



Fondation
Abbé Pierre
pour le logement
des défavorisés

L'état du
mal-logement
en France

La Réunion

UN ÉCLAIRAGE RÉGIONAL

Une mobilisation
partenariale indispensable

Suivi des priorités identifiées en 2013
(2^e partie)

Coordination : Fondation Abbé Pierre
Agence Régionale de La Réunion (Thierry Hergault)

Réalisation : FORS-Recherche sociale

Conception graphique :

Page de couverture : Fondation Abbé Pierre
Pages intérieures : In The Mood (www.in-the-mood.fr)

Crédits photos © Fondation Abbé Pierre
et Compagnons Bâisseurs, établissement de La Réunion

Remerciements aux organismes et représentants

institutionnels contactés en 2014 : ADIL La Réunion (Agence Départementale d'Information sur le Logement), AGORAH (Agence pour l'observation de La Réunion, l'aménagement et l'habitat), ARS – Océan Indien (Agence Régionale de Santé), CBO Territoria, CAF de La Réunion (Caisse d'Allocations Familiales), CINOR (Communauté Intercommunale du Nord de la Réunion), Conseil général de La Réunion, DEAL (Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement), DJSCS (Direction de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale de la Réunion), ville de Saint-Denis, SHLMR (Société Anonyme d'Habitations à Loyer Modéré de la Réunion), SICA Habitat Réunion, Zone-UP.

Suivi des priorités identifiées en 2013 (2^{ème} partie)

En 2013, la Fondation Abbé Pierre a publié un éclairage régional sur le mal-logement à La Réunion, avec la volonté de contribuer à faire vivre la question du logement et de ses enjeux sociaux et d'alimenter la réflexion et l'action des nombreux acteurs de ce champ.

Cette publication, qui sera actualisée en 2016, rappelait l'importance du phénomène du mal-logement sur l'île, et insistait sur ses conséquences sociales, dans un contexte d'aggravation de la précarité. Elle identifiait **quatre enjeux forts de la lutte contre le mal-logement** :

1. Calibrer une politique d'hébergement à la hauteur des besoins ;
2. Structurer, coordonner et animer les politiques partenariales ;
3. Relancer la lutte contre l'habitat indigne ;
4. Proposer un cadre pluriannuel de financement de la construction de logements abordables.

La Fondation a choisi de faire annuellement le suivi de ces thématiques. En 2014, les deux premières ont fait l'objet d'un approfondissement et d'une interpellation des acteurs locaux.

La question de l'hébergement se posait en effet de manière urgente, au regard du constat de la précarisation de la société et de l'engorgement des structures, dans un contexte d'afflux des demandes. La Fondation Abbé Pierre appelait à une réflexion partagée sur les conditions pour faire mieux converger deux logiques encore en tension, l'hébergement et la politique du « logement d'abord ». Elle identifiait des pistes d'évolution pour le fonctionnement des dispositifs, en particulier : un SIAO plus orienté vers l'accès au logement autonome, et ouvert à d'autres partenaires, associations et bailleurs sociaux ; une réelle participation des personnes accueillies.

Par ailleurs, **la mobilisation partenariale** était identifiée comme un enjeu fort pour assurer la mise en place d'une politique plus cohérente, plus mobilisatrice, et plus en adéquation avec les besoins. En effet, malgré un partenariat qui s'est recomposé ces deux dernières années autour de la gestion de dispositifs (PDALPD, SIAO, prévention des expulsions...), les actions ont tendance à rester cloisonnées selon les domaines de compétence. Le cloisonnement freine la capacité à faire converger les moyens déployés par chacun des acteurs en faveur du logement des défavorisés. Des pistes d'amélioration étaient iden-

tifiées, comme des diagnostics de territoire et une implication nouvelle des intercommunalités.

En 2015, la Fondation Abbé Pierre se penche sur les deux autres thématiques.

En matière de lutte contre l'habitat indigne, la période actuelle est encore, comme il y a deux ans, celle d'une adaptation des acteurs à l'évolution de la réglementation qui a eu lieu dans les années 2010 et 2011. Quelques avancées sont repérables, mais la difficulté à s'engager dans une phase opérationnelle reste marquée, interrogeant les freins à la relance de l'action publique dans ce domaine.

En ce qui concerne les modes de financement du logement sur l'île, ceux-ci ont évolué à plusieurs reprises ces dernières années. La production reste de fait très dépendante du contexte d'opportunité financière, avec des difficultés à s'adapter aux capacités contributives des ménages les plus modestes. Les évolutions à venir des modes de financement confirment la fragilité du système de production de logement : celui-ci ne parvient pas à poser les fondements d'une stratégie capable de répondre aux enjeux de la production. Or, l'île va faire face à un développement démographique très important, qui nécessiterait une stratégie forte pour y répondre, avec des moyens assurés sur du moyen et long terme.

PRIORITÉ #3

DES POLITIQUES DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE EN RECOMPOSITION, QUI PEINENT À DEVENIR OPÉRATIONNELLES

Trouver les moyens de traiter une insalubrité désormais diffuse

L'habitat indigne, une problématique ancienne dont les formes évoluent

La résorption des bidonvilles et de l'habitat insalubre est depuis longtemps l'objectif majeur des politiques de l'habitat sur l'île. De très nombreuses procédures de résorption de l'habitat insalubre (RHI) ont été mobilisées pour traiter les poches les plus importantes et les plus concentrées d'habitat indigne.

Ces efforts ont produit des résultats : en 2008, l'étude des Zones d'habitat précaire et insalubre (ZHPI) recensait 16 235 logements insalubres sur l'ensemble de l'île, soit 6 % du parc. Ce qui marquait une avancée au regard des 22 663 logements identifiés lors d'une enquête précédente en 1999. Notons immédiatement que ces estimations sont jugées sous-estimées par la plupart des acteurs, ce que les enquêtes plus localisées tendent à confirmer. Par exemple, l'étude ZHPI donnait une estimation de 4 760 logements insalubres sur

la micro région Ouest (TCO). Alors que le diagnostic réalisé dans le cadre de la politique de lutte contre l'habitat indigne de l'agglomération a identifié environ 9 000 logements insalubres, soit près du double.

