser et informer les acteurs de la Lutte contre l'Habitat Indigne
- Repérer et connaître les situations d'habitat indigne
- Accompagner et former les acteurs de la LHI
- Poursuivre le traitement de l'habitat indigne
- Accompagner les occupants et les bailleurs
- Lutter contre les marchands de sommeil.

Il convient de veiller à sa mise en œuvre de manière à poursuivre et à coordonner le travail en réseau en partenariat avec les acteurs du logement visant à renforcer le repérage et la résolution des situations d'habitat indigne sur l'ensemble du département.

La lutte contre l'habitat indigne nécessite aujourd'hui d'adapter les pratiques d'intervention en tenant compte des évolutions législatives mais aussi des différents dispositifs en la matière.

Où en est la mise en œuvre du droit au logement ?

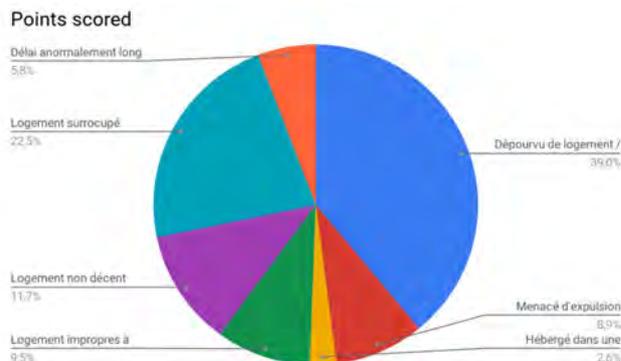
• Accès au Dalo / Dahlo

Selon le dernier rapport du Comité de Suivi Dalo, le nombre de recours déposés a baissé de 31,3 % entre 2014 et 2016, passant de 693 recours par an à 477. La Réunion est ainsi le deuxième département français à enregistrer la plus forte baisse après le département du Nord. Néanmoins, il convient de souligner que pour l'année 2017, selon la DJRSCS, le nombre de recours déposés retrouve presque le niveau de 2014, avec 637 recours Dalo.

Ce nombre de recours reste très faible au regard du nombre de ménages potentiellement éligibles au Dalo. Si l'on regarde simplement le nombre de demandeurs de logements sociaux en attente de logement et les motifs évoqués, il apparaît évident que le nombre de ménages éligibles au Dalo est largement supérieur à celui du nombre de recours déposés.

Ces constats posent la question de l'accès à l'information et l'accompagnement au droit au logement. Une étude plus approfondie serait nécessaire pour savoir qui accompagne ou non les requérants, dans quel(s) lieu(x), à quelle(s) étape(s) de la procédure Dalo (recours amiable, recours gracieux auprès de la comed en cas de refus, recours contentieux en annulation, recours contentieux en injonction, recours indemnitaire). Dans tous les cas, il apparaît clairement qu'il est difficile pour des ménages de faire valoir son droit au logement opposable à La Réunion.

• Les critères invoqués



SOURCE / INFODalo, DJSCS, TP5 Statistiques sur les motifs invoqués par les requérants, de janvier à décembre 2017

En 2017, le critère principal dans les recours Dalo déposés est celui de "dépourvu de logement / Hébergé chez des tiers", avec 39 % des recours. Ce critère est réparti en deux sous-catégorie :

- Dépourvu de logement : 67
- Hébergé chez des tiers avec (107) ou non un lien de parenté (123)

Le second critère est celui de la suroccupation avec 22,5 % des recours déposés. Ce critère nous intéresse particulièrement dans le cadre du chapitre 2 de cet éclairage régional.

Enfin nous souhaitons mettre l'accent sur deux critères :

- Seuls 2,6 % de recours déposés pour des personnes hébergées en structure d'hébergement. Il serait intéressant de croiser cette donnée avec l'analyse des sorties de structures d'hébergement vers le logement.
- Le délai anormalement long ne représente que 5,6 % des recours déposés. Il est important de noter une évolution notable opérée en novembre 2017 dans l'éligibilité au critère du délai anormalement long. Celui-ci est passé de 5 à 3 ans à La Réunion, ce qui rendrait éligible d'après les chiffres de l'ARMOS, 1 419 ménages.

LA MISE EN ŒUVRE DU DALO À LA RÉUNION
BILAN DU 01.01.2008 AU 31.12.2016

SOURCE / Comité national de suivi Dalo

	Décisions favorables (prioritaires et urgents)	Relogements suite offre	Total des bénéficiaires logés ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger	Bénéficiaires restants à loger
La Réunion	1 522	1 114	1 412	110

De surcroît, la Comed de La Réunion a un taux d'acceptation des recours de 16,7 % contre une moyenne nationale de 29,1 %. **En l'espace de 3 ans, le Comité de Suivi observe une baisse de 52,54 % du taux de décision**, passant de 35,3 % en 2014 à 16,7 %. Ce taux de décision favorable de la COMED de La Réunion positionne ce département à la 41^e place parmi les 47 départements ayant enregistré plus de 120 recours en 2016.

• **Le relogement**

Sur la période de 2008 à 2016, si l'on peut se féliciter d'avoir 1 114 logements effectifs et seulement 110 ménages restants à reloger, il n'en demeure pas moins que **la baisse du nombre de décisions favorables semble corrélée au nombre de relogements**. À tel point qu'en 2017, le nombre de décisions favorables est sensiblement équivalent au nombre de relogements (115 décisions favorables pour 111 logements). Avec les données en notre possession, nous ne sommes pas en capacité d'évaluer la légitimité des refus de la Comed. Pour autant, nous émettons l'hypothèse que la reconnaissance au titre du Dalo serait conditionnée à l'offre de logements disponibles à La Réunion. Or, comme **le rappelle le Comité de Suivi Dalo, "ceci est contraire au principe même d'un droit opposable, selon lequel le droit reconnu au citoyen crée une obligation de résultat à la collectivité : il s'agit d'ajuster l'offre de logement en fonction du besoin des personnes recourant au Dalo et non l'inverse."** Compte tenu des évolutions récentes de la mise en œuvre du droit au logement à La Réunion, ces résultats nous invitent à rappeler la fonction de la COMED, à savoir reconnaître le caractère prioritaire et urgent du requérant au regard

de sa situation de logement ou de non logement. La Comed n'est pas une commission d'attribution.

D'autre part, nous soulignons **qu'il y a plus de ménages (1 412) qui sont "logés ou ayant refusé ou n'étant plus à reloger", que de ménages relogés par l'État au titre du Dalo (1 114)**. Quelles solutions de logements ont-ils trouvées ?

Enfin, **nous ne savons pas si les ménages prioritaires au Dalo sont relogés dans le parc social et sur quel contingent (Préfecture, Action Logement, Collectivités locales) ou dans le parc privé. Il faut rappeler que la loi prévoit aussi le relogement des ménages prioritaires dans le parc privé via de l'intermédiation locative (mandat de gestion, conventionnement Anah, etc.)**

• **Le Dalo**

Depuis 2012, il y a **peu voire aucun recours Dalo déposé** alors que les besoins sont criants. Dans un contexte local où l'offre d'hébergement ne répond à la demande (60,5 % de demandes non pourvues au 115, un homme isolé doit faire 10 demandes au SIAO avant de recevoir une proposition).

4. LES TERRITOIRES FACE AUX BESOINS SOCIAUX

Les inégalités dans le logement se reflètent aussi dans la liberté pour les ménages de choisir leur quartier, leur environnement, l'école de leurs enfants... Cette problématique est manifeste dans les quartiers de relégation, où le parc Hlm est surreprésenté et où se concentrent les copropriétés dégradées. Les territoires doivent faire face à une diversité de situations de mal-logement, que les politiques du logement ont du mal à appréhender malgré les réformes institutionnelles récentes. La dispersion des compétences et la diversité des dispositifs ne les aident pas à organiser une cohérence d'ensemble. L'implication des collectivités est encore inégale, surtout lorsqu'il s'agit de répondre aux besoins des plus fragiles.

Art. 55 LOI SRU

Le dernier bilan du CDHH rappelle que **les 24 communes de La Réunion sont soumises à la loi SRU** dans la mesure où elles appartiennent à des EPCI de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants. En application du décret n°2017-840 du 5 mai 2017 :

- L'ensemble des communes de la CINOR et de la CIREST sont soumises à un taux minimum de 20 % de logements sociaux ;
- L'ensemble des communes du TCO sont soumises à 25 % de logements sociaux ;

- Les communes de la CIVIS voient leur taux passer de 20 à 25 %, tout comme l'Entre-Deux et le Tampon ;
- À l'inverse, les communes de St-Joseph et de St-Philippe voient leur taux ramené à 20 %.

Sur l'aspect qualitatif, les objectifs de rattrapage sur la période triennal 2013-2016 étaient de :

- 30 % minimum de LLTS produits ;
- 20 % maximum (pour les communes avec un taux de logement social inférieur à 10 %) ou de 30 % maximum (si la commune a un taux de logement social supérieur à 10 %) de PLS produits.

COMMUNES / EPCI	PARC LOCATIF SOCIAL			OBJECTIFS 2017-2019	
	LOGEMENTS AU 01/01/2016	PART DANS RÉG. PPALES EN 2016	PART DANS RÉG. PPALES EN 2013	TAUX SRU APRÈS LA LOI E ET C	NOMBRE DE LOGEMENTS
	NOMBRE	%	%	%	
LA RÉUNION	67 655	22	20,1		5 768
CINOR	24 996	32	30,2		
St-Denis	20 852	35	34,4	20	
St-Marie	2 538	23	14,6	20	
St-Suzanne	1 606	21	19,1	20	
TCO	15 091	20	18,2		2 556
Le Port	6 871	58	59,1	25	
La Possession	2 656	24	18,4	25	86
St-Leu	1 052	9	5,9	25	650
St-Paul	4 391	12	9,6	25	1 658
Les Trois-Bassins	121	5	4,5	25	162
CIREST	10 797	25	19,8		134
Bras-Panon	1 414	31	23,7	20	
La Plaine-des-Palmistes	300	15	5,2	20	56
St-André	4 702	25	20,8	20	
St-Benoît	4 150	34	25,6	20	
St-Rose	217	9	6,9	20	78
Salazie	14	1	0,6	20	
CIVIS	11 210	17	15,8		1 371
Les Avirons	450	11	9,3	25	180
L'Étang-Salé	704	14	10,4	25	158
Petite-Île	199	4	2	25	306
St-Louis	3 298	18	17,1	25	286
St-Pierre	6 497	21	20,1	25	302
Cilaos	62	3	1,6	25	139
CA SUD	5 561	12	11,9		1 698
Entre-Deux	198	8	8,6	25	116
St-Joseph	1 481	11	10,9	20	520
St-Philippe	148	8	5	20	79
Le Tampon	3 734	13	13,1	25	983

Le bilan triennal 2014-2016 souligne que :

- **6 communes n'ont pas respecté les objectifs de rattrapage** : Trois-Bassins (52 % de taux de réalisation de l'objectif triennal), La Plaine-des-Palmistes (155 % de taux de réalisation mais non-respect des objectifs qualitatifs sur le type de logements sociaux produits), Petite-Île (78 %), Cilaos (-42 %), l'Entre-Deux (74 %) et St-Joseph (73 %).
- **10 communes ont respecté les objectifs, dont certaines avec des taux de réalisation élevés** : La Possession (350 %), l'Etang-Salé (134 %).

Au cours de cette période triennale, **le taux de logements sociaux est désormais de 22 %**. Il a légèrement augmenté sur l'ensemble du département (+2 %) avec un important niveau de production des logements sociaux sur plusieurs communes de la CIREST (+5 %).

Au final, sur 24 communes :

- **4 ont un taux de logements sociaux supérieur à 25 %** : Le Port, St-Denis, St-André, St-Benoit ;
- **5 ont un taux entre 20 et 25 %** : La Possession, Ste-Marie, Ste-Suzanne, Bras-Panon, St-Pierre.

Pour atteindre les objectifs de la loi SRU, les communes du TCO, de la CIVIS et de la CA Sud ont encore des efforts à fournir. Des communes importantes en nombre d'habitants accusent un retard significatif avec pour certaines des taux de logements sociaux qui ont stagné voire très peu évolué en 3 ans : St Paul, le Tampon, St Pierre. **Chaque territoire, chaque commune doit prendre sa part en la matière, dans un souci de cohésion sociale et de réductions des fractures territoriales.**

*« FAITES PRESSION SUR LES ÉLUS POUR QU'AUCUN NE S'ABAISSÉ À CETTE INDIGNITÉ DE NE PAS RESPECTER LA LOI... »
ABBÉ PIERRE, DÉFENSE DE LA LOI SRU,
ASSEMBLÉE NATIONALE, 24 JANVIER 2006*

CONCLUSION POUR SUIVRE L'ANALYSE DES CHIFFRES DU MAL-LOGEMENT À LA RÉUNION

La Fondation Abbé Pierre déplore l'absence de données relatives sur La Réunion et l'Outre-Mer dans de nombreuses sources nationales produisant une analyse du logement et de l'habitat sur l'ensemble des territoires. Ce fait illustre dans une certaine mesure une inégalité de traitement des données des départements ultra marins par rapport aux autres départements du territoire national.

Dans ce contexte, il apparaît d'autant plus nécessaire d'organiser la collecte de données sur le plan local, d'en faciliter le partage de l'information et de les actualiser le plus régulièrement possible avec l'ensemble des acteurs qui souhaitent bénéficier d'une vision d'ensemble du mal-logement et de la précarité à La Réunion.

C'est pourquoi nous soulignons l'importance de collecter des données fiables et partagées sur le nombre de personnes sans domicile à La Réunion au sens de la définition de l'INSEE³⁰. Aussi, la Fondation Abbé Pierre souhaite vivement que des outils de mesures soient déployés (ex: baromètre trimestriel du 115 ; bilan annuel de l'hébergement et du logement à l'instar de certains services déconcentrés de l'État³¹, enquête flash réunissant professionnels et bénévoles le temps d'une soirée de comptage, etc.) et que les résultats soient communiqués régulièrement au plus grand nombre.

³⁰ Enquête Sans-domicile, Insee. Les sans-domicile, au sens de cette enquête, peuvent être sans abri, en habitation de fortune, en hébergement collectif, à l'hôtel, en CADA, ou hébergés dans un logement associatif.

³¹ Les chiffres de l'hébergement et du logement dans les Hauts-de-Seine

Malgré tout, à travers cet éclairage nous avons pu agréger plusieurs indicateurs clés du mal-logement, nous permettant de présenter une estimation du nombre total de personnes mal-logées à La Réunion : **81 609 personnes souffrent du mal-logement ou d'absence de logement personnel, soit 9,6 % de la population réunionnaise.** En complément de ces situations graves, nous ne sommes pas en mesure d'évaluer le nombre de personnes qui sont touchées à des degrés divers par la crise du logement. Il s'agit d'une hypothèse à consolider avec l'appui des acteurs détenteurs d'outils d'analyse statistiques fiables. En effet, les calculs opérés comportent des biais méthodologiques

qu'il conviendra de corriger (ex : double compte ; ratio du nombre personnes par ménages en fonction de la situation de mal-logement ou de non logement ; etc.)

Ce repère chiffré est une première pour notre agence régionale, **il nécessitera d'être affiné et surtout d'être comparé dans le temps** pour mesurer l'aggravation ou l'amélioration de la situation du mal-logement dans notre département.