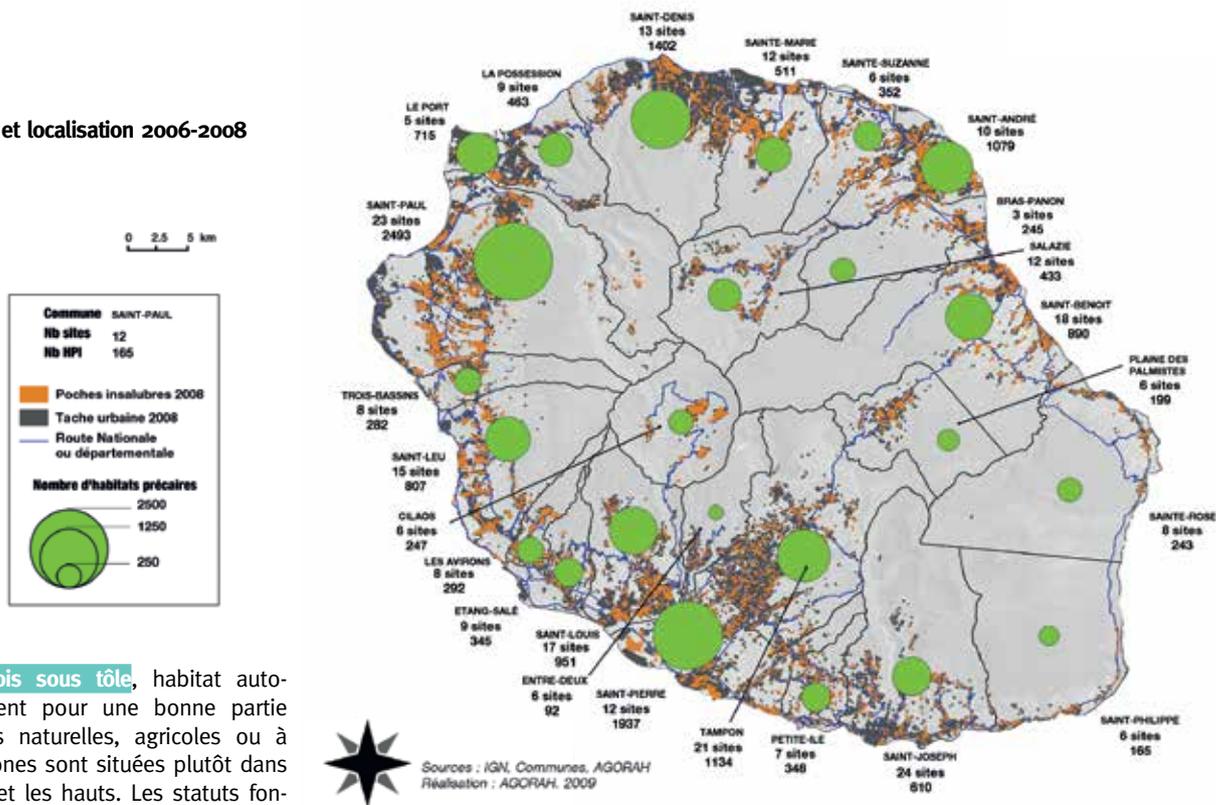
La problématique de l'habitat indigne reste ainsi une réalité forte sur l'île, même si sa répartition territoriale est inégale : la moitié des logements sont concentrés sur 7 des 24 communes de La Réunion, avec un taux de logements insalubres supérieur dans les microrégions de l'Ouest et du Sud.

Mais surtout, ses formes ont évolué : la quasi-disparition des grandes poches d'habitat insalubre a laissé la place à une réalité bien plus diffuse (selon l'étude ZHPI, 3 logements insalubres sur 4 sont situés dans un tissu dispersé), avec une prépondérance des terrains naturels et agricoles.

Plus précisément, quatre principales formes d'indignité dans le logement sont identifiées :

- la grande majorité des situations concerne toujours l'habitat traditionnel,

ZHPI - Nombre et localisation 2006-2008



la case en bois sous tôle, habitat auto-construit présent pour une bonne partie sur des zones naturelles, agricoles ou à risques. Ces zones sont situées plutôt dans les mi-pentes et les hauts. Les statuts fonciers et d'occupation de ces habitats sont complexes : occupation à titre gratuit, indivision, occupants sans droits ni titre sur du foncier appartenant à un tiers... La situation sociale des occupants est souvent très difficile, avec la concentration de problèmes d'éducation (illettrisme, situations familiales dégradées...) et de conditions économiques très précaires (peu de travail, fort recours aux minima sociaux...).

- des logements évolutifs sociaux (LES) en cours de dégradation font partie des logements à traiter. Il s'agit principalement des premières générations de ces logements en accession sociale, spécifiques aux DOM, qui ont été créés dans les années 1980 pour aider à l'amélioration de l'habitat des plus démunis, en particulier dans les opérations de RHI. La particularité de ces logements est d'être livrés non finis, leur finition (sols,



plafonds, menuiseries intérieures...) étant à la charge des occupants. Les travaux de finition sont plus ou moins aboutis selon les capacités des familles, et de nombreux LES se sont dégradés rapidement.

- des pratiques de marchands de sommeil dans des petits immeubles anciens des centres urbains sont de plus en plus signalées. Ces habitations sont «découpées» pour accueillir des populations en exclusion et plus particulièrement des familles originaires de l'Océan Indien, dans des conditions de logement extrêmement dégradées, voire dangereuses.

- des logements sociaux vétustes et hors normes peuvent être intégrés à cette liste. Le patrimoine des bailleurs sociaux construit entre les années 1950 et 1970 est

aujourd'hui vieillissant, et les besoins de réhabilitation sont jugés très importants. 5 conventions ont été signées avec l'Agence Nationale de Rénovation Urbaine (ANRU) entre 2004 et 2009 dans les quartiers d'habitat social dégradé. De nouveaux programmes de réhabilitation vont être montés au titre du renouvellement urbain.

Cette évolution des formes de l'habitat indigne est une des causes de difficultés actuelles de traitement des situations. L'outil traditionnel qu'est la RHI, adapté à des situations groupées, reste mobilisé, certes : en 2014, 48 opérations RHI sont encore en cours sur l'île (dont 20 depuis plus de 10 ans). Mais il ne peut plus être une solution pour les situations d'habitat diffus, c'est-à-dire, dans les faits, pour l'immense majorité des logements indignes de l'île.



la grande majorité des situations d'indignité concerne toujours l'habitat traditionnel, la case en bois sous tôle.