	MÉNAGES	PERSONNES
PERSONNES PRIVÉES DE LOGEMENT PERSONNEL		
dont personnes sans domicile		2 743 ³²
dont résidences principales en chambres d'hôtels ³³	NR	NR
dont habitations de fortune	1 957	1967
dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers	12 668 ³⁴	12 668 ³⁵
Total : 17 378 personnes		
PERSONNES VIVANT DANS DES CONDITIONS DE LOGEMENT TRÈS DIFFICILES		
dont privation de confort ³⁶	36 000	36 000 ³⁷
dont surpeuplement accentué		28 231 ³⁸
Total : 64 231 personnes ³⁹		
TOTAL DES PERSONNES MAL-LOGÉES : 81 609, SOIT 9,6 % DE LA POPULATION RÉUNIONNAISE		

³² Il s'agit de la somme du nombre de ménages domiciliés en 2015 (2103) avec le nombre de places d'hébergement (640).

³³ ENL

³⁴ Selon l'ARMOS, 45 % des demandeurs de logements sociaux n'ont pas de domicile personnel (5191 hébergés dans la famille, 2053 chez des amis, un particulier, 5034 logés à titre gratuit, 390 hébergés temporairement), ce qui revient 12 668 ménages. Ce nombre se rapproche de celui de l'INSEE qui comptabilise 12 690 ménages logés gratuitement, soit 31 033 personnes.

³⁵ Compte tenu du fait qu'un bon nombre de ces ménages sont des personnes seules, nous n'avons pas procédé à un calcul spécifique pour quantifier les ménages d'au moins deux personnes qui seraient dans cette situation (ex : couple, famille monoparentale avec un enfant)

³⁶ ENL 2013, Comprend les logements remplissant au moins un de ces critères : pas d'eau courante chaude, pas de douches ou WC intérieurs.

³⁷ Nous ne sommes pas en capacité de calculer le nombre de personnes concernées.

³⁸ Au niveau national, parmi toutes les personnes en surpeuplement, 9 % d'entre elles sont en surpeuplement accentué. Faute de donnée sur le surpeuplement accentué à La Réunion, nous avons repris cette moyenne multipliée par le nombre de personnes en surpeuplement à La Réunion (9 % * 259 000 = 28 231 personnes). Ce chiffre est une hypothèse pour évaluer l'ampleur de ce phénomène.

³⁹ Il peut y avoir des doubles comptes des personnes sans eau chaude et en surpeuplement par exemple. Ce chiffre est à utiliser avec une précaution au regard de la méthode utilisée.



CHAPITRE 2

Agir contre le surpeuplement, une priorité pour l'Île de la Réunion

1^{RE} PARTIE – LA SUROCCUPATION, UN PHÉNOMÈNE QUI AUGMENTE SUR L'ÎLE POUR LES MÉNAGES LES PLUS VULNÉRABLES.

- 1. Un phénomène lié aux conditions socio-économiques des ménages et à l'offre de logements disponible.*
- 2. Le surpeuplement n'épargne aucun secteur.*

2^E PARTIE – DES TRAJECTOIRES RÉSIDENIELLES BLOQUÉES QUI EXPLIQUENT LE CARACTÈRE STRUCTUREL DU SURPEUPLEMENT POUR LES RÉUNIONNAIS MODESTES.

- 1. Des trajectoires résidentielles très contraintes pour les familles.*
- 2. Les jeunes adultes : un parcours résidentiel inexistant ?*

3^E PARTIE – DES CONSÉQUENCES QUI PEUVENT METTRE EN PÉRIL LES FAMILLES ET L'AVENIR DES ENFANTS.

- 1. Vivre dans un logement suroccupé : un combat quotidien.*
- 2. Des situations de cohabitation intergénérationnelle particulièrement conflictuelles.*
- 3. Des conséquences accrues sur la dégradation du bâti et la santé des ménages.*

4^E PARTIE – LES OBSTACLES À LA PRISE EN COMPTE DU SURPEUPLEMENT DANS LES POLITIQUES DE L'HABITAT.

- 1. Dépasser le fatalisme.*
- 2. Une problématique trop souvent attribuée à des pratiques « ethnoculturelles ».*
- 3. Une sur-occupation persistante dans l'habitat indigne.*
- 4. Une pression importante sur le parc social combinée à la faible solvabilité des ménages.*
- 5. Une production neuve insuffisante et déconnectée des besoins des plus modestes.*

CONCLUSION – FACE AU SURPEUPLEMENT : UNE ACTION PUBLIQUE À (RE)CONSTRUIRE ?

CHAPITRE 2 : AGIR CONTRE LE SURPEUPLEMENT, UNE PRIORITE POUR L'ILE DE LA REUNION ?

Avec la contribution de :

FORS RECHERCHE SOCIALE

Préambule

La Fondation Abbé Pierre a souhaité mettre l'accent cette année sur le surpeuplement dans son rapport national sur l'état du mal-logement, puisque ce phénomène s'ancre durablement sur le territoire français et se renouvelle en touchant de nouveaux publics. Cet éclairage relatif au surpeuplement sur l'île de La Réunion est donc issu d'une étude réalisée du printemps à l'automne 2017 sur le territoire national. Un travail d'enquête de terrain s'est déroulé du 26 juin au 5 juillet 2017 à La Réunion⁴⁰. 10 acteurs locaux ont été rencontrés, ainsi que 5 ménages. Ainsi, dans le prolongement de l'éclairage régional produit en 2015, qui se focalisait plus particulièrement sur l'analyse des politiques de lutte contre l'habitat indigne et le financement du logement sur l'île, ce nouveau chapitre thématique porte sur la problématique de la suroccupation / surpeuplement, en écho au rapport national. **L'enjeu est de mettre en lumière les spécificités et particularités du territoire réunionnais en matière de surpeuplement.**

L'étude menée est, à bien des égards, exploratoire et mériterait d'être approfondie, nourrie par de nouvelles données, et déclinée à l'échelle des différents territoires de l'île. En effet, comme à l'échelle nationale, les chiffres et données disponibles sur le surpeuplement sont rares et peu consolidés dans les territoires ; c'est d'ailleurs l'un des axes de travail à construire autour de cette problématique. Bien plus, l'étude est dite « ex-

ploratoire » car le phénomène lui-même reste peu documenté en France (abordé essentiellement sous un angle historique et/ou statistique) contrairement aux pays anglo-saxons. L'analyse pourrait donc être complétée à l'avenir par un travail quantitatif, mais aussi qualitatif plus poussé, notamment via des entretiens plus nombreux auprès de ménages vivant en situation de surpeuplement.

De fait, les acteurs rencontrés à La Réunion (mais aussi en métropole), s'ils se sentent concernés par le phénomène au vu de son ampleur sur l'île, peinent à y trouver des réponses tant l'action publique autour du surpeuplement est encore insuffisante. Ainsi, leur travail s'appuie sur des expérimentations propres à leurs institutions respectives, ou aux acteurs présents sur le territoire, mais ils se retrouvent souvent confrontés in fine à l'absence de solutions « simples » et mobilisables à court et moyen terme pour remédier au problème du surpeuplement.

Il s'agit bien ici de mettre en lumière la nature du phénomène sur le territoire régional et d'éclairer ses spécificités ou points communs avec la situation métropolitaine, puis d'identifier des axes de travail spécifiques ou plus globaux qui permettent de lutter contre le surpeuplement, et plus généralement contre l'ensemble des situations de mal-logement à La Réunion, comme sur l'ensemble du territoire national.

Éléments de contexte

Alors que les conditions de logement s'améliorent globalement à La Réunion, **l'Insee estime que 259 000 personnes vivent encore dans un logement surpeuplé sur le territoire**⁴¹. Cette situation de mal-lo-

⁴¹ Insee Analyses, Chiffres clés, enquête logement à La Réunion fin 2013, les conditions de logement s'améliorent, mais pas pour tous, n°15, mai 2016

⁴⁰ Méthodologie en fin de chapitre

gement concerne **30 % des habitants de l'île, soit 20 % des ménages réunionnais**. C'est deux fois plus qu'en France métropolitaine (9,5 % des ménages touchés par le surpeuplement). Le niveau de suroccupation de la Région est ainsi comparable à celui observé en Ile-de-France (25 %). Cela illustre bien la singularité et l'ampleur de ce phénomène à La Réunion.

Si le taux de ménages en situation de surpeuplement a certes diminué de 5 points à La Réunion entre 2006 et 2013, passant de 24,5 % à 19,6 %, **la situation reste particulièrement préoccupante pour certaines catégories de ménages, notamment ceux qui sont les plus précaires**. 35 % des familles monoparentales vivent ainsi en situation de surpeuplement, tout comme 30 % des 18-29 ans. Or ces catégories sont aussi plus touchées par la pauvreté puisque 56 % des moins de 30 ans sont pauvres à La Réunion⁴² ainsi que près de 65 % des familles monoparentales⁴³.

Malgré une dynamique positive en matière d'habitat sur l'île (résorption des poches d'habitat insalubre, augmentation du rythme de construction, etc.), le volume important de ménages encore en surpeuplement laisse craindre une stagnation, voire une dégradation de leurs conditions de vie, dans un contexte national où ce phénomène est de retour et touche de plus en plus fortement certains publics, comme les jeunes actifs, parents isolés, familles recomposées, etc.

Ainsi, en France métropolitaine, le surpeuplement modéré⁴⁴ a augmenté de 11,5 % entre 2006 et 2013. Ce phénomène touche désormais 7 656 000 personnes, contre 6 865 000 en 2006. Le surpeuplement accentué⁴⁵ a lui augmenté de 17,2 % entre ces deux dates, touchant aujourd'hui 934 000 personnes, soit 137 000

⁴² Insee, RGP, 2014.

⁴³ Diagnostic territorial partagé 360° du sans-abrisme au mal-logement, 2015.

⁴⁴ Logement dans lequel il manque une pièce par rapport à la norme au regard de la composition du ménage.

⁴⁵ Logement dans lequel il manque au moins deux pièces au regard de la composition du ménage.

personnes supplémentaires. Si le chiffre du surpeuplement accentué n'est actuellement pas disponible pour La Réunion, il est toutefois envisageable qu'il concerne, tout comme en France métropolitaine, environ 10 % des individus vivant en situation de surpeuplement sur l'île, soit un ordre de grandeur de 26 000 personnes.

LA DÉFINITION DU SURPEUPLEMENT SELON L'INSEE

Pour déterminer si un logement est, ou non, suroccupé, l'INSEE utilise les critères suivants.

Le caractère surpeuplé d'un logement fait intervenir **le nombre de pièces** en considérant que sont nécessaires :

- une pièce de séjour pour le ménage ;
- une pièce pour chaque couple ;
- une pièce pour les célibataires de 19 ans et plus ;
- une pièce pour deux enfants s'ils ont le même sexe ou s'ils ont moins de 7 ans, sinon, une pièce par enfant.

On parle de surpeuplement « modéré » dans les logements où il manque une pièce par rapport à la norme au regard de la composition du ménage, et de surpeuplement « accentué » dans les logements où il manque deux pièces au regard de la composition du ménage.

La surface est également prise en compte. Le logement doit offrir a minima :

- 25 m² pour une personne seule vivant dans un logement d'une pièce ;
- 18 m² par personne pour les autres ménages.

Comme le rappelle le chapitre dédié à la suroccupation du RML national, il est aujourd'hui essentiel de mettre en lumière le phénomène du surpeuplement, finalement peu étudié, et ce à plusieurs titres. Il s'agit d'une part d'un phénomène encore sous-estimé et minoré du fait d'une part de l'absence de définition partagée entre

les différentes institutions, qui se conjugue d'autre part à une forme de récusation ou de « tolérance » à l'égard de ce phénomène, qu'il soit jugé inéluctable dans certains contextes (marché tendu, pénurie de logement, etc.), ou présenté comme un « choix », voire une « solution » trouvée par les ménages en situation de précarité.

Le surpeuplement, particulièrement prégnant à La Réunion, interpelle effectivement les acteurs qui y sont confrontés. Toutefois, comme en métropole, **la problématique est peu portée en tant que telle et souvent perçue comme une dimension secondaire du mal-logement, comme l'illustre le propos de cet acteur** rencontré dans le cadre de notre enquête de terrain : « *Vous ne traitez de la question que du point de vue de la problématique ? Car finalement, on peut aussi dire que ce sont des gens qui sont logés, qu'ils ne sont pas à la rue.* » (Acteur) ou encore : « *C'est vrai que la suroccupation, au vu de toutes les problématiques, ce n'est pas celle qui ressort le plus.* » (Acteur)

50

L'enjeu est bien de prendre la mesure du phénomène et de percevoir que, loin d'être anodin, le surpeuplement engendre des conséquences insupportables au quotidien pour les ménages et qu'il est symptomatique de la « crise » du logement et des difficultés rencontrées par les plus précaires pour se loger convenablement. Ce chapitre a également pour ambition de faire le point sur les leviers d'intervention qui peuvent permettre de mieux connaître et traiter le phénomène aujourd'hui, sur le court comme le moyen terme.

1^{RE} PARTIE : LA SUROCCUPATION, UN PHÉNOMÈNE QUI AUGMENTE SUR L'ÎLE POUR LES MÉNAGES LES PLUS VULNÉRABLES

Le surpeuplement, loin d'être marginal sur le territoire puisque qu'il **concerne 30 % des habitants de La Réunion**, est alimenté par des dynamiques sociales qui dépassent les politiques de l'habitat : prégnance de la pauvreté, des recompositions familiales, mais aussi du phénomène migratoire marqué par la précarité, etc.

1. UN PHÉNOMÈNE LIÉ AUX CONDITIONS SOCIO-ECONOMIQUES DES MÉNAGES ET À L'OFFRE DE LOGEMENTS DISPONIBLE

Tout comme en métropole, le surpeuplement est donc fortement corrélé aux conditions socio-économiques de la population de l'île, avec néanmoins des contraintes plus fortes pour les familles et les jeunes.

Ainsi, à La Réunion, le surpeuplement touche d'abord les familles monoparentales et les locataires du parc social où 1 ménage sur 3 est en situation de suroccupation. Si **la part de ménages vivant dans un logement surpeuplé a effectivement reculé de 5 points entre 2006 et 2013, elle a augmenté pour :**

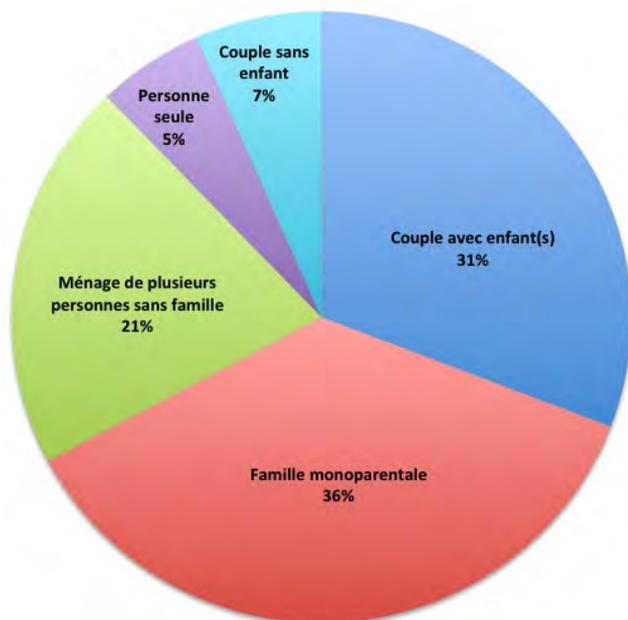
- les familles monoparentales (+2,7 points)
- les locataires du parc social (+1,2 points)

Le phénomène est également à mettre en relation avec la taille des ménages et la démographie du territoire. Bien que le resserrement de la taille des ménages se poursuive à La Réunion pour se rapprocher des tendances métropolitaines (avec en moyenne 2,7 occupants par résidence principale contre 2,2 en Métropole), **les familles nombreuses (3 enfants et plus) représentent 15 % des familles**, contre seulement 9 % en métropole. **Les familles monoparentales**, quant à elles, représentent **30 % des familles** de l'île,

contre 15 % des familles en Métropole, sachant qu'« en termes de pauvreté, les familles monoparentales sont les plus touchées : le taux de pauvreté atteint 65 % quand il est à 42 % pour l'ensemble de la population », comme l'indique le PDALHPD 2016-2021.

MÉNAGES EN SITUATION DE SURPEUPLEMENT À LA RÉUNION EN 2013

SOURCE / Insee, ENL 2013



La suroccupation est ainsi à mettre en perspective avec la démographie de l'île. Si la croissance démographique ralentit depuis 2007 (+1 % par an en moyenne entre 2007 et 2012), le solde naturel reste important et explique à lui seul l'augmentation de la population⁴⁶. Ce dynamisme alimente **la tension en matière d'habitat et de logement, qui impacte notamment les ménages les plus pauvres** (difficulté à trouver un logement abordable, blocage des parcours résidentiels, etc.).

⁴⁶ Au 1er janvier 2014, l'île compte 845 000 habitants. Les flux migratoires sont marqués par des départs plus nombreux que les arrivés (-0,3 %) – INSEE, bilan démographique 2013.

Les versants **Nord et Ouest de l'île, où se concentrent davantage les habitants**, connaissent ainsi un déséquilibre en matière de marché de l'habitat. Les situations de suroccupation y sont plus prégnantes qu'à l'Est et au Sud du territoire⁴⁷. Par exemple, lorsqu'on observe **les motifs de la demande de logement social, le fait d'avoir un logement « trop petit » (et donc potentiellement surpeuplé) est particulièrement mis en avant dans ces territoires**⁴⁸ : parmi les locataires du parc social ou du parc privé demandeurs d'un logement social en 2016, c'est le motif principal de la demande (17 % à l'échelle de l'île), et cette proportion est plus importante dans la CINOR (Nord) et TCO (Ouest) (près de 19 %)⁴⁹.

Plus largement, l'absence de logement concerne près de 45 % des demandeurs d'un logement social en 2016. Cette situation recouvre les ménages hébergés par leurs enfants ou leurs parents (18,7 % contre 11 % des demandeurs en France métropolitaine), logés à titre gratuit (18,15 % contre 4,7 % des demandeurs en France métropolitaine), chez un particulier (7,40 % contre 6,9 % en France métropolitaine), ou encore en sous-location ou hébergement temporaire (1,4 % contre 4,4 % en France métropolitaine)⁵⁰. **Autant de situations qui génèrent potentiellement du surpeuplement, bien que cela reste à objectiver** : « Ça mériterait effectivement qu'on creuse les motifs de la demande, ça recouvre potentiellement des personnes hébergées et des situations de surpeuplement » (Acteur du logement).

⁴⁷ Diagnostic territorial partagé 360° du sans-abrisme au mal-logement, juillet 2015.

⁴⁸ Pour rappel, La Réunion comptait, début 2016, 29 243 demandeurs d'un logement social et 27 755 en fin d'année 2016. Les mutations représentent un peu plus de 28% des demandes. Source : ARMOS-OI, observatoire de la demande et des attributions dans le parc locatif social à La Réunion en 2016.

⁴⁹ L'ENL (Insee) ne permet pas à ce jour d'obtenir des données par territoire.

⁵⁰ ARMOS Oi, Observatoire de la demande et des attributions dans le parc locatif social à La Réunion en 2016.

2. LE SURPEUPLEMENT N'ÉPARGNE AUCUN SECTEUR

Les situations de surpeuplement sont plus fréquentes dans l'habitat collectif (29 %) que dans les maisons individuelles (16 %). Dans l'ensemble, les logements neufs sont aussi moins surpeuplés (16 % contre 20 %).

Malgré tout, **le surpeuplement n'épargne aucun secteur** et touche aussi bien des propriétaires qui accèdent à la propriété dans un logement trop petit, les locataires du parc social qui ne parviennent pas à accéder à un logement plus grand, mais aussi les locataires du secteur « libre » dont le parcours résidentiel est bloqué du fait de leurs ressources trop faibles par rapport aux montants des loyers. Les propriétaires sont tout de même moins touchés par le phénomène.

Tableau : Ménages en situation de surpeuplement à La Réunion, suivant le statut d'occupation en 2013

Propriétaires ou accédants à la propriété	15 025
Locataires du secteur « libre »	12 713
Locataires du parc social	19 821
Autres locataires	11 615
TOTAL	59 174

SOURCE / Estimation FORs sociale, à partir des données de l'ENL 2013 et du RGP 2014.

La prégnance du surpeuplement à La Réunion peut également s'expliquer par d'autres spécificités de l'île en matière de logement et de politique de logement :

- la persistance de certaines formes d'habitat générant de fait du surpeuplement (case à terre d'une seule pièce, etc.),
- des « poches » d'habitat indigne dans les centres urbains, particulièrement concernées par le surpeuplement,
- des prestations sociales différentes de celles appliquées en métropole et qui ne permettent pas de proposer une offre de logement spécifique – par exemple pour le financement des structures telles que les FJT via l'Allocation Logement Foyer, etc.
- une offre qui ne répond que partiellement aux besoins des plus modestes.

MÉNAGES EN SITUATION DE SURPEUPLEMENT À LA RÉUNION EN 2013, SUIVANT LE STATUT D'OCCUPATION



2^E PARTIE : DES TRAJECTOIRES RESIDENTIELLES BLOQUEES QUI EXPLIQUENT LE CARACTERE STRUCTUREL DU SURPEUPLEMENT POUR LES RÉUNIONNAIS MODESTES

En matière de surpeuplement, les facteurs « exogènes » liés à **l'insuffisance de l'offre de logements adaptés, abordables et aux conditions d'accès au logement** se conjuguent donc à l'ensemble **des facteurs de vulnérabilité propres à la situation des ménages**, qui accroissent le risque de se retrouver en suroccupation (la pauvreté, la composition familiale et ses évolutions, le manque d'information sur ses droits, etc.). Il semblerait également que les **représentations des acteurs** jouent un rôle et contribuent à « figer » ces situations, présentées comme inéluctables ou sans solution. Ce dernier point révèle également la difficulté des acteurs à apporter des réponses aux situations de surpeuplement, faute d'une vision partagée et d'un repérage efficient, d'outils d'intervention identifiés, d'une vision systémique des politiques du logement et de l'habitat, etc.

1. DES TRAJECTOIRES RÉSIDENTIELLES TRÈS CONTRAINTES POUR LES FAMILLES

On distingue **deux grands types de trajectoires pour les familles qui vivent aujourd'hui en situation de surpeuplement.**

Dans le premier cas, **le logement n'est pas suroccupé lorsque la famille y accède, mais il le devient après un certain temps**, en lien avec l'agrandissement de la famille ou un hébergement. Les ménages se retrouvent alors « bloqués » dans un logement trop petit et dans l'impossibilité de poursuivre leur parcours résidentiel et de construire leur vie de famille (manque de moyens financiers pour déménager, choix de ne pas quitter le secteur géographique, absence d'offre de logement abordable, etc.). Or, comme le rappelle Louis Besson⁵¹ « un logement, c'est la possibilité de fonder une famille et d'y accueillir les enfants désirés. C'est une des conditions de scolarité convenablement accomplies. Un logement sain met à l'abri des désastreuses conséquences sanitaires de l'insalubrité. »

L'agrandissement de la famille et la difficile mutation pour un logement plus grand :

M. et Mme C., et leurs 8 enfants, à St-Denis de La Réunion

M. et Mme C. vivent dans un T4 du parc social avec leurs 8 enfants, qui ont entre 19 et 2 ans. Ils sont arrivés dans le logement avec leurs deux premiers enfants. D'abord logés dans une petite case « bois sous tôle » sur un terrain familial dans les Hauts, le couple et ses deux premiers enfants ont choisi de faire une demande de logement social pour améliorer leurs conditions de vie : « *Là-bas c'était humide, les petits étaient souvent malades.* » Ils paient 560 € de loyer (dont 30 € à leur charge après le versement des APL) et 200 € de charges comprenant l'eau et l'électricité.

Mme ayant demandé une mutation, une proposition lui a

⁵¹ Un combat en Héritage, Actes Sud, janvier 2014. Louis Besson a été ministre du logement, secrétaire du Haut Comité pour le Logement des Personnes Défavorisées (HCLPD).

été faite il y a 5 ans alors qu'elle était enceinte de jumeaux. Le couple avait alors refusé la proposition, ne se voyant pas déménager si proche du terme de la grossesse et n'ayant pas alors en tête les contraintes liées à l'attribution de grands logements : « *On nous a proposé un T5 dans du neuf, mais j'étais enceinte, alors on a refusé. Déménager, c'était trop compliqué. Du coup, on avait une demande en cours, mais je n'appelais pas, car on nous disait que les T5-T6, ils sont occupés, les gens n'en sortent pas.* »

Le couple et ses enfants se sont donc organisés pour faire face à leurs conditions de logement : « *Les garçons sont dans une chambre, les filles dans une autre. Mais bon, mes plus grands aimeraient bien avoir leur propre chambre, être au calme, mais on ne peut pas. Pour la salle de bains, c'est chacun son tour.* »

Récemment, le couple a dû déposer une nouvelle demande de mutation en urgence, car la Caf leur a indiqué par courrier suspendre les APL du fait du surpeuplement accentué du logement : « *On a fait une demande de mutation en urgence, mais les T5, c'est difficile à avoir. On a regardé les annonces dans les journaux, mais c'est trop cher, on ne peut pas.* » Le bailleur s'est alors mobilisé pour éviter l'impayé (M. et Mme ne travaillent pas) et un T5 leur a été proposé dans leur résidence actuelle, proposition qu'ils ont acceptée.

Les trajectoires résidentielles des familles sont également très marquées par des phénomènes d'hébergement (d'enfants adultes ou d'autres membres de la famille), qui génèrent souvent du surpeuplement. Cet acteur du logement indique ainsi que : « *Le phénomène de l'hébergement est une des causes principales du surpeuplement, en lien avec une rupture du parcours de vie (séparation, divorce, etc.) et ça touche un public varié, dont la caractéristique commune est d'avoir des ressources trop faibles pour accéder au logement* ». Lors des recompositions familiales, l'un ou les deux conjoints peuvent ainsi se retrouver **hébergés par un tiers** (avec ou sans ses enfants) ou retourner chez leurs propres parents ou grands-parents.

« La cohabitation générationnelle parmi les familles qu'on accompagne c'est souvent la grand-mère, la mère et la fille. La personne titulaire c'est souvent la maman, qui peut accueillir sa fille avec ses enfants », indique cet acteur social.

Dans l'autre cas de figure, **les familles rencontrées sont contraintes d'accepter une situation de suroccupation dès l'entrée dans les lieux**, sans quoi elles ne seraient pas en mesure de se loger, en raison de leur situation au regard de l'emploi, de leur niveau de ressources ou encore d'éventuelles discriminations.

L'accès à un logement trop petit est plus fréquent dans le parc privé, notamment dans les logements de mauvaise qualité ou insalubres. Dans le parc social, cela est en effet plus limité, voire impossible du fait des normes d'attribution. Les bailleurs peuvent néanmoins attribuer des T2 à des familles monoparentales à très faibles ressources pour faciliter leur accès au logement. Le parent se voit alors contraint de « tirer un trait » sur la possibilité d'avoir sa propre chambre⁵².

54

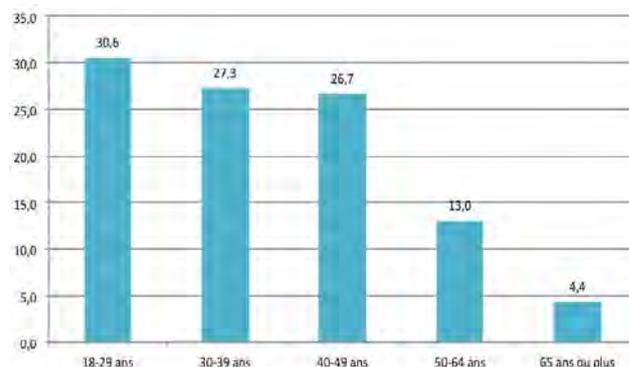
2. LES JEUNES ADULTES : UN PARCOURS RESIDENTIEL INEXISTANT ?

Les **jeunes adultes sont aussi particulièrement touchés** par la suroccupation sur l'île, du fait des difficultés de décohabitation et/ou des retours dans la famille lors des séparations/recompositions familiales. Comme indiqué précédemment, les ménages jeunes (moins de 30 ans) représentent plus de 30 % des ménages en situation de surpeuplement, soit la catégorie d'âge la touchée par le phénomène.

⁵² Recherche sociale, « La résidence alternée des enfants de couples séparés, vécus et pratiques d'une organisation familiale émergente », n°193, janvier-mars 2010.

MÉNAGES EN SITUATION DE SURPEUPLEMENT À LA RÉUNION EN 2013, SUIVANT L'ÂGE DE LA PERSONNE DE RÉFÉRENCE

SOURCE / Insee, ENL 2013



La situation est d'autant plus critique pour les jeunes issus de milieux modestes. C. Bonvalet souligne que, globalement, la décohabitation, première étape résidentielle, est de plus en plus difficile à franchir : « Pour trouver un logement, les jeunes font de plus en plus intervenir leurs parents, qui se portent garants ou les aident financièrement au paiement du loyer. Tous ne peuvent bénéficier de cette aide, et le logement demeure un problème crucial pour les jeunes⁵³ ».

Pour rappel, **les moins de 30 ans représentent presque 47 %** de la population à La Réunion en 2014, soit 10 points de plus qu'en métropole (dont 22 % de 15 à 29 ans, contre 18,6 % en métropole). Par ailleurs, **le taux de chômage monte à plus de 60 % chez les moins de 25 ans** ; parmi eux, il s'établit à 56,5 % pour les hommes (contre 28,6 % en métropole) et à 60,3 % pour les femmes (contre 29,4 %), corrélé à des niveaux de qualification particulièrement faibles. À cet égard, la suroccupation tend à entretenir un cercle vicieux puisqu'elle hypothèque grandement la réussite scolaire et impacte in fine l'employabilité des jeunes adultes.

⁵³ « Logement et vie familiale. Un parcours résidentiel en mutations », Informations sociales 2005/3 (n° 123), p. 56-65.