De nouveaux cadres d'intervention et outils, dont l'efficacité n'est pas encore prouvée

Une évolution réglementaire en cours d'adaptation sur l'île

Depuis 2010, la politique de lutte contre l'habitat indigne a fait l'objet d'ajustements réglementaires, avec la volonté de mieux prendre en compte les formes d'habitat des départements et régions d'outre-mer. La loi Letchimy¹ de 2011 a ainsi reconnu les occupants sans droit ni titre, qui habitent sans être locataires sur des parcelles qui ne leur appartiennent pas. Elle propose également deux nouvelles formes d'intervention – la RHS ou Résorption de l'Habitat Spontané² et les Opérations Groupées d'Amélioration légère de l'Habitat (OGRAL)³. Ces nouvelles procédures, dont la dernière circulaire d'application date de mars 2014, doivent être testées dans le cadre des nouvelles stratégies qui sont en train de s'organiser sur les territoires.

Outre la loi Letchimy et ses nouveaux outils d'intervention, la loi impose depuis 2010 de mettre en place un outil de planification et de programmation territorial à l'échelle du département : le Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI). Ce Plan doit être intégré à un document plus large, le Plan Départemental d'Action en faveur du Logement des Défavorisés (PDALPD).

Des plans communaux ou intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne peuvent également être élaborés. Ces Plans font l'objet d'une convention entre les collectivités et l'Etat, et permettent notamment de bénéficier d'une aide de l'Etat sur l'ingénierie.

La plupart de ces dispositifs ont été mis en place à La Réunion, quoique de façon inégale. La question qui se pose aujourd'hui est celle de l'efficacité de ces nouveaux modes d'organisation, qui ont encore du mal à faire la preuve de leur opérationnalité.

Des outils de planification et d'animation qui prennent forme

Un Pôle Départemental de Lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) a été créé en 2011. Son objectif est de constituer «une base de travail structurante pour porter la politique de lutte contre l'habitat indigne et impulser avec les collectivités locales et les partenaires, la mise en œuvre de dispositifs opérationnels⁴». Copiloté par la DEAL, la DJSCS et l'ARS, le PDLHI propose un programme d'actions autour des situations d'habitat indigne, de lutte contre les marchands de sommeil et d'aide à l'amélioration de l'habitat non décent. Chaque institution suit son programme d'actions : l'ARS est chargée des actions coercitives, la DEAL des actions incitatives et aménagement, et la DJSCS des actions sociales.

Les actions mises en place s'attachent notamment : à améliorer l'observation et le suivi (commande d'un observatoire régional à l'AGORAH⁵) ; à rendre plus efficaces les circuits de repérage et, pour cela, à informer et

¹ Loi du 23 juin 2011 portant dispositions particulières relative aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les départements et régions d'outre-mer.

² La RHS est une opération d'aménagement qui a pour objet de restructurer des quartiers ou secteurs d'habitat informel (construction sans permis sur du foncier appartenant à un tiers).

³ L'OGRAL doit permettre d'améliorer les cases d'occupants très modestes logés sans droit ni titre dans des habitations auto-construites : il s'agit d'assurer les conditions minimales d'habitabilité et de sécurité (voire d'adaptabilité au vieillissement) d'habitations dont l'état du bâti et l'emplacement ne justifient pas une démolition. Les opérations sont petites (15 logements maximum traités pour une OGRAL).

⁴ Préfecture de La Réunion, *Le Pôle Départemental de la Lutte contre l'Habitat Indigne*, publié le 19 janvier 2012.

⁵ Agence pour l'observation de la Réunion, l'aménagement et l'habitat.

former les acteurs de proximité qui jouent un rôle important dans le repérage (travailleurs sociaux du Conseil général et des CCAS, intervenants à domicile) ; à soutenir des projets expérimentaux, comme l'accompagnement social des familles mal logées sur la ville de Saint-Denis, par exemple. Le Pôle est aussi à l'initiative de l'organisation de rencontres thématiques et formations.

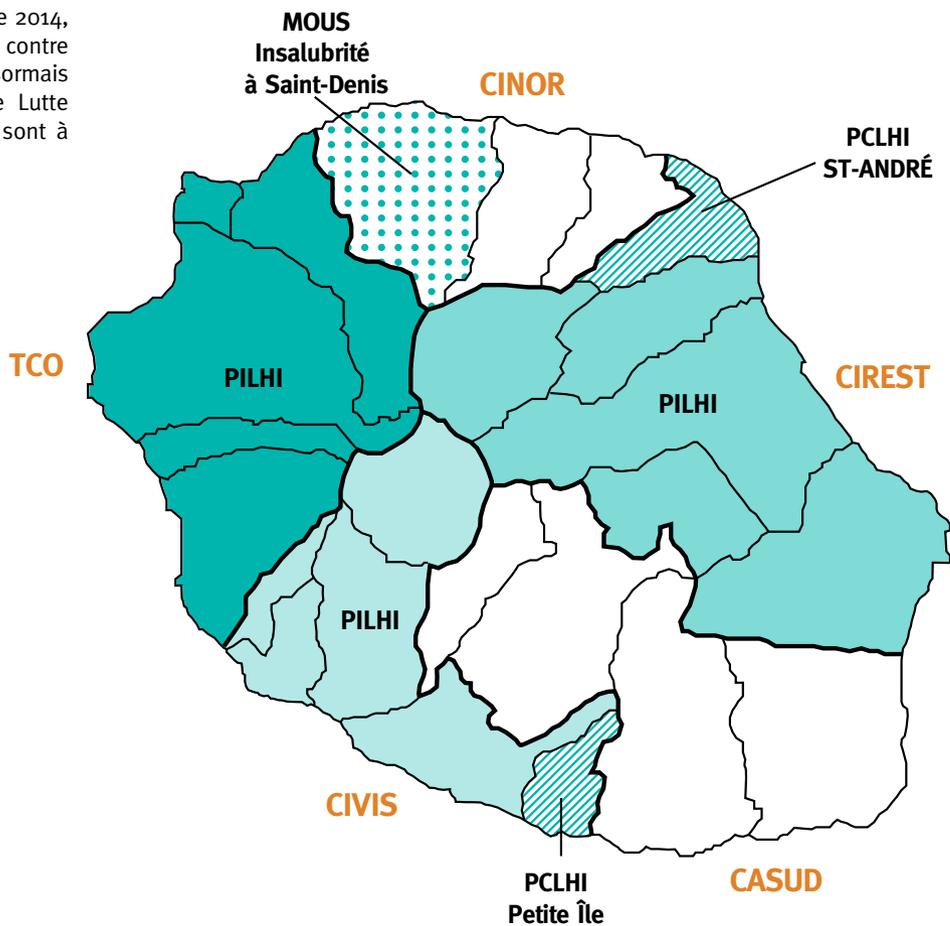
Des collectivités ont mis en place des Plans locaux, soit au niveau de la commune, soit au niveau intercommunal, pour porter des stratégies globales d'intervention à leur échelle. Ainsi, à l'automne 2014, 3 Plans Intercommunaux de Lutte contre l'Habitat Indigne (PILHI) sont désormais signés, et 2 Plans communaux de Lutte contre l'Habitat indigne (PCLHI) en sont à des stades divers d'avancement.

Des plans locaux de lutte contre l'habitat indigne - Automne 2014

Sources : DEAL, 2014

Réalisation : janvier 2015, Fondation Abbé Pierre

Etat d'avancement des plans	Diagnostic	Plan d'action	Programmation
PILHI TCO			
PILHI CIREST			
PILHI CIVIS	Lancement AO		
PCLHI Saint-André			
PCLHI Petite-Île			



Le Plan Intercommunal de Lutte contre l'habitat indigne du Territoire de la Côte Ouest (TCO)

Le PILHI du TCO a été signé entre l'EPCI, les 5 communes⁶ et l'Etat en novembre 2012 pour 3 ans, renouvelables une fois. Une équipe dédiée (3 chargée d'opérations insalubrité et une chargée d'affaires sociales) a été mise en place en Juillet 2013 afin d'effectuer le suivi/animation du dispositif.

Un diagnostic réalisé en 2009 avait mis en évidence la présence d'environ 9 000 logements insalubres diffus sur les mi-pentes et les hauts, dont près de la moitié recensée sur le seul territoire de la commune de Saint-Paul. 80 % des situations repérées concernent des occupants sans titre et des situations d'indivision. 19 sites prioritaires ont été identifiés par les communes.

Depuis son installation, l'équipe actualise le diagnostic, réalise des enquêtes de terrain,

identifie les problématiques et a élaboré un plan d'actions qui doit permettre d'entrer dans une phase pré-opérationnelle en 2015 et d'envisager les premières interventions au deuxième semestre 2015. Ce plan d'action est décliné en 4 axes :

- les actions de terrain à mettre en œuvre sur plusieurs sites prioritaires (choix des modes d'intervention, modalités d'accompagnement des familles...). Les diagnostics fins en cours permettent de réaliser de véritables études techniques et sociales sur les situations repérées. Les premières opérations légères (OGRAL) devraient démarrer dès le deuxième semestre 2015 ;
- l'élaboration d'une stratégie foncière, afin d'identifier les outils à mobiliser sur les situations d'indivision (nécessité de rendre effectif un GIP Indivision) ;
- l'identification des situations en risques naturels ;
- le traitement des signalements d'insalubrité signalés à l'EPCI.

Des interventions d'amélioration de l'habitat encore peu structurées et fragilisées

Sur un autre volant d'intervention, la politique d'amélioration de l'habitat, qui permet de traiter individuellement les logements dégradés, rencontre des aléas divers : des avancées ponctuelles et localisées ne suffisent pas à dissimuler une déstabilisation du système d'acteurs.

Des actions intéressantes, mais dispersées et ponctuelles

Parmi les avancées, il est possible de citer par exemple le travail de partenariat mené par l'ARS avec les collectivités pour améliorer le repérage, le signalement, puis le traitement des situations d'insalubrité. Mais aussi le partenariat de la CAF avec la FAP, qui lui permet d'aider à l'amélioration de l'habitat des occupants sans droit ni titre.

• Des actions sont menées dans le cadre du PDLHI sous l'impulsion de l'ARS, afin d'améliorer le signalement des situations d'habitat indigne en secteur diffus. Cela passe par l'information et la formation des travailleurs sociaux, mais aussi par des collaborations avec des communes afin de les former à l'identification des situations signalées comme insalubres. En 2014, l'ARS comptabilise des partenariats effectifs dans 7 communes, et 3 nouveaux en cours de formalisation. À Saint-André et Saint-Denis, par exemple, un agent est désormais en charge de réaliser les diagnostics et d'orienter les ménages, en fonction de la situation du logement, vers le bon interlocuteur. Cette prise en charge directe par la commune s'avère efficace : le nombre de plaintes arrivant à la commune de Saint-Denis a augmenté, passant de 70 en 2012 à une centaine en 2013 et 2014.

⁶ Le territoire de la côte Ouest s'étend de la Grande Chaloupe au nord, à Bois Blanc au sud et couvre les 5 communes de La Possession, Le Port, Saint-Paul, Trois-Bassins et Saint-Leu.

• Dans le cadre de son action sociale, la CAF consacre depuis plusieurs années un budget d'environ 2,9 M€ (2014) à l'aide à l'amélioration de l'habitat non décent des locataires et propriétaires occupants (généralement d'anciens acquéreurs de LES qui nécessitent des travaux) percevant l'allocation logement. Pour aller plus loin, la CAF a accepté, en collaboration avec la Fondation Abbé Pierre d'aider au financement d'une action d'auto-réhabilitation accompagnée pour des familles occupant leur logement sans droit ni titre...

Des circuits de signalement pour l'amélioration de l'habitat mal coordonnés et peu lisibles

La création par le Conseil général, en février 2012, d'un guichet unique de recensement des demandes d'amélioration n'a paradoxalement pas amélioré la coordination entre les divers acteurs concernés. Signe d'un réel volontarisme de la collectivité territoriale sur cette politique, ce guichet a pourtant été monté sans véritable concertation,

ni avec les opérateurs qui accompagnent les ménages, ni avec les communes. Cette installation, à l'instar de la création d'un outil propre du Conseil général pour le traitement des situations, a déstabilisé durablement des modes de fonctionnement établis. Ainsi, les communes n'ont plus de visibilité de l'action menée sur leur territoire, n'étant pas informées en retour des interventions menées auprès de leurs administrés.

En outre, alors même que l'ouverture de ce guichet avait créé un véritable appel d'air (près de 8 000 demandes d'aide en 2 ans après l'ouverture), le nombre de dossiers orientés vers les opérateurs historiques de l'amélioration de l'habitat a eu tendance à fléchir, du fait de la création de la SPLAR (Société Publique Locale Avenir Réunion). Les opérateurs spécialisés dans l'amélioration de l'habitat (SICA Habitat Réunion, PACT Réunion, Sud Habitat Conseil) sont désormais très fragilisés.

Pour finir, rappelons que l'action auprès des propriétaires-bailleurs, qu'il s'agisse de

propriétaires impécunieux, peu soucieux du confort de leurs locataires, ou de véritables marchands de sommeil, reste marginale : les dispositifs incitatifs de l'Etat et de la CAF sont peu mobilisateurs, et ne parviennent pas à trouver vraiment leur place dans la panoplie d'outils utilisés par les acteurs locaux.