Pour les acteurs rencontrés, les difficultés de décohabitation des jeunes sont avant tout liées à la précarité de l'emploi, à l'insuffisance et/ou instabilité des ressources, ou encore à l'absence d'aides sociales et/ou de garanties, en regard de la cherté des loyers. La chargée de mission du CLLAJ de La Réunion explique : « *Ce qui bloque, c'est souvent les ressources par rapport à la situation professionnelle, pas de cautionnaire, pas d'économies et parfois une instabilité personnelle. Les bailleurs privés et agences immobilières n'acceptent pas le dispositif VISALE⁵⁴ pour se porter garant avec une clé spéciale étudiant. Ça commence à marcher en métropole, mais pas ici.* »

« *Quand on les questionne, oui il y a pas mal de jeunes seuls qui vivent encore chez leurs parents en suroccupation. Ils veulent décohabiter, leur indépendance... Le problème majeur, c'est la précarité de l'emploi et des ressources qui bloque, d'autant qu'il y a un manque de petits logements. Ils n'ont pas de cautionnaire, pas d'économies et sont parfois dans une instabilité personnelle aussi. Il y a aussi un phénomène de grossesse précoce et de très jeunes filles avec enfants. Souvent elles vivent chez leur parents ou beaux-parents et ont eu la grossesse en habitant chez les parents. Quand c'est comme ça, clairement c'est compliqué.* » (Acteur social)

Malgré les efforts réalisés au niveau des attributions de logement social en 2016, les difficultés d'accès au logement chez les jeunes s'enkystent à La Réunion. Ainsi, même s'ils sont surreprésentés dans les attributions par rapport à leur proportion parmi les demandeurs (6,20 % de moins de 20 ans contre 2,20 % dans les demandes, et 17,40 % de 20-24 ans contre 12,41 % parmi les demandes), ils peinent globalement à conquérir leur indépendance

⁵⁴ Le dispositif VISALE, porté par Action Logement, permet aux jeunes de moins de 30 ans ou salariés depuis moins de 6 mois de plus de 30 ans de bénéficier d'un garant. Le bailleur louant son logement à un locataire certifié Visale est ainsi garanti gratuitement sur les éventuels impayés locatifs qui pourraient intervenir.

via un logement autonome. Bien souvent, ces jeunes déploient des stratégies « du moins pire » qui peuvent générer de la suroccupation : prolongation de la cohabitation chez les parents, y compris avec conjoint et enfant(s) ou hébergement chez des tiers, avant d'en arriver, pour certains, à des ruptures de la solidarité familiale au point de se retrouver à la rue ou dans des parcours d'errance : « *Il y a de plus en plus de jeunes qui, suite à des conflits avec leur famille, se retrouvent à la rue, hébergés chez des tiers, ou qui dorment dans leur voiture. Et parfois, à l'origine, il y a de la suroccupation* », indique cet acteur social.

Tout comme pour les familles nombreuses, **la question de l'offre de logements accessibles pour les jeunes se pose.** En Outre-mer, il est particulièrement complexe de financer le fonctionnement de structures telles que les FJT ou les foyers, qui peuvent être une étape du parcours résidentiel des jeunes ménages. D'après un acteur du logement rencontré, « *il y a une vraie problématique par rapport à l'Allocation Logement. On n'a pas l'équivalent de l'APL foyer. Un pan des aides à la personne n'est pas décliné Outre-mer. C'est un vrai sujet car on manque d'outils pour solvabiliser les ménages, apporter des réponses à ces publics (FJT, dispositifs de types foyers, etc.)* ». Et cet acteur institutionnel de préciser : « *Les résidents des FJT (ou résidences sociales) peuvent toucher l'Allocation Logement Foyer, sauf que dans les DOM, les montants sont inférieurs à ceux pratiqués en Métropole, car les bâtiments sont financés par la LBU⁵⁵. Il y a donc moins de financements à la personne. Donc les montants sont faibles et pour que les jeunes puissent y accéder, l'opérateur du foyer ne peut pas mettre un loyer important pour équilibrer le budget de fonctionnement. On a de petites subventions État et Caf mais ça ne suffit pas. On n'est pas à l'équilibre. Il y a un besoin mais c'est vraiment compliqué.* »

⁵⁵ LBU : Ligne Budgétaire Unique.

Par ailleurs, **l'impact du surpeuplement sur les jeunes peut parfois être minoré.** En effet, ces derniers peuvent être perçus comme plus « résilients » ou « à même » de supporter les conséquences du surpeuplement : « *Pour les jeunes seuls qui vivent en suroccupation chez leurs parents, ils sont habitués finalement, ça les dérange moins* », estime cet acteur social.

Pour répondre aux besoins de logement des jeunes décohabitants, **les bailleurs sociaux expérimentent notamment la colocation**, en partenariat avec le CL-LAJ, via un système de sous-location. Pour autant, **la colocation semble encore peu correspondre aux attentes de ces jeunes**, et reste malgré tout conditionnée à la solvabilité du ménage.

D'autres bailleurs, comme la SEMADER, ont eux décidé « d'aller vers » les jeunes en formation pour les informer des possibilités qui s'offrent à eux dans une perspective de décohabitation (types de logements, colocation, secteurs géographiques, aides financières mobilisables, etc.) et des « devoirs du locataire » (démarches à entreprendre, paiement du loyer, entretien, etc.). Des sessions d'information sont donc organisées auprès des jeunes de « l'école de la 2^e chance⁵⁶ » en parcours d'insertion professionnelle. Cette dernière initiative semble particulièrement propice puisqu'elle permet de travailler la question du logement des jeunes en parallèle de celle de l'emploi, deux dynamiques intrinsèquement liées puisque le fait d'avoir un logement facilite les démarches d'insertion professionnelle et que l'insertion professionnelle est un préalable important dans l'accès au logement. Rappelons que le taux de chômage concerne plus de 56 % des 15-24 ans à La Réunion⁵⁷.

56

⁵⁶ Plus d'information sur <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F2039>

⁵⁷ Source : INSEE, RGP 2014.

3^E PARTIE DES CONSÉQUENCES QUI PEUVENT METTRE EN PÉRIL LES FAMILLES ET L'AVENIR DES ENFANTS

Soulignons d'emblée que les conséquences du surpeuplement pour les ménages sont globalement les mêmes à La Réunion qu'en Métropole. Elles s'incarnent jusque **dans les moindres recoins de la vie quotidienne.** Sur le long terme, le surpeuplement hypothèque grandement l'avenir des personnes et des familles (scolarité, insertion professionnelle, vie affective et familiale, santé, etc.)

Nombre de ces conséquences ne se sont pas **propres à la problématique des logements suroccupés – on les retrouve avec d'autres formes de mal-logement**, en particulier l'habitat indigne, par exemple en matière de santé, de scolarité des enfants ou encore d'image de soi. D'autres impacts apparaissent en revanche plus spécifiques.

1. VIVRE DANS UN LOGEMENT SUROCCUPÉ : UN COMBAT QUOTIDIEN

La suroccupation représente **une contrainte perpétuelle** pour les ménages : difficultés pour préparer les repas puis les prendre ensemble, pour bien dormir et se reposer, pour organiser l'espace ou stocker ses affaires, maintenir un cadre de vie sécurisant, etc. Ces conséquences sont aggravées lorsque le logement est fortement dégradé.

La famille C., 10 personnes dans un T4 du parc social à St-Pierre de La Réunion : une organisation quotidienne à toute épreuve.

M. et Mme C. vivent dans leur logement depuis une quinzaine d'années, ils sont entrés dans les lieux avec leurs deux premiers enfants. Ils en ont aujourd'hui 8, âgés de 2 à 19 ans. L'appartement se compose d'une pièce commune qui fait office de salon et de salle à manger, d'où l'on aperçoit la véranda et

une petite cuisine. La pièce s'ouvre sur un couloir qui dessert 3 chambres et une petite salle-de-bain, ainsi que les WC.

Si l'appartement est bien ordonné, c'est grâce à une organisation rigoureuse de la vie quotidienne de la famille : « *J'optimise la place, je range une partie des courses dans la véranda et je fais aussi les achats au fur et à mesure.* ». Pour manger comme pour se laver, « *c'est chacun son tour, le matin il faut s'organiser, on fait généralement du plus grand au plus petit.* » Mme C. explique devoir ranger très régulièrement le logement : « *Il manque encore un peu d'espace, on a mis des armoires mais il faut sans cesse ranger et tout faire rentrer : les vêtements, les draps, etc.* » L'ensemble des membres du foyer a donc intégré les règles nécessaires au bon fonctionnement de la vie quotidienne familiale : respect des horaires, patience pour bénéficier de la salle de bain, impossibilité d'avoir un coin pour soi, etc.

La distribution des chambres n'est pas sans conséquence pour la famille, et les trois aînés sont obligés de cohabiter : « *Mon fils majeur voudrait avoir sa chambre, pour être un peu tout seul, au calme, mais il ne peut pas !* »

Sans emploi, M. et Mme C. ne peuvent accéder à un logement plus grand dans le parc privé : « *On a regardé les annonces, mais on n'avaient pas les moyens.* »

L'absence d'intimité et de repos, qui s'ajoute à une sociabilité forcée, est souvent source de stress, d'anxiété et contribue à exacerber les tensions entre les différents membres du foyer, notamment lorsque plusieurs cellules familiales vivent sous le même toit.

2. DES SITUATIONS DE COHABITATION INTERGENERATIONNELLE PARTICULIÈREMENT CONFLICTUELLES

Comme indiqué précédemment, **les cohabitations intergénérationnelles** liées à la persistance de solidarités familiales et à des situations d'hébergement

semblent relativement fréquentes à La Réunion. S'il existe peu de données quantitatives sur ce phénomène, les sociologues observent toutefois la prégnance des retours au domicile parental et de la « génération boomerang ». S. Gaviria⁵⁸ identifie plusieurs trajectoires, dont deux concernent plus particulièrement le territoire réunionnais : la trajectoire « conjugale » (retour après une rupture avec le conjoint), ou « professionnelle » (retour ou non départ suite à l'absence d'emploi et de ressources stables). En effet, « *pour quitter le domicile familial définitivement et se maintenir en dehors, il faut pouvoir financer un logement. Le logement est un problème crucial étant donné la difficulté d'y accéder* ».

Dans le cas spécifique des violences conjugales⁵⁹, la victime peut être amenée à quitter le logement dans l'urgence pour être hébergée par un tiers, parfois avec ses enfants, faute d'autre solution. Ainsi, comme l'explique cet acteur social, « *la suroccupation peut être une conséquence de la violence conjugale. Les femmes se rendent souvent chez leurs mères et grands-mères. Les solidarités familiales sont encore fortes, donc ce n'est pas rare. C'est une fuite aussi.* »

Les situations de suroccupation mettent l'intimité de tous à rude épreuve et peuvent, dans certains cas, être sources de conflit en impactant la qualité des relations intrafamiliales. C'est ce qu'explique un bailleur : « *Ça génère une tension quand il y a trop de personnes dans un petit espace. Qui dit tension dit violence : des parents avec le jeune, ou des tensions dans le couple* ».

⁵⁸ La génération boomerang : revenir adulte autrement, SociologieS, Théories et recherches, mars 2016.

⁵⁹ La Réunion est un territoire qui n'est pas épargné par la problématique des violences intrafamiliales et conjugales : « A La Réunion, le phénomène est tout aussi préoccupant qu'au niveau national : en 2013, près de 1 700 faits de violence conjugale ont été recensés par la Police ou la Gendarmerie, soit 5 plaintes enregistrées par jour. » (source : état des lieux de la prise en charge des femmes victimes de violences conjugales à La Réunion, Observatoire Régional de la santé Océan Indien, décembre 2015).

La suroccupation complique également l'exercice de la parentalité et la construction de liens apaisés entre parents et enfants. La taille limitée du logement empêche l'enfant de disposer d'un espace autonome, d'une chambre ou d'un coin tranquille. Elle implique la présence permanente des frères et sœurs ou des parents, avec lesquels les plus jeunes enfants partagent parfois le même lit. « *Il y a souvent des enfants qui dorment avec leurs parents, indique cet acteur institutionnel, donc ça ne facilite pas le développement affectif, l'autonomie.* » Par ailleurs, les injonctions faites aux enfants – de cohabiter harmonieusement, de ne pas faire de bruit, de « prendre sur eux », etc. – peuvent concourir également à modifier leur comportement (abattement, agressivité, etc.).

La sociabilité forcée entre les différents membres de la famille peut être source de tensions, voire d'éventuelles violences, notamment lorsque les enfants grandissent. A titre d'exemple, parmi les jeunes reçus par le CLLAJ en 2015, 35 % souhaitaient entamer une recherche de logement du fait de relations conflictuelles avec leurs parents. Les conditions de logement (trop petit) sont aussi très fréquemment mentionnées. « *On a souvent des demandes en hébergement pour des situations de violences intrafamiliales, explique ainsi un acteur institutionnel. À La Réunion, c'est un enjeu majeur et très lié au logement, à la proximité. Le surpeuplement a des conséquences problématiques quand l'enfant grandit, devient jeune adulte, il peut y avoir des violences, des clashes. L'humain s'adapte à tout, mais parfois c'est à la limite de l'acceptable.* »

De telles situations sont également repérées parmi les ménages qui déposent un recours Dalo à La Réunion : « *Ce qu'on retrouve au niveau du Dalo, explique un acteur institutionnel, c'est la présence de plusieurs générations au sein du logement et après il faut pouvoir loger tout ce monde avec une intimité raisonnable. Il y a aussi des demandes de décohabitation, car c'est source de conflit aussi, surtout quand il y a de jeunes*

enfants. On voit coïncider la naissance et les premières demandes / recours au niveau du Dalo. »

Par ailleurs, les cohabitations intergénérationnelles adjointes à une situation de surpeuplement sont pointées du doigt par certains acteurs comme entraînant **une promiscuité qui peut constituer un facteur de risque pour les enfants, notamment avec des risques de violences sexuelles ou d'inceste.** C'est ce que suggère cet acteur social : « *Souvent, ça peut être une des conséquences de la suroccupation. Mélangier les différentes générations ce n'est pas sain.* »

3. DES CONSÉQUENCES ACCRUES SUR LA DÉGRADATION DU BÂTI ET LA SANTÉ DES MÉNAGES

À La Réunion, **l'impact de la suroccupation sur la dégradation accélérée du bâti est davantage mis en avant par les acteurs** qu'en métropole.

L'humidité reste globalement le premier défaut des logements réunionnais puisque 40 % des ménages signalent la présence d'humidité sur les murs, contre 21 % en France métropolitaine⁶⁰. Or, l'humidité, qui entraîne la dégradation du bâti, est exacerbée en cas de suroccupation (sur-utilisation des pièces humides, particularité du climat, etc.). **Ce constat est vrai dans le parc social comme dans le parc privé.**

« **L'impact sur le logement est catastrophique.** *Un logement suroccupé est dégradé très vite : les WC, sanitaires, cuisine... ce n'est pas calibré pour. Les logements ne résistent pas au choc de la suroccupation. Les logements sont complètement défoncés.* » (Acteur social)

« **Un logement surpeuplé entraîne une dégradation précoce du logement, car les usages sont multipliés par le nombre de personnes.** *En tant que*

⁶⁰ Op. cit., INSEE, 2013.

gestionnaire de parc locatif, ma préoccupation, c'est la vétusté du patrimoine ou l'évolution du patrimoine qui n'est pas corrélée à la politique budgétaire et engendre donc un climat d'insatisfaction grandissant. » (Acteur du logement)

Outre la dégradation observée à l'intérieur du logement, les conséquences du surpeuplement s'apprehendent aussi dans les parties communes (davantage sollicitées) et les abords du logement : « *Dès qu'il y a du surpeuplement, on est très rapidement dans un vieillissement accéléré du parc dans le logement ou dans les parties communes* », explique un acteur du logement.

La dégradation accélérée du logement et des communs, notamment en habitat collectif, rend encore plus complexe la situation du ménage et renforce les conséquences du surpeuplement en matière de santé, de dégradation de l'image de soi, etc. Le surpeuplement augmente ainsi considérablement l'ensemble des risques sanitaires associés au mal-logement (accidents domestiques, transmission des maladies contagieuses, pathologies respiratoires et dermatologiques liées à l'humidité générée par la sur-utilisation des pièces humides, complication des prises en charge médicale, etc.)

Mme M, Locataire d'un T3 insalubre à St-Denis de La Réunion avec ses enfants et neveux : des conditions d'habitat indignes

Mme M. et sa famille vivent dans un immeuble sous le coup d'un arrêté d'insalubrité. Locataire d'un T3, Mme M. paie 650 € de loyer mensuel à son propriétaire. Mme M. a déposé une demande de logement social dès 2013. Mme M. travaille par intermittence dans l'animation périscolaire. Elle perçoit une indemnité chômage ainsi que les prestations familiales.

Originaire de Mayotte, Mme M. est arrivée à La Réunion

en 2010 après avoir vécu avec ses deux premiers enfants à Poitiers, où elle était locataire d'un T3 dans le parc social. D'abord hébergée chez une de ses sœurs à St-Denis de La Réunion, elle trouve son logement grâce au bouche-à-oreille : « *J'ai trouvé ici car ma sœur y vivait déjà* ». A l'entrée dans son logement actuel, Mme M. avait 4 enfants. Depuis le décès d'une sœur, elle accueille 5 neveux et nièces supplémentaires, âgés de 11 mois à 16 ans.

Le logement est composé d'une cuisine, d'une pièce à vivre, d'une pièce d'eau sans fenêtre et de deux chambres. Pour dormir, la famille doit s'organiser chaque jour : « *On a des matelas en plus. Les garçons dorment dans la grande chambre et les filles dans le salon. Parfois je dors dans la petite chambre avec les deux derniers enfants de 2 et 3 ans, mais quand il fait chaud, c'est trop dur, donc je dors aussi dans le salon, au moins on peut aérer.* »

La cohabitation et le manque de chambres posent un souci majeur pour ses enfants adolescents, qui n'ont pas d'intimité : « *Mon garçon qui a 14 ans, il ne peut pas dormir bien avec les plus petits. Pareil pour ma fille de 16 ans qui devrait avoir son intimité.* » En plus, les rythmes des enfants sont différents : « *Ceux qui partent tôt au collège, ils se lèvent et c'est bruyant pour les autres* ».

En matière de rangement, l'organisation de l'espace est très compliquée : « *Il y a des affaires qui traînent partout, on n'a pas de place pour ranger les vêtements et les cahiers des enfants. Il y a tout qui traîne et les enfants ne peuvent pas jouer.* »

Le surpeuplement, qui s'ajoute à l'insalubrité du logement est très difficile à supporter pour la famille : « *Honnêtement, on n'arrive plus à supporter. Avec neuf enfants, c'est invivable ici. Même pour faire le ménage, il faut se battre. Il faut vraiment que chacun ait son espace.* »

Aux yeux de Mme M., le logement idéal serait « *une chambre pour presque chaque enfant, qu'ils soient à l'aise.* » Depuis le dépôt de sa demande de logement social, il y a

5 ans, Mme M. n'a reçu aucune proposition. Pour faciliter les démarches, ses 5 neveux et nièces ont été retirés de la demande de logement social et vont être hébergés par un autre membre de la famille : « Je ne comprends pas. Ils me disaient qu'il n'y avait pas de T6 ou T7, mais là ils disent qu'il n'y a pas de T5 non plus. »

Mme M. est très lucide sur ses possibilités de relogement : « C'est mieux un logement social. Forcément, si je cherche dans le privé, ça sera insalubre. (...) Je ne veux plus dans le privé ; les autres que je connais qui vivent dans le privé, c'est toujours la même chose. Ils disent toujours que nous, les Mahorais, on entretient mal. Mais c'est le propriétaire qui ne répare pas. »

4^E PARTIE LES OBSTACLES À LA PRISE EN COMPTE DU SURPEUPLEMENT DANS LES POLITIQUES DE L'HABITAT

L'adéquation de l'offre de logements à la demande reste problématique à La Réunion. Le PDALHPD 2016-2021 mentionne une construction de logement tendanciellement à la baisse depuis le début des années 2000 et une offre majoritairement constituée de T3 et T4, qui ne répond qu'en partie aux besoins, plutôt orientés vers les petits et très grands logements. Ces tensions, alimentées par les représentations des acteurs sur les ménages en situation de surpeuplement, contribuent à bloquer les parcours résidentiels des ménages les plus précaires et à concentrer les situations de suroccupation dans le parc privé indigne et le logement social.

1. DÉPASSER LE FATALISME

Contrairement à certains acteurs rencontrés en Métropole, les professionnels qui se sont exprimés dans le cadre de l'enquête de terrain à La Réunion n'ont jamais nié l'existence, voire la prégnance du phénomène

du surpeuplement dans l'île : « *Le surpeuplement, ça fait écho, c'est clair et net, c'est une évidence* » (Acteur du logement).

Si la première étape pour pouvoir agir sur le surpeuplement dans la Métropole sera de sortir du déni, on peut donc considérer que La Réunion a « un pas d'avance ». En revanche, les discours recueillis mettent souvent en avant le manque de solutions disponibles pour résoudre les situations de surpeuplement, voire expriment une relative tolérance à l'égard de cette problématique (pour les jeunes par exemple) ou son caractère inéluctable.

2. UNE PROBLÉMATIQUE TROP SOUVENT ATTRIBUÉE À DES PRATIQUES « ETHNOCUL- TURELLES »

Pour autant, tout comme en Métropole, l'analyse des discours recueillis met au jour un écart entre la réalité du surpeuplement et sa prise en compte explicite dans les actions conduites. **La complexité de la thématique conduit également certains acteurs à associer le surpeuplement à des pratiques « culturelles » ou ethnoculturelles, notamment de ménages d'origine mahoraise/de l'Océan Indien⁶¹**, qui expliqueraient son émergence et sa difficulté à le traiter. Ces représentations, présentes dans une partie des discours recueillis, gagneraient à être abordées explicitement et déconstruites, puisque le risque existe de voir se développer des pratiques discriminatoires à l'égard de certains publics qui contrarieraient leur accès à un logement adapté et contribueraient à ancrer pour elles les situations de surpeuplement.

Parmi les pratiques évoquées par les acteurs, liées par exemple aux ménages immigrés qui se re-

⁶¹ Notons que cette problématique du mal-logement – et plus particulièrement du surpeuplement des logements – des ménages « mahorais » est également évoquée par un nombre croissant de bailleurs dans l'Ouest français (Rennes, Le Havre, Angoulême, etc.).

trouveraient confrontés au surpeuplement de façon inévitable du fait de « traditions » ou de « modes de vie », **on retrouve notamment la forte natalité et l'hébergement de tiers.**

La prégnance des discours sur ces publics peut sembler paradoxale puisque selon l'INSEE, les natifs de Mayotte représentent 6 260 individus en 2013, soit 0,7 % de la population réunionnaise. Mais ces ménages se distinguent par leur composition familiale (davantage de familles nombreuses et de jeunes), leur statut d'« inactifs » (77 % dont 56 % d'élèves et d'étudiants)⁶² et par leur regroupement dans certains pans du parc social ou de l'habitat indigne.

Tout comme les ménages en métropole qui ont connu une trajectoire migratoire, les familles de l'Océan Indien sont **souvent plus précaires** (souvent des familles nombreuses, victimes d'éventuelles discriminations sur le marché du logement, de l'emploi, aux ressources plus précaires, et enfin aux pratiques d'accueil et d'hébergement souvent soulignées par les acteurs) et **par là même particulièrement vulnérables** à la suroccupation. Ces familles sont souvent contraintes de se rabattre sur des solutions de logements précaires (marchands de sommeil, habitat dégradé, insalubre, voire indigne, etc.). Ainsi, selon un acteur institutionnel, « *les personnes qui sont en grande précarité, et notamment les familles originaires de l'Océan Indien, acceptent des choses que personne ne veut.* »

Certains discours lient le phénomène de suroccupation à des « traditions » ou « modes de vies » différents chez ces ménages. Par exemple, **l'hébergement fréquent de tiers** est associé à leur « tradition d'accueil » : « **C'est culturel pour moi cette histoire de solidarité familiale** », déclare cet acteur institutionnel. En matière d'hébergement, les traditions d'accueil et de solidarités familiales sont bien plus mentionnées par les

⁶² RGP 2013.

acteurs rencontrés que les dimensions économiques, sanitaires ou discriminatoires qui contraignent souvent ces familles à vivre dans un logement trop petit. Ces pratiques d'accueil sont souvent évoqués avec un certain fatalisme : « **Le surpeuplement après l'attribution, pour les familles mahoraises, c'est quelque chose qu'on ne peut pas maîtriser, c'est incontrôlable. Il y a une culture d'accueil particulière, ça leur semble normal de faire venir le neveu, la tante, la nièce, même si c'est galère en termes de logement. Et quand on fait une décohabitation, ça ne règle pas le problème car on aura 2 logements en sur-occupation.** » (Acteur du logement)

Les discours ethnoculturels **reviennent également souvent sur l'usage inadapté du logement ou encore la forte natalité.** Dans certains cas, ce type de discours peut aller jusqu'à minimiser les conséquences sur la famille en estimant que la suroccupation serait mieux tolérée dans certaines cultures ou catégories de ménage que dans d'autres : « *Ce qui est mal vécu, c'est plus la mauvaise qualité du logement. Eux sont habitués à vivre nombreux. Ça ne les gêne pas forcément, ils mettent des matelas un peu partout. Pour eux, l'espace n'est pas un problème, c'est plus les fuites, les problèmes électriques, etc. dans les familles mahoraises. Alors que les familles réunionnaises cherchent davantage les pièces en plus.* » (Acteur social)

Or ce type d'analyses reste subjectif et s'appuie rarement sur des données objectives ou sur le ressenti des ménages concernés⁶³.

Ces discours reflètent, tout comme en métropole, la réelle difficulté pour les acteurs à prévenir et résoudre le surpeuplement. Le manque d'outils induit une **faible reconnaissance de ces situations et un sentiment d'impuissance**, ce qui concourt à cristal-

⁶³ Gray, Alison, « Definitions of Crowding and the Effects of Crowding on Health, A Literature Review », Gray Matter Research Ltd.

liser les discours autour des populations originaires « de l'Océan Indien »/de Mayotte. Il ressort que les acteurs du logement sont très favorables aux mesures d'accompagnement des ménages lors de l'entrée dans les lieux.

En désignant les pratiques ethnoculturelles comme principale cause du surpeuplement, ce discours tend à rendre les ménages responsables d'une situation de mal-logement qu'ils auraient « choisie » en décidant d'avoir d'autres enfants ou encore d'héberger d'autres personnes dans leur logement. Cette vision ne prend pas en compte les nombreux obstacles rencontrés par les ménages immigrés dans leurs parcours résidentiels, qui peuvent les mener à vivre dans un logement suroccupé. Réduire le surpeuplement à des facteurs et pratiques ethnoculturels contribue donc à sous-estimer l'importance du phénomène, à en **minimiser la gravité face à d'autres formes de mal-logement (jugées plus extrêmes), et donc l'urgence d'y répondre.**

62

Bien plus, cela contribue à masquer la diversité des types de ménages qui vivent ou risquent un jour de vivre dans un logement surpeuplé, en raison de leur manque de ressources et des obstacles qu'ils rencontrent dans leur accès à un logement adapté. Cet acteur institutionnel en témoigne : « *À chaque fois que j'ai entendu parler du surpeuplement, c'est le cliché des familles mahoraises dont personne ne veut s'occuper. Ici, elles ne sont pas considérées comme françaises. Il y a l'idée que ces familles vivent en tas et personne ne s'en occupe. Finalement c'est beaucoup l'arbre qui cache la forêt.* »

3. UNE SUR-OCCUPATION PERSISTANTE DANS L'HABITAT INDIGNE

Les situations de surpeuplement sont **particulièrement repérées dans d'habitat indigne diffus**, qu'il

s'agisse de secteurs situés dans les Hauts, ou des bâtis anciens et dégradés des centres urbains (à St-Denis notamment) souvent exploités par des marchands de sommeil. L'INSEE dénombre encore 6 600 logements privés des trois éléments de confort sanitaire de base en 2013 (eau courante, baignoire/douche, WC à l'intérieur du logement) et plus de 5 000 logements sans WC à l'intérieur.

Si les opérations de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ont permis de résorber les vastes zones d'habitat indigne, **des « poches » d'habitat indigne persistent néanmoins de façon diffuse sur le territoire** : elles constituent la principale porte d'entrée vers le logement pour les ménages les plus précaires, et s'accompagnent bien souvent de suroccupation. Cet habitat indigne recouvre plusieurs formes : copropriétés dégradées où peuvent se retrouver des marchands de sommeil ou bailleurs indécents, cases à terre rudimentaires dans les Hauts, etc.

Les opérations de résorption de l'habitat indigne se sont donc adaptées à cette situation, mais restent complexes à mettre en œuvre, tant pour repérer les situations que pour apporter des solutions aux ménages.

Les opérations d'amélioration de l'habitat : une réponse à certaines formes de suroccupation

Mme J., mère de 2 enfants, est retournée vivre dans la case en « bois sous tôle »⁶⁴ de ses parents suite à sa séparation en 2009. Située dans les Hauts de St-Gilles⁶⁵, à l'Ouest de l'île de La Réunion, l'habitation se compose d'un espace extérieur planté et aménagé, d'une cuisine, de deux chambres, d'une petite pièce « salon », d'une salle-de-bain et d'une varangue. Mme J. et ses enfants vivent avec la mère de Mme, âgée de plus de 65 ans. « *Ma mère n'était pas forcément très contente, indique Mme J. Ici il n'y avait pas vraiment de*

⁶⁴ Habitat populaire typique de l'île de La Réunion qui se compose d'une structure en bois et d'un toit en taule.

⁶⁵ À La Réunion, « les Hauts » désignent l'ensemble des sites qui ne sont pas littoraux et dont le relief est escarpé.

place pour nous. » L'absence de chambre séparée implique en effet de réorganiser chaque soir la pièce commune au moment du coucher

Le principal problème du logement est sa configuration, qui ne permet pas à chacun de dormir correctement : « *On n'avait pas d'espace pour dormir quand on est arrivés ici.* » Pour dormir, la mère de Mme dispose de sa propre chambre, Mme et sa fille dorment dans la seconde chambre tandis que son fils installe chaque soir un matelas dans l'espace servant de salon : « *Le problème c'est que quand je me lève le matin, je réveille tout le monde.* »

Accompagnée par les animateurs techniques des Compagnons Bâisseurs, l'auto-réhabilitation du logement a permis de créer une chambre en plus et d'agrandir la pièce commune en fermant la « véranda » : « *C'est bien mieux, on aura plus de confort.* »

La présence d'une cuisine indépendante et d'une cour permet à la famille de s'organiser pour préparer et prendre les repas, et à chaque membre de pouvoir s'isoler si besoin.

Globalement, un gros travail de repérage de l'habitat indigne et de sensibilisation des ménages est mené sur le territoire.