En ce qui concerne l'ANAH⁷, qui n'attribue des aides qu'aux propriétaires bailleurs, aucun dossier n'a été financé ces dernières années, et 10 seulement l'avaient été en 2011. Le dispositif d'aide conçu par l'Agence, trop contraignant et complexe, s'avère totalement inadapté à la situation de l'île : la méconnaissance globale du parc locatif privé réunionnais et la faible attractivité des aides, sans participation de co-financiers, sont autant de freins qu'il conviendrait de lever rapidement. Il y a là un enjeu fort de remise en question des règles existantes, pour expérimenter de nouvelles pistes, adaptées au contexte réunionnais.

⁷ Agence nationale de l'habitat.

L'auto-réhabilitation accompagnée (ARA) portée par les Compagnons bâtisseurs

Depuis 2009, soutenus par la Fondation Abbé Pierre, les Compagnons Bâtisseurs proposent d'intervenir auprès d'occupants pour les accompagner dans la réhabilitation de leur logement. Il s'agit de réhabiliter, réaménager pour respecter l'évolution de la composition familiale et sécuriser les habitations. Les Compagnons bâtisseurs accompagnent les ménages les plus exclus, très

éloignés de l'emploi, méfiants envers les formes institutionnelles du travail social.

L'ARA se caractérise par ses objectifs d'accompagnement, qui dépassent la réhabilitation du logement et le suivi social, pour s'inscrire dans une logique d'insertion et de dynamisation des habitants bénéficiaires, de création de liens de solidarité et d'entraide avec le voisinage. Les Compagnons bâtisseurs favorisent ainsi des sites d'intervention regroupant plusieurs ménages, afin de créer une

dynamique territoriale collective auprès des bénéficiaires.

L'association est ainsi intervenue en 2013 et 2014 sur les communes de Saint-Denis et Saint-Paul avec la réalisation de 49 chantiers ARA, mais également au cirque de Mafate, sur un site inaccessible en voiture, pour réhabiliter 7 cases issues de l'habitat spontané.

Les Compagnons bâtisseurs interviennent de manière complémentaire aux dispositifs de droit commun : ils ciblent les ménages défavorisés aux sta-

tuts d'occupation complexes (indivision, occupation à titre gracieux, sans droits ni titre) dans le cadre d'une action cofinancée par la CAF, la Fondation Abbé Pierre, les communes ou les intercommunalités. Le multi-financement des projets apparaît également comme une vraie plus-value : il est vecteur de coopération et de sens partagé, et permet de faire évoluer des logiques d'action jusqu'à cloisonnées en champs de compétence et gestion de ligne budgétaire.



L'auto-réhabilitation accompagnée : un outil adapté aux situations rencontrées dans l'île.

Une politique à la croisée des chemins

Des interrogations sur l'efficacité de la démarche de planification territorialisée

Les outils de diagnostic et de planification en sont encore pour la plupart à des phases de diagnostic et de conception pré-opérationnelle. La publication en mars 2014 d'une circulaire d'application de la loi Letchimy devrait permettre d'avancer dans la mise en place de traitements opérationnels des situations, mais à quelle échéance ?

Pourtant, la démarche des plans locaux est généralement jugée intéressante : elle donne une certaine visibilité au phénomène de l'habitat indigne et aux stratégies d'intervention à mettre à place. Elle contribue aussi à sensibiliser et investir davantage les collectivités sur le sujet, même si les intercommunalités, encore récentes sur l'île, n'ont pas toujours une légitimité suffisante aux yeux des communes. Le portage de ces plans par les communes et les intercommunalités marque une prise de conscience des élus sur le sujet, mais celle-ci reste inégale (tout le territoire n'est pas couvert) et fragile : les échéances électorales de 2014 ont ainsi, dans plusieurs communes, stoppé le passage à l'opérationnel de certains projets.

Les acteurs s'accordent généralement pour reconnaître que les divers plans ont amélioré la connaissance des situations, à travers la réalisation de nombreux diagnostics. La plus-value attendue de ces plans concerne donc particulièrement la capacité à repérer des quartiers d'intervention, ce qui est toujours difficile dans le cas d'une insalubrité diffuse.

Mais les entretiens réalisés montrent aussi que l'appropriation et la mise en œuvre de ces nouveaux outils stratégiques nécessitent une ingénierie complexe, beaucoup de temps passé en études et en phase pré-opérationnelle, puis en validation politique. Leur temps d'installation retarde de manière importante le passage aux travaux, pendant que les dispositifs d'amélioration de l'habitat souffrent de la dispersion des pilotes et des diminutions de budget.

Quelle adaptation des nouveaux outils aux situations d'insalubrité diffuse ?

Outre leur temps de mise en place, les outils de la loi Letchimy suscitent des interrogations sur leur capacité à favoriser in fine le traitement des situations spécifiques de l'île - d'autant que la politique de lutte contre l'habitat indigne s'y déploie désormais dans un contexte financier plus contraint.

La définition des périmètres prévue par la loi sera-t-elle adaptée ? Les outils nouveaux de la RHS et de l'OGRAL sont-ils adaptés à la résorption de l'habitat indigne dans le contexte spécifique de la Réunion ?

Plusieurs acteurs soulignent que les procédures de type RHI et RHS apparaissent peu mobilisables dans le contexte actuel réunionnais. Les périmètres de RHI ne sont pas faits pour des situations d'insalubrité diffuse dans des sites naturels et agricoles. Mais les grands secteurs d'habitat informel prévus pour la RHS⁸ sont jugés également peu nombreux dans l'île (contrairement à ce qui peut se passer dans d'autres DOM). Selon la définition des périmètres de RHS proposée dans la réglementation, la procédure sera plus ou moins mobilisable.

L'OGRAL apparaît une option intéressante, et elle sera probablement mobilisée.

Mais son montage (étude diagnostic, étude pré-opérationnelle, montage d'une MOUS...) apparaît complexe au regard de l'envergure de l'opération (prévue pour une quinzaine de logements) et de l'objectif de réalisation de travaux d'amélioration modestes.