4. UNE PRESSION IMPORTANTE SUR LE PARC SOCIAL COMBINÉE À LA FAIBLE SOLVABILITÉ DES MÉNAGES

Les données relatives à l'attribution des logements sociaux sur le territoire mettent en évidence la forte précarité des ménages : « Les ménages relogés qui bénéficient d'un emploi ne représentent que 30 % de l'ensemble des attributaires du parc social à La Réunion alors qu'ils sont près de 58 % au niveau national. »⁶⁶

⁶⁶ Rapport de l'ARMOS, op. cit.

Le parc social concentre ainsi les ménages les plus pauvres, et ne permet pas, actuellement, d'assurer leur mobilité résidentielle (accès ou mutation), du fait du manque de petits et de grands logements : « *On a de la suroccupation dans des petits logements (des mères seules avec enfants dans un T2 par exemple)*, indique un acteur du logement. *Là on peut apporter une réponse avec une mutation dans un T3 à moyen terme. Mais, pour les mutations vers des grands logements, on est dans une impasse.* » La problématique des grands logements semble en effet particulièrement forte : « ***Il y a peut-être un goulet d'étranglement au niveau des grands logements.*** La mutation au-delà du T4 devient compliquée, même s'il y a de la suroccupation, car les grands logements ne se libèrent pas beaucoup. On arrive à gérer du T2 au T4, mais après on bloque. »

L'offre de logement social (y compris neuve) est ainsi majoritairement constituée de **T3 et T4, qui ne qui représentent 63 % des logements sociaux** actuellement tandis que 51 % des demandes en logement social concernent ces typologies. **Inversement, 21 % de l'offre se compose de T1-T2** alors que plus de 40 % des demandes se tournent vers ces petits logements. Ce décalage induit un blocage des parcours résidentiels.

Le blocage du parcours résidentiel des ménages est corrélé d'une part à leur situation socio-économique très précaire, puisque ce sont les plus modestes et les plus vulnérables qui vivent in fine en situation de suroccupation. Mais ce phénomène est d'autre part étroitement lié à la structure même de l'offre de logement (tant du point de vue du niveau de prix que des typologies).

5. UNE PRODUCTION NEUVE INSUFFISANTE ET DECONNECTÉE DES BESOINS DES PLUS MODESTES

Selon la dernière note de conjoncture de la DREAL⁶⁷ le **nombre de logements autorisés à la construction** d'octobre 2016 à septembre 2017 **est en baisse de 7,6 %** par rapport à la même période un an auparavant.

Bien plus, **le ralentissement de la production neuve se conjugue avec sa déconnexion des attentes des ménages** puisqu'elle se concentre largement sur les logements de 3 ou 4 pièces qui représentent 68 % des autorisations de construction accordées entre 2010 et 2013 (respectivement 31 % et 37 %). La part des petits logements (1 ou 2 pièces) se maintient à 18 % des autorisations.⁶⁸

Un acteur institutionnel explique que *« le rythme de production n'est pas à la hauteur de la crise du logement. C'est dû au fait que la population continue à augmenter, que l'offre de logements ne satisfait pas la demande et que la production de logements sociaux est encore inférieure aux besoins des populations de faible niveau socio-économique. Une des causes de l'insuffisance de logements sociaux ce sont des montages complexes et le prix élevé du foncier qui est rare et cher. »*

La problématique tient également aux coûts de construction des logements, puisque les T3-T4 sont aussi les typologies les plus « rentables », tandis que les petits logements ont un coût au m² plus élevé, et que les trop grands logements engendrent des loyers trop élevés pour les familles les plus modestes.

« Le parc de logement existant n'est pas adapté. Il y a une déconnexion du rapport qualité/ coûts du logement / coût au m² : les prix ne cessent d'augmenter. Il y a de vraies difficultés des bailleurs pour attribuer de grands logements. Il y a très peu de logements au-delà du T5 et ça pose problème pour les grandes familles. » (Acteur institutionnel)

En outre, **la faible qualité des logements entre également en ligne de compte**, comme le rappelle la publication de l'INSEE : *« Ces problèmes (humidité, évacuation des eaux, etc.) résultent probablement d'une mauvaise mise en œuvre des matériaux ou de leur qualité, d'un besoin de réhabilitation ou d'une inadaptation de certains logements au climat tropical »*⁶⁹. *« On a un peu oublié le bon sens architectural donc on construit vite, mais ce n'est pas forcément adapté aux conditions climatiques. Les logements livrés sont parfois vite dégradés »*, explique cet acteur du logement.

Cette déconnexion de l'offre aux besoins est particulièrement problématique au regard du surpeuplement : pour loger les grandes familles et assurer les décohabitations des jeunes adultes. **Les familles nombreuses** (qu'elles soient ou non monoparentales) modestes, se retrouvent donc fréquemment en situation de surpeuplement, puisque leur **parcours résidentiel est bloqué dans un logement trop petit dans le parc social ou privé** souvent indigne/insalubre. Outre la précarité des ressources, le manque de solution pour répondre à ces ménages est particulièrement criant sur le territoire (manque de grandes typologies) : *« Les grands ménages sont quand même souvent solvables. La problématique, c'est vraiment que les grands logements manquent. » (Acteur institutionnel)*

⁶⁷ Construction neuve à La Réunion, décembre 2017

⁶⁸ Construction de logements et de locaux en 2013, Chiffres et statistiques n°2016-2, avril 2016, Direction de l'environnement de l'aménagement et du logement, La Réunion

⁶⁹ INSEE, op. cit.

CONCLUSION FACE AU SURPEUPLEMENT : UNE ACTION PUBLIQUE A (RE)CONSTRUIRE ?

Ce tour d'horizon de la question du surpeuplement à La Réunion met en évidence un ensemble de causes et de conséquences communes avec la situation métropolitaine : il s'agit d'une part **d'un phénomène qui touche avant tout les ménages les plus pauvres et les plus vulnérables, et qui d'autre part s'observe essentiellement dans les territoires où l'offre de logements est déconnectée des besoins des ménages** (en termes de prix, de volume, de typologie, etc.). Bien plus, la thématique du surpeuplement reste peu objectivée et peu portée en tant que telle, conduisant à son « invisibilisation » et parfois, à son explication par des facteurs culturels ou liés à des choix personnels.

À bien des égards, le surpeuplement est plus important sur l'île que sur l'ensemble de la métropole, et ses conséquences amplifiées du fait d'une pauvreté plus prégnante et de politiques du logement qui ne permettent pas de répondre aux besoins des plus modestes. **Le surpeuplement est bien le symptôme d'un marché de l'habitat en tension, où les logements sont chers et encore concernés largement par l'insalubrité et l'indignité**, où sont relégués ceux qui ne peuvent se loger ailleurs. La suroccupation est également un révélateur des difficultés rencontrées pour construire des réponses en logement adaptées, dans le parc social comme privé.

Le rapport national met en avant plusieurs orientations sur lesquelles s'appuyer pour continuer de résorber les situations de surpeuplement des ménages précaires.

Si La Réunion a bien un pas d'avance et est déjà « sortie du déni », cela implique néanmoins de tenir pleinement compte des facteurs et dynamiques socio-éco-

nomiques qui alimentent le surpeuplement, et de les détacher d'une vision culturaliste, rarement fondée sur des données objectives ou sur le ressenti des personnes concernées⁷⁰. Il s'agit donc de se saisir collectivement de la question du surpeuplement, pour la prendre en compte dans l'action publique, sans « hiérarchiser » les différentes formes de mal-logement.

Il est ainsi essentiel d'actionner tous les leviers existants face au surpeuplement, notamment le travail autour de la connaissance quantitative et qualitative des situations de surpeuplement sur les territoires. A titre d'exemple, cette étude exploratoire s'est heurtée en partie au manque de données disponibles et récoltées par les acteurs sur cette forme de mal-logement. Et comme le rappelle le rapport national, « *il ne pourra pas y avoir d'action publique efficace dans ce domaine sans une capacité réelle à identifier le phénomène et à le localiser.* »⁷¹

Plusieurs pistes d'action peuvent ainsi être proposées :

- Améliorer la lisibilité des indices statistiques de surpeuplement, de manière à mieux l'identifier, à une échelle fine.
- Développer les travaux de recherches autour de cette question.

Il apparaît également que les leviers à mobiliser renvoient à la nécessité d'une politique globale du logement, même si des « bonnes pratiques » existent sur les territoires pour résoudre les situations de surpeuplement en matière d'attribution de logements sociaux, de procédures Dalo, etc. (voir chapitre national).

Il s'agirait donc de conjuguer les leviers d'action en travaillant trois dimensions complémentaires :

⁷⁰ Alison Gray, « Definitions of crowding and the effects of crowding on health, a literature review », Gray Matter Research Ltd, 2001.

⁷¹ Fondation Abbé Pierre, Rapport 2018 sur l'état du mal-logement, p.134.

1. LES MESURES SPÉCIFIQUES QUI FONT DU TRAITEMENT DU SURPEUPLEMENT UNE PRIORITÉ :

- **Renforcer la priorité accordée aux demandeurs Hlm qui vivent dans des logements en « sur-occupation accentuée »**, dans les attributions de logements sociaux et la prise en compte des demandes de mutation de ménages en surpeuplement (pondération du surpeuplement dans les grilles de cotation, etc.). Cet axe peut également impliquer un travail inter-bailleurs renforcé à l'échelle de chaque territoire, pour faciliter les mutations ;
- **Élargir les conditions d'éligibilité au Dalo pour mieux prendre en compte le critère du surpeuplement** : les Commissions de médiation Dalo (COMED) pourraient apprécier la sur-occupation de manière plus qualitative (âge et sexe des enfants, typologie et configuration du logement, etc.). Le HCLPD et le Comité de suivi Dalo préconisent ainsi de prendre en compte la typologie du logement, en complément des critères de surface, et de se référer aux indices de peuplement de l'INSEE dans l'évaluation de la sur-occupation ;
- **Faire de l'allocation-logement un levier pour traiter véritablement les situations de surpeuplement**, en proposant un relogement effectif aux ménages concernés par les mesures d'allocations dérogatoires, et en prévoyant le signalement aux préfets des situations de surpeuplement à l'entrée dans les lieux dans le cadre de la lutte contre l'habitat indigne ;
- **Inciter les préfets à être plus volontaristes en matière de lutte contre la « suroccupation du fait du bailleur »**, en les encourageant notamment à utiliser davantage l'article L. 1331-23.

2. LES ACTIONS D'INTERVENTIONS PUBLIQUES QUI NE FONT PAS DU SURPEUPLEMENT LEUR PREMIÈRE CIBLE, MAIS QUI L'ABORDENT DE FAÇON « COLLATÉRALE » :

- **Donner plus d'efficacité aux politiques d'amélioration de l'habitat, de traitement de l'insalubrité**, de rénovation urbaine, etc. tout en invitant les acteurs qui les portent à faire ressortir le prisme de l'occupation des logements pour une meilleure prise en compte des besoins des ménages (dans le logement actuel ou un autre, plus adapté) ;
- **Accroître les moyens alloués aux dispositifs existants et aux expérimentations locales**, les faire connaître pour les déployer plus largement.

3. LES ACTIONS EN FAVEUR D'UNE POLITIQUE DU LOGEMENT PERMETTANT DE DÉGAGER UNE OFFRE ADAPTÉE AUX BESOINS DES MÉNAGES :

- **Produire davantage de petits logements accessibles** pour les jeunes et les aînés, de qualité, dans des secteurs attractifs, de manière à favoriser les décohabitations et les libérations de grands logements ;
- **Produire également plus de grands logements accessibles**, pour les ménages modestes ;
- **Produire des logements évolutifs**, capables de s'adapter aux évolutions et à la composition des familles (surfaces, systèmes de cloisons, pièces partagées, etc.) ;
- En Outre-mer, **favoriser la création d'une offre de logements pour les jeunes de type FJT, en alignant les allocations foyers sur celles accordées en métropole.**

Les enjeux sont donc de taille pour les années à venir. Les efforts engagés nécessitent d'être poursuivis afin de **fluidifier des parcours résidentiels aujourd'hui encore très contraints, voire inexistant**s pour les plus jeunes et afin d'élaborer des politiques du logement ambitieuses, notamment à destination des plus modestes.

LA MÉTHODOLOGIE D'ENQUÊTE À LA RÉUNION

À partir des contacts transmis par la chargée de mission de l'agence locale de la Fondation Abbé Pierre, une série d'entretiens a été réalisée avec des acteurs de l'habitat et cinq ménages, entre le 26 juin et le 5 juillet 2017.

Ont été rencontrés des représentants de :

- la DRJSCS
- la Caf
- l'Association régionale des bailleurs sociaux (AR-MOS)
- deux bailleurs sociaux (SEMADER et SHImR)
- l'Agence d'urbanisme (AGORAH)
- la MOUS insalubrité (Cœur d'Habitat)
- l'Agence régionale de la santé (ARS) Océan-Indien
- l'Agence immobilière à vocation sociale Soleil
- le CLLAJ
- les Compagnons bâtisseurs.

Les ménages rencontrés correspondent aux profils types qui avaient été préalablement identifiés :

- Une famille vivant dans une case indigne et participant à un projet d'auto-réhabilitation accompagnée ;
- Trois ménages à faibles ressources logés dans le parc privé, composés avant tout de familles nombreuses mahoraises ;
- Un ménage logé dans le parc social (famille nombreuse).

Les entretiens réalisés permettent de comprendre le fonctionnement des différents territoires de l'île et de croiser les regards sur les différentes problématiques identifiées (complexité des décohabitation, hébergement communautaire, etc.) et les « publics types » (jeunes, familles nombreuses)



CHAPITRE 3

Le plan « sans-domicile : objectif zéro » : quelle déclinaison à La Réunion ?

1^{RE} PARTIE – UN PLAN POUR EN FINIR AVEC LA VIE À LA RUE « SANS-DOMICILE : OBJECTIF ZÉRO »

2^E PARTIE – QUELLES DÉCLINAISONS POSSIBLES À LA RÉUNION ?

1. Le « Logement d'abord »

2. les Boutiques Solidarité : un tremplin vers l'accès direct au logement à accentuer.

3. « Gagn 1 Kaz » : une déclinaison du dispositif « un chez soi d'abord » à essayer.

4. Le logement adapté via la maison relais : une offre utile mais pas une fin en soi.

5. L'intermédiation locative : une mobilisation du parc privé plus forte.

3^E PARTIE – L'APPEL À MANIFESTATION D'INTÉRÊT : TERRITOIRES DE MISE EN ŒUVRE ACCÉLÉRÉE DU PLAN « LOGEMENT D'ABORD »

1. Le plan « Logement d'abord » : une réforme structurelle de la politique d'hébergement et d'accès au logement.

2. La candidature du Conseil départemental non retenue : regard de la Fondation Abbé Pierre.

CONCLUSION

CHAPITRE 3 : LE PLAN « SANS DOMICILE : OBJECTIF ZERO » : QUELLE DÉCLINAISON À LA RÉUNION ?

En février 2017, la Fondation Abbé Pierre a lancé un plan pour en finir avec la vie à la rue. L'objectif est de tendre vers la résorption de l'absence de domicile en France, en cinq à dix ans selon les territoires.

1^{RE} PARTIE UN PLAN POUR EN FINIR AVEC LA VIE À LA RUE : « SANS DOMICILE : OBJECTIF ZÉRO ! »⁷²

Plus de 2 000 personnes meurent de la rue chaque année en France, en moyenne à 49 ans. L'augmentation du nombre de personnes sans domicile est alarmante : +50 % entre 2001 et 2012, 143 000 personnes, dont 30 000 mineurs, sans doute encore plus aujourd'hui. Qu'elles soient à la rue, en bidonville, à l'hôtel ou en centre d'hébergement, il n'est plus admissible de laisser tant de personnes, hommes, femmes, enfants, sans solution digne pour vivre correctement.

70

Il est possible en France de mettre fin au scandale des personnes sans domicile, en moins de cinq ans dans les villes petites et moyennes, et en moins de dix ans dans les métropoles. Pour réussir ce plan systémique, six leviers principaux doivent être actionnés simultanément et durablement avec une impulsion nationale appuyée sur une loi de programmation financière pluriannuelle, et une mise en œuvre locale, en associant les bailleurs sociaux et privés, collectivités locales, associations, citoyens et bien sûr les personnes mal logées... Ce plan s'adresse principalement aux personnes sans domicile, mais aussi plus largement aux mal-logés, pour éviter qu'ils ne basculent dans la grande exclusion.

⁷² Plaquette téléchargeable sur le site de la Fondation Abbé Pierre : http://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/sdf_objectif_zero_un_plan_pour_en_finir_avec_la_vie_a_la_rue.pdf

Logement d'abord !

Tout d'abord, il s'agit de changer de paradigme, de favoriser les solutions de logement plutôt que de multiplier les places d'hébergement d'urgence ou d'hôtels, inadaptés et coûteux. Chacun doit se voir proposer un logement sans délai ni condition, conformément à la philosophie du "Logement d'abord", qui fait du logement le point de départ vers l'insertion, plutôt que la récompense au bout d'un long parcours d'obstacles au sein des différents segments de l'hébergement (d'urgence, de stabilisation, d'insertion...). Cet accès au logement pérenne de droit commun, avec un vrai bail, peut être associé si nécessaire à un accompagnement ajusté dans le temps aux besoins et aux désirs des ménages (particulier ou global, léger ou renforcé, pluridisciplinaire...), avec une attention particulière envers certains publics fragiles (issus de l'aide sociale à l'enfance et sortants de prison notamment).

Pour certaines personnes, cela passe par l'extension de solutions comme les Maisons Relais (appelées aussi parfois « Pensions de famille ») ou le programme un "chez soi d'abord". Celles-ci ont fait la preuve que, même pour les personnes en grande exclusion, souffrant de troubles psychiatriques ou d'addictions, l'accès direct à un logement est possible et nécessaire pour voir leur situation s'améliorer durablement, au-delà des préjugés sur leur « capacité à habiter ».

Le « Logement d'abord » suppose également de développer et soutenir les accueils de jour, dernier filet de sécurité pour les plus démunis et porte d'entrée pour l'accès aux droits et au logement.

Priorité aux ménages en difficulté pour les attributions Hlm

La première marge de manœuvre du “Logement d’abord” réside dans une réorientation d’une partie des attributions de logements sociaux. Une plus grande part des 500 000 attributions Hlm annuelles doivent se faire en direction des sans domicile et des ménages prioritaires, au moins à hauteur de 25 % comme le prévoit désormais la loi.

Or, les ménages à très bas revenus ont moins de chances que les autres candidats d’accéder au parc social. Pour rendre les personnes en difficulté réellement prioritaires dans l’accès au logement social, il est impératif d’établir des systèmes objectifs, notamment la “cotation”, qui permettent d’attribuer les Hlm selon des critères partagés et transparents, en prévoyant des baisses de loyer si nécessaire et en augmentant l’aide au paiement des charges.

150 00 logements vraiment sociaux par an

Au-delà des attributions à mieux flécher vers les mal-logés, la tension est telle dans les grandes agglomérations qu’il est impératif d’accroître la production de logements vraiment sociaux (PLAI et PLUS), à hauteur de 150 000 par an en particulier dans les territoires tendus. Mais pour être réellement sociaux, ces nouveaux logements doivent sortir à des niveaux de loyers accessibles, sous les plafonds pris en charge par les APL. Ceci est possible en augmentant les aides à la pierre pour aider les bailleurs sociaux à proposer des loyers bas, et en cessant de rogner sur les APL.

Mobiliser le parc privé

Le parc social ne peut pas, à lui seul, accueillir tous les ménages en difficulté. Il faut donc dynamiser les

conventionnements de logements privés par l’Anah pour capter chaque année 40 000 logements. Pour passer du stade artisanal à l’échelle industriel, il est essentiel de proposer aux bailleurs privés intéressés un package comprenant des aides simplifiées, afin de sécuriser leur rendement locatif par une indemnisation fine des baisses de loyer qu’ils consentent (par rapport au loyer réel), des éventuels travaux de remise en état du logement, ainsi qu’une gestion locative adaptée garantissant le paiement du loyer et la prise en charge en cas de dégradation ou de vacance. En échange de ces conditions avantageuses, ces logements privés doivent accueillir, principalement en mandat de gestion, des ménages prioritaires en difficulté.

Accueillir dignement les personnes migrantes

Ce plan comprend également un accueil digne des personnes migrantes en privilégiant leur accès au logement. La facilitation des démarches des demandeurs d’asile passe notamment par la production de davantage de places en Centres d’accueil (CADA). Pour les personnes déboutées du droit d’asile, il est indispensable d’assouplir les conditions de régularisation, condition sine qua none d’intégration de personnes qui bien souvent travaillent, ont des enfants scolarisés, ne sont parfois pas expulsables, mais qui stagnent dans des situations de mal-logement inextricables, à l’hôtel, en hébergement ou en bidonvilles. En attendant, le droit à l’accueil inconditionnel en hébergement, quelle que soit la situation administrative des personnes, doit être rappelé et respecté.

En finir avec les expulsions

Ce plan ne saurait fonctionner sans une véritable stratégie de prévention des expulsions locatives, visant le maintien dans les lieux ou le relogement des ménages

en difficulté, dans le parc social ou privé. Pour ne pas grossir les rangs des personnes à la rue, la puissance publique doit tout faire pour enrayer la hausse alarmante des expulsions avec le concours des forces de l'ordre.

Cela implique d'indemniser les bailleurs en cas d'impayés, par exemple à travers la mise en place promise par la loi ALUR d'une véritable Garantie Universelle des loyers (GUL).

Mais aussi de soutenir les ménages en difficulté par le développement des aides à la quittance et le financement des fonds de solidarité logement pour mieux les accompagner.

De même l'État doit rompre avec sa politique d'expulsion sans solution de squats et bidonvilles, qui ne fait que déplacer et aggraver le problème pour les milliers de personnes qui y vivent.

72

La mise en œuvre de ce grand plan doit être déclenchée sans retard, sans attendre un nouveau diagnostic, ni un grand débat national de plus. Les outils existent : les moyens et la volonté politique doivent suivre.

Comme l'ont montré les diverses expérimentations du "Logement d'abord", en France et à l'étranger, une telle ambition nécessite des investissements aujourd'hui pour faire des économies demain sur les nombreux coûts économiques et sociaux du mal-logement.

Dans l'idéal, il serait souhaitable qu'une loi de programmation pluriannuelle soit mise en place, pilotée par un comité national de coordination et déclinée sur les territoires en fonction des contextes locaux, accompagnée dans chaque ville d'un suivi chiffré année après année.

La Fondation Abbé Pierre est prête à accompagner les acteurs de bonne volonté, privés ou publics, au niveau local ou national, s'ils s'engagent à une obligation de résultat : plus personnes sans domicile en France en moins de 5 ans, selon les territoires.

2^E PARTIE QUELLES DÉCLINAISONS POSSIBLES À LA RÉUNION ?

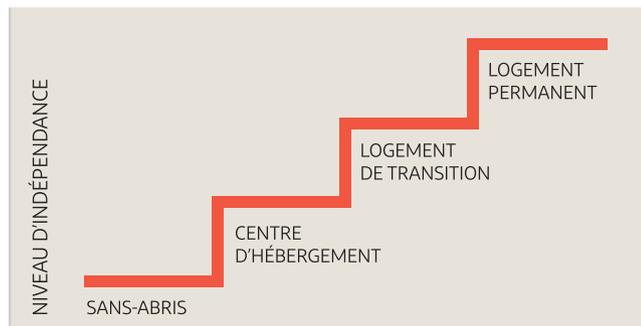
Des initiatives existent à La Réunion et pourraient contribuer à piloter le plan « sans-domicile : objectif zéro » en activant les 6 leviers : « Logement d'abord », attribution des logements sociaux pour les plus précaires, production de logements vraiment sociaux, mobilisation du parc privé, accueil des migrants, prévention des expulsions. Nous avons souhaité mettre en lumière ci-dessous :

- **Les BS : un tremplin vers l'accès direct au logement à accentuer,**
- **« Gagn 1 Kaz » : une déclinaison du dispositif un « Chez Soi D'abord » à essaimer,**
- **Le logement adapté via la Maison Relais : une offre utile mais pas une fin en soi,**
- **L'intermédiation locative : une mobilisation du parc privé plus forte.**

Au-delà des initiatives en cours ou à venir, d'autres actions doivent se structurer, se coordonner notamment autour de la prévention des expulsions, des attributions des logements sociaux et de la production d'une offre adaptée aux profils des demandeurs.

1. LE « LOGEMENT D'ABORD »

LE PARCOURS EN ESCALIER : PROMESSE ET RÉALITÉ
SOURCE / Feantsa, Assises interrégionales du Logement d'abord, automne 2011, en référence à Sam Tsemberis, 2010.



THÉORIE ET VALEURS SOUS-JACENTES :

/ Placements transitoires qui prévoient la stabilisation et l'apprentissage / Le changement individuel est recquis par le traitement / Les utilisateurs doivent se montrer « prêts au logement ».

De nombreuses initiatives existent France et en Europe pour changer de paradigme autour du Logement d'abord afin de sortir de la logique de parcours en escalier. **Ce système tend à exclure les personnes en hébergement d'urgence de l'accès au logement alors que ce sont celles qui ont le plus besoin d'en sortir rapidement pour éviter les parcours en rupture et l'enlèvement dans les différentes formes d'errance.** De surcroît, la logique de parcours en escalier est plus coûteuse pour la collectivité que l'accès direct dans un logement pérenne. Selon l'ANSA⁷³, « sur cinq ans, les parcours des sans-abri qui ont réussi à accéder au logement social coûtent en moyenne 9 000 euros par personne par an, tandis que les parcours des personnes qui ont fait des aller-retours entre la rue et

⁷³ http://www.solidarites-actives.com/pdf/Ansa_AT_Logement-dabord_Rapport_2017_VF

l'urgence coûtent environ 20 000 euros par personne et par an.» À La Réunion, le dispositif « Gagn 1 Kaz » coûte par exemple 8 000 euros par an et par personne pour permettre l'accès et le maintien dans le logement de publics cumulant de nombreuses difficultés.

Le Logement d'abord nécessite un changement de vision, de pratique et de posture dont nous vous proposons d'en rappeler ses principes fondamentaux. Le « Logement d'abord », c'est d'abord :

- **un accès direct au logement ;**
- **une séparation de l'accès au logement et de l'accompagnement.** L'accompagnement n'est pas une condition pour que la personne accède au logement. Il est une proposition disponible sur la demande de la personne ;
- **la personne est au centre du dispositif.** Elle a la possibilité de choisir aussi bien son logement que de recourir ou non à une formule d'accompagnement.

Parmi les critiques régulières émises, il est souvent avancé que les « personnes SDF ne peuvent se maintenir dans un logement sans préparation en amont ». Or, les taux de maintien dans le logement pour les personnes bénéficiant de la logique du « Logement d'abord », sans être systématiquement préparées « en amont » sont de 80 à 90 % dans toutes les initiatives européennes et françaises, si elles peuvent bénéficier d'un accompagnement de qualité et pluridisciplinaire.

Un des enseignements essentiels de ces expériences, est le fait **qu'il est impossible de déterminer avec quelle personne le « Logement d'abord » va fonctionner ou pas.** Nul ne peut le savoir avec certitude, quelle que soit son expérience du travail social. **Il est donc primordial de prendre le risque de l'accès direct en logement pour permettre à une personne de vivre dans un « chez soi » plutôt que de risquer de la laisser à la rue ou dans des solutions temporaires.**

2. LES BOUTIQUES SOLIDARITÉ : UN TREMPLIN VERS L'ACCÈS DIRECT AU LOGEMENT À ACCENTUER

Pour la Fondation Abbé Pierre, **les accueils de jour/ Boutiques Solidarité sont des lieux d'accueil privilégiés pour orienter rapidement les personnes à la rue vers l'accès direct au logement.**

À La Réunion, la Fondation Abbé Pierre anime **un réseau de 3 Boutiques Solidarité** (F.A.P. à St-Denis, AREP à St-Pierre, Emmaüs Grand Sud à St-Joseph). En 2017, l'État, la Fondation Abbé Pierre, Emmaüs Grand Sud et l'AREP ont signé un CPOM sur 3 ans avec des objectifs visant à :

- Maintenir et consolider les missions des Boutiques Solidarité,
- **Développer et faire évoluer les réponses en matière d'accueil, d'accompagnement et d'accès au logement,**
- Coordonner et mutualiser les actions en faveur des publics démunis.

D'autres lieux d'accueil existent sur l'ensemble du territoire (MFIS à St Denis, Croix-Rouge au Tampon et à St-Benoit) et peuvent tout à fait s'inscrire dans cette dynamique. Cela est possible à condition de veiller à inscrire les accueils de jour dans les dispositifs du « Logement d'abord », de renforcer les équipes pour se consacrer à cette logique, de pérenniser leurs financements, de faciliter les orientations rapides des personnes à la rue vers des solutions de logement.

En s'appuyant sur ces lieux d'accueil, une étude approfondie sur le nombre de personnes dépourvues de logement est une étape incontournable à La Réunion pour tendre vers l'objectif de zéro personnes à la rue.

3. « GAGN 1 KAZ » : UNE DÉCLINAISON DU DISPOSITIF UN « CHEZ SOI D'ABORD » À ESSAIMER

Sous la conduite des réflexions de la DJSCS, le dispositif « Gagn 1 Kaz » est créé en 2012. Il vise l'inclusion par le logement de personnes atteintes de troubles psychiques avérés, se trouvant en situation de sans-abrisme. L'association « Allons Deor » assure la mise en œuvre de « Gagn 1 Kaz ». Fin 2016, par le biais de cette action 37 personnes sont accompagnées sur l'Ouest et l'Est de La Réunion, dont 23 sont logées, 8 sont en attente d'un logement et 6 sont en phase d'accroche.

Les conditions de réussite de cette approche reposent sur :

- Les personnes accompagnées, pour qui il n'est pas toujours aisé de reconnaître leurs troubles psychiques avant que ne débutent les recherches de logement ;
- Les bailleurs qui acceptent de loger des personnes fragiles parce qu'ils font confiance à « Gagn'1 Kaz » pour être à leurs côtés en cas de difficultés ;
- L'environnement des personnes logées, qui parvient à intégrer des personnes différentes sans les stigmatiser ;
- L'équipe qui connaît bien le public et adapte ses modalités de travail en conséquence.