Les PCLHI / PILHI sont véritablement attendus pour faire la preuve de l'efficacité ou non de ces nouveaux dispositifs et de leur capacité d'articulation avec les aides existantes. A ce jour, les acteurs font le constat que, dans un contexte financier contraint, et de désengagement ou de moindre engagement de certaines collectivités, **seules certaines aides restent mobilisables assez facilement** : pour les situations d'occupants sans titre et d'indivision qui ne nécessitent que de l'amélioration légère, les aides de la Ligne Budgétaire Unique, du Conseil général et l'auto-réhabilitation accompagnée fonctionnent. **En revanche, il devient très difficile de trouver les bons outils quand, dans le diffus, la précarité du statut d'occupation se double d'un volume important de travaux à réaliser.**

Un investissement financier remis en cause actuellement

De manière générale, la lutte contre toutes les formes d'habitat indigne est une priorité affichée à La Réunion. L'Etat y consacre d'importants moyens depuis des années, y compris sur le logement social avec des programmes de rénovation urbaine importants ; le Conseil général intervient sur la politique de l'habitat au titre de ses compétences optionnelles, avec une action marquée sur l'amélioration de l'habitat ; la CAF utilise 20 % de ses fonds propres pour soutenir l'action contre l'indécence ; il est possible d'y ajouter la Région qui intervenait, jusqu'en 2014, dans le financement du Fonds régional d'aména-

gement foncier et urbain (FRARU⁹).

Mais à ce jour, quasiment tous les financements traditionnels se tarissent ou se réduisent, avec des perspectives alarmantes pour 2015.

Le Conseil général baisse le montant global de son financement consacré à l'amélioration de l'habitat (un budget de 25 M€ en 2014 contre 43 M€ en 2011), et également le montant moyen de ses aides (13 000€ / logement en moyenne jusqu'en 2014, 9 000€ en moyenne en 2015). En outre, son investissement sur la politique de l'habitat, qui ne fait pas partie de ses compétences obligatoires, est lié à un engagement de mandat, qui ne sera pas nécessairement renouvelé après l'élection d'un nouveau Conseil général en 2015.

La CAF annonce une restriction à venir sur la mobilisation de ses fonds propres ; la Région a validé son retrait de sa participation au FRARU ; les aides de l'ANAH aux propriétaires bailleurs ne sont toujours pas utilisées.

Ce désinvestissement, notamment de la part du Conseil général, a des répercussions sur les opérateurs historiques qui interviennent dans l'aide à l'amélioration de l'habitat privé dans le cadre de lignes budgétaires d'Etat et du Conseil général. Le renouvellement et le montant des conventions avec le Conseil général restent pour partie des inconnues, interrogeant la survie de ces structures dès 2016.

Un enjeu majeur sur la structuration et la coordination de l'ensemble de ces actions.

La création du Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne n'a pas permis d'avancer réellement dans les objectifs fondamentaux que sont l'animation d'une politique publique à l'échelle départementale et la coordination des actions. Le fonc-

tionnement de chacun des dispositifs donne la sensation d'une organisation encore trop cloisonnée, ne permettant pas aux acteurs de l'île de disposer d'une vision globale du phénomène et des différentes filières de traitement. L'articulation entre la coordination départementale et les déclinaisons locales des Plans contre l'habitat indigne n'existe pas vraiment : les EPCI, par exemple, ne sont pas présents dans le PDLHI, chacun d'entre eux suit son programme d'actions, à l'instar des services déconcentrés de l'Etat.

Des actions et projets ponctuels d'accompagnement sont mis en place, mais de manière dispersée, et avec beaucoup de difficultés. Ces projets restent isolés, non intégrés à une stratégie d'ensemble, peu soutenus dans la durée faute d'une stratégie affirmée. Ils ont de ce fait du mal à être mis en œuvre. Il a fallu ainsi près de deux ans de négociation pour trouver le financement de la MOUS insalubrité expérimentale portée par la DJSCS dans le cadre du PDLHI. En 2014, les projets des Compagnons bâtisseurs ont été mis en attente plusieurs mois, face aux hésitations des communes de s'y investir ou de décider comment s'y investir – au risque de faire disparaître un outil d'accompagnement que chacun considère pourtant comme très adapté aux situations rencontrées dans l'île.

⁸ Selon la circulaire du 31 mars 2014, les périmètres visés par les opérations de résorption de l'habitat spontané (RHS) visent des situations où environ 40% des constructions peuvent relever de la démolition, soit en raison de l'insalubrité, soit en raison de leur exposition aux risques naturels ou aux nécessités de l'aménagement.

⁹ Le Fonds Régional d'Aménagement Foncier et Urbain.

Une MOUS Insalubrité expérimentale en diffus sur le territoire de la ville de Saint-Denis (action sociale du PDLHI)

Le projet d'une MOUS expérimentale pour répondre aux situations d'insalubrité et péril dans de l'habitat diffus a été conçu dans le cadre du plan d'actions du Pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne. La commune de Saint-Denis s'est portée volontaire pour cette action, qui prolonge le travail de son service habitat en matière de repérage et d'orientation et qui s'inscrit dans la prolongation d'un partenariat déjà bien construit avec l'ARS. L'objectif est de pouvoir intervenir sur des situations hors opérations programmées ou RHI et sur des logements locatifs privés.

L'objectif de la MOUS est de rendre plus opérationnels les arrêtés d'insalubrité. Financée à 80 % par l'ANAH, la MOUS a été mise en place en juillet 2014 avec un programme sur 3 ans qui prévoit d'accompagner 90 familles, soit une trentaine de familles par an.

Le Pôle départemental apparaît comme détaché, dans son fonctionnement, du lieu où est animée la politique de logement en faveur des populations défavorisées (les réunions du PDALPD). Le Pôle reste donc un outil très technique fait par l'Etat pour les actions portées par l'État. Ce constat peut cependant être nuancé : sont également proposés des comités techniques, des conférences thématiques et des formations, qui permettent un échange de pratiques et une meilleure interconnaissance à l'échelle de l'île.

Pour autant, le Pôle n'est pas encore ce qu'il aurait vocation à être, un lieu d'animation d'une politique à l'échelle de l'île, qui donnerait de la visibilité et de la lisibilité aux actions menées sur le terrain, dans les communes, aux projets portés par les différents acteurs, à l'analyse des freins et leviers, à l'échange de pratiques. Il n'est pas non plus un lieu de propositions et de décisions sur des grands axes stratégiques d'une politique territorialisée.

Il reste donc du chemin à faire pour construire, et mettre en œuvre une nouvelle politique de lutte contre l'habitat indigne, mobilisatrice de l'ensemble des acteurs présents, complémentaire dans ses interventions, et adaptée aux besoins des familles mal logées.

La Fondation Abbé Pierre tient à souligner **les risques des nombreuses incertitudes actuelles** : difficulté de passage à l'opérationnel, faiblesse de certaines volontés politiques dans les communes, incertitudes sur le rôle futur du Conseil général, financements restreints, fragilité importante des opérateurs. Elle estime nécessaire de jouer avec force sur les leviers possibles :

- **Soutenir et encourager les synergies émergentes au sein des intercommunalités, afin d'accélérer le passage à l'opérationnel.**

- **Faire évoluer le positionnement des services de l'État**, qui ont à passer de la mise en œuvre d'un plan d'actions à un rôle d'animation d'une politique publique territoriale, pour faciliter la convergence de volontés d'acteurs aujourd'hui hésitantes et dispersées. En 2015, la réalisation du diagnostic partagé à 360° ainsi que l'intégration de la lutte contre l'habitat indigne dans les politiques du futur PDALHPD¹¹ pourront contribuer pleinement à cette évolution.

- **Utiliser des leviers ou des outils mal exploités**, comme les financements de l'ANAH, pour soutenir des expérimentations permettant d'adapter au mieux les outils à la situation de l'île, ou la mise en place d'un GIP Indivision comme le permet l'article 35 de la LODEOM¹².

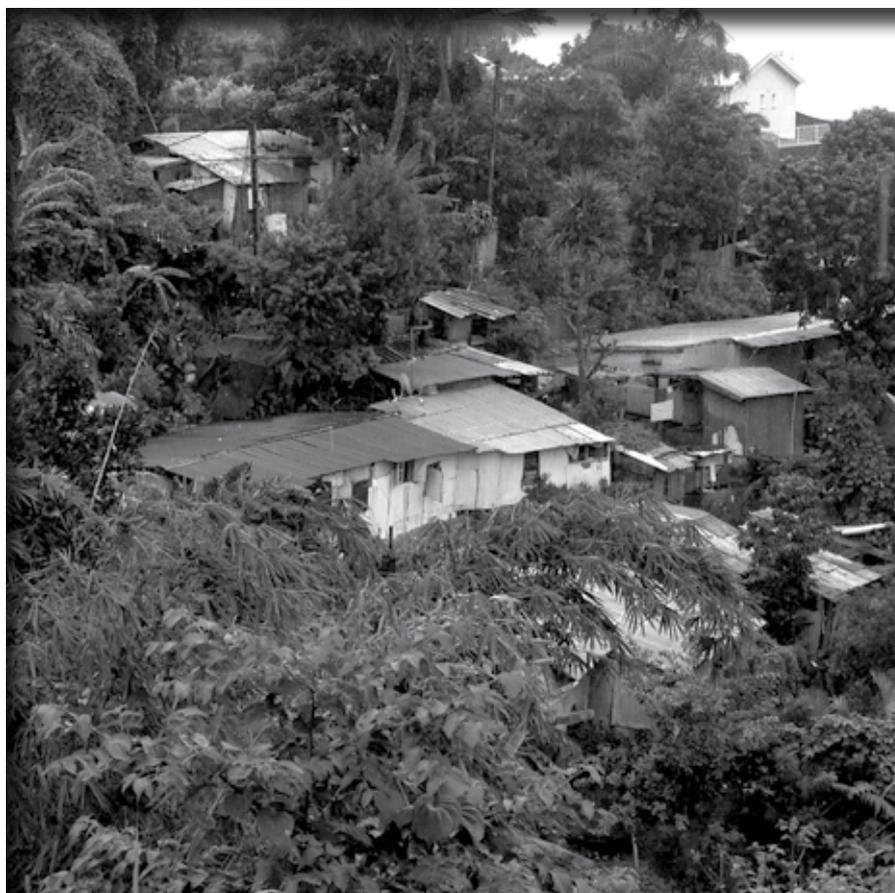
- **Être attentif à la fragilité des opérateurs** qui ont une culture forte d'accompagnement des ménages mal logés très modestes. Leur affaiblissement – voire leur disparition pour certains – signifierait une perte de compétence, préjudiciable aux familles.

Des stratégies encore trop diversifiées : la difficile construction d'un observatoire départemental

Afin d'améliorer le suivi du repérage et du traitement de l'habitat indigne sur l'île, la DEAL a en projet de monter un observatoire départemental de l'habitat indigne. En 2014, une commande a été faite à l'Agence pour l'observation de la Réunion, l'aménagement et l'habitat. (AGORAH) de créer l'armature d'un observatoire de l'habitat indigne, à monter à partir des observatoires locaux.

L'Agence se heurte à une difficulté pour créer une base de données à partir des diagnostics locaux, qui n'ont pas été réalisés avec les mêmes méthodes. En outre, les comparaisons avec la base de données de l'étude de référence ZHIP de 2006 ne sont pas possibles, puisque les communes ont constitué leurs indicateurs avec des méthodologies différentes.

La quasi-disparition des grandes poches d'habitat insalubre a laissé la place à une réalité bien plus diffuse.



¹⁰ L'élaboration des diagnostics partagés à 360° est une des dispositions du plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale adopté lors du comité interministériel de lutte contre les exclusions le 21 janvier 2013. Après une phase d'élaboration de la méthodologie co-construite avec une dizaine de territoires, la démarche doit dorénavant être généralisée sur l'ensemble du territoire. À La Réunion, ce diagnostic doit pouvoir être réalisé d'ici fin juin 2015.

¹¹ Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées.

¹² Loi pour le Développement Économique des Outre-Mer.

PRIORITÉ #4

LE FINANCEMENT DU LOGEMENT : DES DISPOSITIFS D'OPPORTUNITÉ QUI NE PERMETTENT QU'UNE RÉPONSE TRÈS PARTIELLE AUX BESOINS

Anticiper la production de logements adaptés aux besoins des plus modestes

Il y a deux ans, la Fondation Abbé Pierre décrivait un système de financement fragile, dépendant d'effets d'opportunité à court terme, fonctionnant sans véritable gouvernance, avec des espaces de décision circonscrits au fonctionnement de dispositifs et de lignes budgétaires.

La période récente s'est traduite par une relance massive et bienvenue de la production de logement social, indispensable dans le contexte réunionnais. Mais le modèle de financement existant continue de montrer ses faiblesses par les déséquilibres qu'il induit. Il s'avère incapable de construire une stratégie de production de logement fondée sur une lecture partagée des besoins des territoires et sur une politique concertée d'aménagement.