« Notre spécificité, c'est l'ancrage à la rue, mais nous ne sommes pas un dispositif sanitaire. Notre démarche est sociale, nous trouvons un logement aux personnes en errance souffrant très souvent de troubles psychiques », précise Eddy Couillaud, responsable du service logement d'« Allons déor »

Grâce à l'accès au logement, les effets sont multiples pour les personnes, tant sur la santé que leur mode de vie. Les personnes retrouvent une autonomie grâce au logement et à l'accompagnement sur mesure qui est leur est proposé. Les personnes font davantage valoir leurs droits (CMU, ressources, etc.) que lorsqu'elles étaient à la rue. La coordination en place pour le suivi des soins contri-

buent au mieux-être des personnes. Et surtout, 80 % estiment que leur situation financière s'est améliorée et 92 % des personnes sont satisfaites de leur logement. **Les résultats de cette expérience menée depuis 5 ans sont significatifs. La question est de savoir désormais si les pouvoirs publics, État, collectivités locales sont prêts à développer cette approche et l'étendre sur l'ensemble du département pour répondre aux besoins des personnes sans domicile.**

4. LE LOGEMENT ADAPTÉ VIA LA MAISON RELAIS : UNE OFFRE UTILE MAIS PAS UNE FIN EN SOI

Actuellement, **4 Maisons Relais logent 88 personnes par an.** Ce dispositif est une formule intéressante pour les personnes isolées ayant notamment connu des parcours de rue. 8 autres nouvelles Maisons Relais devraient naître dans les prochaines années. **Si la Fondation Abbé Pierre salue cette dynamique, elle rappelle que les efforts de l'État ne doivent pas se limiter à la production de Maisons Relais.** Il faut aller plus loin dans l'accès au logement des personnes les plus exclues.

5. L'INTERMÉDIATION LOCATIVE : UNE MOBILISATION DU PARC PRIVÉ PLUS FORTE

Les chiffres du tableau de bord montrent qu'il y existe un gisement pour la mobilisation du parc privé ne serait-ce qu'avec les 28 000 logements vacants. La faible mobilisation des conventions Anah laisse entrevoir les possibilités intéressantes pour capter des logements privés.

Depuis 2015, sous l'impulsion de la DJSCS, le SIAO anime le réseau SOLI'KAZ⁷⁴, composé de 8 opérateurs associatifs (Mission Locale Est, Allons Déor, Alefpa, AIVS SOLEIL, Fondation Abbé Pierre, Fondation Père Favron, GCSMS SIAO 974, Groupe SOS). Les asso-

⁷⁴ <http://974iml.wixsite.com/solikaz>

ciations gestionnaires du dispositif Accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL)/Intermédiation Locative (IML), sont financées par le Fonds Social Européen et la Direction de la Jeunesse des Sports et de la Cohésion Sociale.



Par ce réseau elles contribuent à apporter des solutions adaptées aux difficultés d'accès au logement en offrant :

- **Un accompagnement Vers et Dans le Logement (AVDL)** consiste à accompagner les ménages en difficultés sociales (sans domicile ou hébergés), pour garantir l'accès au logement dans de bonnes conditions et leur maintien durable dans les lieux.
- Une formule d'**Intermédiation Locative (IML)** soit en sous-location via le "bail glissant" (l'association est le locataire en titre du logement, paie le loyer au propriétaire et est en charge de la gestion locative vis-à-vis de l'occupant. À terme, l'objectif étant que le sous-locataire devienne le locataire en titre), soit en "mandat de gestion" (le propriétaire confie son bien à l'Agence Immobilière à Vocation Sociale « Soleil » qui assure une gestion locative de proximité. L'occupant du logement est directement locataire en titre.)

« J'avais de grandes difficultés à trouver un logement. J'avais pourtant effectué toutes les démarches auprès des bailleurs sociaux. Après 4 ans de recherches, j'ai pu enfin accéder à un logement grâce à ce dispositif. »
Felix P.

« Les propriétaires ont parfois peur de nous louer des logements car nous n'avons que le RSA. À travers l'IML, j'ai pu convaincre mon propriétaire et j'ai maintenant un logement à mon nom. » Marie D.

L'expérimentation en cours sur l'intermédiation locative doit se poursuivre en se focalisant sur le parc privé. Le développement de l'AIVS « Soleil » pour développer le mandat de gestion est primordial. En complément, l'Anah doit être pleinement mobilisée pour toucher les propriétaires qui seraient intéressés par de la location solidaire. Pour la Fondation Abbé Pierre, il est fondamental de mobiliser les propriétaires privés en leur proposant un package d'aides simplifiées et un crédit d'impôt, permettant à la fois de leur assurer un rendement locatif suffisant et de leur offrir une garantie digne de ce nom pour couvrir simultanément les travaux, une gestion locative adaptée, le loyer, la vacance... Nous sommes prêts à faire le pari que de nombreux bailleurs mettraient volontiers leur logement à disposition de personnes en difficultés à des loyers en dessous du marché à condition d'obtenir en contrepartie des garanties suffisantes.

76

3^E PARTIE L'APPEL À MANIFESTATION D'INTÉRÊT : TERRITOIRES DE MISE EN ŒUVRE ACCELERÉE DU PLAN « LOGEMENT D'ABORD »

LE PLAN « LOGEMENT D'ABORD »⁷⁵ : UNE RÉFORME STRUCTURELLE DE LA POLITIQUE D'HÉBERGEMENT ET D'ACCÈS AU LOGEMENT.

Annoncé par le Président de la République, le 11 septembre 2017 à Toulouse, le plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme (2018-2022) **propose une réforme structurelle de l'accès au logement pour les personnes sans domicile.** Il répond au constat d'une saturation toujours croissante des dispositifs d'hébergement d'urgence dans les territoires, confrontés d'une part, à une de-

⁷⁵ Appel à Manifestation d'intérêt : http://www.cohesion-territoires.gouv.fr/IMG/pdf/ami_lda.pdf

mande de plus en plus pressante à l'entrée et d'autre part, à des difficultés, pour les personnes hébergées, à accéder rapidement au logement.

Les publics visés par ce plan sont les personnes sans domicile au sens de l'Insee ainsi que les personnes en difficultés d'accès ou de maintien dans le logement pouvant mener à des ruptures (expulsions locatives, sorties d'institutions, troubles psychiques...), dont les personnes vivant dans les bidonvilles, des installations illicites ou des squats.

De nombreuses expérimentations outre-Atlantique et en Europe ont montré que l'approche « Logement d'abord » permet une prise en charge plus digne, plus efficace et globalement moins coûteuse du sans-abrisme.

En ce sens, **le plan « Logement d'abord » a pour objectif une baisse significative du nombre de personnes sans domicile sur les cinq ans. Celle-ci implique de privilégier le développement de solutions pérennes de retour au logement, plutôt que la multiplication de réponses d'hébergement de court terme.**

Le plan propose un changement de logique et vise à réorienter rapidement et durablement les personnes sans domicile de l'hébergement vers le logement, **grâce à un accompagnement adapté, modulable et pluridisciplinaire.** En accélérant l'accès au logement des personnes à la rue et hébergées, le plan « Logement d'abord » entend fluidifier l'hébergement d'urgence afin de lui permettre de retrouver sa vocation première d'accueil inconditionnel pour les personnes en situation de grande détresse.

De plus, le plan « Logement d'abord » implique des évolutions structurelles et organisationnelles des dispositifs existants et des pratiques professionnelles complémentaires à la production de logements abordables.

L'optimisation et la réorientation des dispositifs de droit commun dans le champ de l'hébergement et l'accès au logement sera un enjeu important, en particulier sur le volet de l'accompagnement social. Le plan quinquennal s'inscrit dans la dynamique à l'œuvre sur le terrain depuis une dizaine d'années, et l'approfondit en donnant un cadre d'action partagé dont les territoires pourront s'emparer pour structurer leurs politiques.

Ce cadre d'action s'articule autour de cinq priorités :

- Produire et mobiliser plus de logements abordables et adaptés aux besoins des personnes sans abri et mal logées.
 - Produire des logements sociaux et très sociaux adaptés aux besoins des personnes sans abri et mal logées,
 - Mobiliser le parc privé à des fins sociales,
 - Développer les solutions de logement adapté en réponse à des besoins spécifiques,
 - Faciliter la transformation de centres d'hébergement en logements selon les besoins des territoires.
- Promouvoir et accélérer l'accès au logement et faciliter la mobilité résidentielle des personnes défavorisées.
 - Améliorer la connaissance des publics sans domicile et renforcer les dispositifs de la veille sociale,
 - Donner la priorité au logement dans l'orientation des personnes sans domicile,
 - Améliorer l'accès des ménages défavorisés au logement social en mobilisant notamment les leviers de la loi relative à l'Égalité, à la Citoyenneté et aux Territoires,
 - Favoriser la mobilité résidentielle et géographique des personnes défavorisées en demande de logement.
- Mieux accompagner les personnes sans domicile et favoriser le maintien dans le logement.

- Renforcer et articuler l'accompagnement social vers et dans le logement et proposer des approches pluridisciplinaires et coordonnées,
- Accompagner le changement des cultures et pratiques professionnelles et renforcer la formation des acteurs,
- Développer la cohérence entre insertion socio-professionnelle et accès au logement.

- Prévenir les ruptures dans les parcours résidentiels et recentrer l'hébergement d'urgence sur ses missions de réponse immédiate et inconditionnelle.
 - Renforcer la prévention des expulsions locatives de façon à limiter le recours au jugement d'expulsion et le nombre d'expulsions effectives,
 - Prévenir les ruptures résidentielles des personnes sortants d'institutions ou victimes de violence,
 - Recentrer l'hébergement d'urgence sur sa fonction de réponse immédiate et inconditionnelle aux situations de détresse.
- Mobiliser les acteurs et les territoires pour mettre en œuvre le principe du « Logement d'abord ».
 - Mettre en place une gouvernance efficace à tous les niveaux,
 - Soutenir et s'engager avec des territoires de mise en œuvre accélérée (objet du présent AMI).

LA CANDIDATURE DU CONSEIL DÉPARTEMENTAL NON RETENUE : REGARD DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

Le Conseil départemental a candidaté avec l'appui de la DJSCS. Le comité de sélection piloté par la Dihal⁷⁶ n'a pas retenu cette candidature. **Il aurait été intéressant que La Réunion, via le Conseil départemental, puisse devenir un « territoire de mise en œuvre accélérée du Logement d'abord. »** Cet acte de candidature était un signe positif pour mieux répondre aux besoins des personnes mal logées ou dépourvues de logement.

Nous notons de nombreuses orientations positives et d'autres pour lesquelles le document manque de précisions sur des points cruciaux qui figurent notamment dans la présentation de l'Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI) pour porter la vision et les enjeux du Logement d'abord dans l'intérêt de toutes les personnes à la rue ou mal logée. Par conséquent, ce dossier aurait sans doute pu être sélectionné **en affichant une ambition plus volontariste, des objectifs spécifiques à atteindre avec des indicateurs de changements visibles et une planification.** À la lecture du dossier de candidature, la Fondation Abbé Pierre avait préconisé que le plan d'action puisse **se renforcer autour des axes et des objectifs opérationnels visant à atteindre de manière réaliste l'objectif zéro personne sans-domicile.**

Cet AMI représentait une opportunité intéressante pour répondre aux besoins des réunionnais, mal-logés ou dépourvus de logement. Il convient désormais au Conseil départemental et à la DJSCS de poursuivre collectivement les efforts pour tout de même mettre en œuvre le « Logement d'abord » et lutter contre le sans abris, en associant tous les partenaires concernés par ce sujet. Le Fondation

⁷⁶ Dihal : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement.

Abbé Pierre est prête à soutenir toute démarche s'inscrivant dans cette perspective aux côtés des collectivités et des représentants de l'état.

CONCLUSION

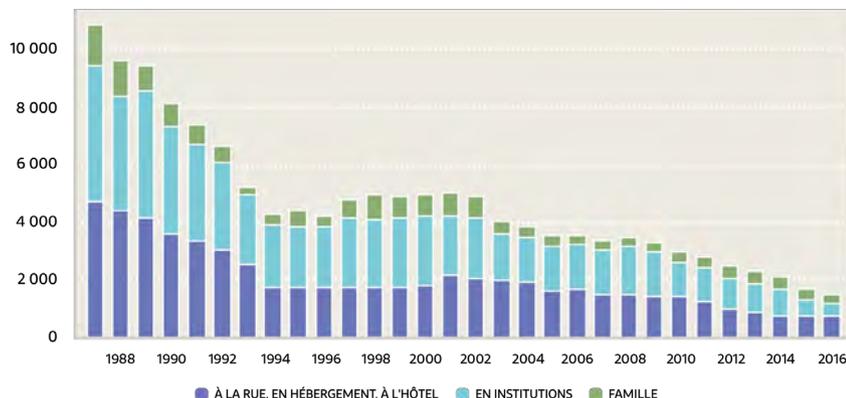
Bien que des initiatives existent à La Réunion, la question est de savoir si tout a été mis en œuvre pour changer d'échelle dans la mise en œuvre du « Logement d'abord » et dans la mobilisation du parc privé à vocation sociale à La Réunion ? Sommes-nous réellement prêts à le faire ? Avons-nous déployé tous les outils existants ? Devons-nous faire preuve de plus d'innovation sociale ? Serons-nous véritablement un territoire de mise en œuvre du « Logement d'abord » et de la lutte contre le sans-abrisme ?

L'objectif de viser le zéro personne sans-domicile n'est pas démagogique ou irréaliste, **il est vertueux** car il implique concrètement de :

- **Sortir du fatalisme ou de la culpabilisation** des sans-domicile eux-mêmes qui seraient responsables de leur sort d'une manière ou d'une autre ;
- **Partager les données** et les mettre en débat pour les améliorer ;
- Se mettre d'accord sur **un recensement** local et national des personnes sans domicile et sans abris, ce qui n'est pas le cas aujourd'hui ;
- Fixer **des objectifs intermédiaires de moyen et de long terme nationaux et locaux**, par exemple diviser par deux le nombre de personne sans domicile en 5 ans à La Réunion ;
- Fixer **des objectifs thématiques** : diviser par deux les expulsions locatives l'an prochain par exemple, ou réduire de 10 % chaque année le nombre de nuitées hôtelières.

LA CHUTE DU NOMBRE DE PERSONNE SANS DOMICILE EN FINLANDE

SOURCE / ARA



Si la Finlande a réussi, à l'échelle d'un pays de 8 millions d'habitants, à diminuer par 5 le nombre de personnes sans domicile en appliquant la logique du « Logement d'abord », quels résultats pourrions-nous atteindre à La Réunion ?

Autrement dit, **souhaitons apporter une solution concrète de logements pour les 2691 personnes sans domicile (cf. estimation tableau de bord de la Fondation Abbé Pierre), avec la volonté des services déconcentrés de l'État et des collectivités locales**, en se fixant des objectifs quantitatifs et qualitatifs à réaliser chaque année **pour produire un changement social majeur ?**

*« CE QUE VEULENT CEUX QUI N'ONT PAS DE TOIT ? PAS L'AUMONE, PAS LA PITIÉ, NI LA CHARITÉ. ILS VEULENT UN BAIL ET UNE CLÉ. »
ABBÉ PIERRE, SERVIR.*



Être humain !



DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville. 75019 Paris

Téléphone 01 55 56 37 00

Télécopie 01 55 56 37 01

AGENCE RÉGIONALE ÎLE DE LA RÉUNION

23, rue Henri Leveueur - 97000 Saint-Denis

Téléphone 02 62 40 99 71

agreunion@fondation-abbe-pierre.fr

fondation-abbe-pierre.fr