Les projections faites par l'INSEE sur l'évolution démographique invitent à construire près de 180 000 nouveaux logements sur l'île sur la période 2010/2030, soit une moyenne de 9 000 logements neufs par an. L'importance de ce volume permet de rappeler que les enjeux de la construction se posent à de multiples niveaux : financement de la production, problématiques foncières, aménagement du

territoire. C'est sur celui du financement, et tout particulièrement l'enjeu du financement du logement social que la Fondation Abbé Pierre met l'accent cette année, sans ignorer que la réponse aux besoins s'inscrit nécessairement dans une stratégie globale de développement territorial à l'échelle de l'île.

64 000

logements sociaux au 1^{er} janvier 2015, pour un peu plus de 28 000 ménages demandeurs (dont près de 7 500 au titre des demandes de mutation au sein du parc social).

Source : ARMOS-oi et le Système National d'Enregistrement (SNE).

Une production récente qui ne répond pas encore à l'enjeu qualitatif important d'adaptation des logements aux besoins des ménages fragilisés économiquement.

Le contexte : un enjeu quantitatif et qualitatif de développement du parc de logement

En 2012, la population de La Réunion est estimée à 833 944 habitants, contre 794 107 cinq ans plus tôt. Cette augmentation est la conséquence d'un solde naturel plus de deux fois supérieur à celui de la métropole. A ce rythme, il est attendu que la population atteigne un million d'habitants dans les quinze prochaines années. En outre, sous l'effet du desserrement familial, le nombre de ménages a augmenté au cours de la dernière décennie (+29% entre 1999 et 2008) à un rythme deux fois plus élevé que celui de la population (+14,5%).

Prenant appui sur ces constats, le Schéma d'Aménagement Régional (SAR) de 2011 estime globalement le besoin de production annuelle à 9 000 logements (dont 4 500 logements sociaux), pour répondre aux besoins nouveaux (7 000 logements) et tenir compte du renouvellement du parc (2 000 logements), sur la période 2010/2030.



À cet enjeu quantitatif s'ajoute un enjeu qualitatif important d'adaptation des logements aux besoins des ménages. Cet enjeu concerne aussi bien la qualité des logements, puisque malgré une amélioration notable, les formes d'habitat inconfortable et indigne restent très présentes sur l'île ; leur taille, afin de s'adapter à l'augmentation des ménages d'une personne (+32% entre les deux derniers recensements) ; et leur coût, dans un contexte de paupérisation marqué.

En effet, 42% de la population réunionnaise vit en dessous du seuil de pauvreté, taux qui passe à 65% pour les familles monoparentales (soit 20% des ménages de l'île). 10% des ménages dépendent to-

talement des prestations sociales, taux qui a augmenté de 4,1 % en un an alors que la population n'a augmenté que de 1,5 %. Le taux de chômage est proche de 30 %, phénomène qui touche avec une grande virulence les publics jeunes, le taux de chômage chez les actifs de moins de 25 ans s'élevant à 60 %¹³. Dans ce contexte, 74 % de ménages réunionnais sont éligibles au logement social, dont 55 % sont éligibles aux logements très sociaux.

¹³ DJSCS de la Réunion – CR-CSRU, Synthèse des Rencontres territoriales du mardi 29 octobre 2013, dans le cadre du Plan pluriannuel contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale.



La production de logements sur l'île : une vraie dépendance à la défiscalisation.

Un parc de logements sociaux qui augmente rapidement depuis 2009, sous l'effet mobilisateur de la défiscalisation

Une production de logement fortement dépendante des dispositifs de défiscalisation

Depuis le milieu des années 2000, le parc réunionnais évolue deux fois plus rapidement que celui de la France métropolitaine. Dopée par les dispositifs de défiscalisation, la construction de logements neufs a fortement augmenté depuis 2005 avec une production estimée de 11 à 12 000 logements chaque année (contre environ 9 000 en moyenne dans la décennie précédente)¹⁴.

L'accélération de la production permise par le dispositif «Girardin» a d'abord bénéficié aux logements collectifs à destination du secteur privé intermédiaire et du secteur libre, avec près de 80 % de la construction jusqu'en 2008. Cette production s'est faite au détriment du logement social, avec des effets pervers rapidement mis en évidence : renchérissement du marché immobilier, coûts trop élevés des loyers au regard des capacités contributives des ménages, logements trop petits, vacance sur certains produits neufs...

Le constat de ces effets pervers a conduit en 2009 à repositionner les objectifs de la défiscalisation vers la production de logements sociaux. Les résultats ont été très positifs pour le logement social. Ils soulignent cependant la dépendance de la production de logements sur l'île à

la défiscalisation, car le changement d'objectifs du dispositif de défiscalisation s'est traduit par un « effet ciseaux » marqué. En effet, la production de logements libres et intermédiaires décroît de manière importante à partir de 2009, et la production de logements dans l'île est désormais portée par le logement social, même si celle-ci reste insuffisante au regard des enjeux démographiques et de la situation socio-économique d'une partie de la population.

Le rôle essentiel de l'État dans le financement du logement

L'État joue un rôle majeur dans le financement du logement social, à travers les deux outils de la Ligne budgétaire unique (LBU) et de la défiscalisation, distincts de ceux proposés en métropole.

La LBU, ligne spécifique au financement du logement dans les DOM, représente à peu près 90 millions d'euros à La Réunion, répartis pour financer :

- le locatif social neuf,
- le logement en habitat privé, qui comprend : l'accession sociale avec le LES¹⁵ en diffus et groupé ; l'amélioration du parc de propriétaires – occupants,
- les réhabilitations dans le parc social,
- le FRAFU (Fonds régional d'aménagement foncier et urbain)¹⁶,
- la résorption de l'habitat insalubre (RHI).

¹⁴ Données issues du Schéma d'aménagement régional, Rapport volume 1, 2011.

¹⁵ Logement évolutif social en diffus (LES D) ou son acquisition en secteur groupé (LES G).

¹⁶ Le FRAFU est un fonds partenarial que peuvent abonder l'Etat, le Conseil général, les collectivités, la Région et l'Europe. Il finance la production de foncier aménagé, ou encore l'accession à la propriété, dans des opérations qui doivent comporter 40% de logements aidés. Le FRAFU permet de financer les travaux de viabilisation de réseaux (renforcement ou création de réseaux primaires et secondaires) dans le cadre des opérations de résorption d'habitat insalubre et d'opérations majoritairement à vocation sociale.

La défiscalisation cible depuis 2009 le logement locatif social, en complément des crédits de la LBU. L'effet levier de la défiscalisation s'est révélé très important (possibilité de défiscaliser jusqu'à 35 % du coût de l'opération) et explique la nette reprise de l'offre locative sociale dans la production.

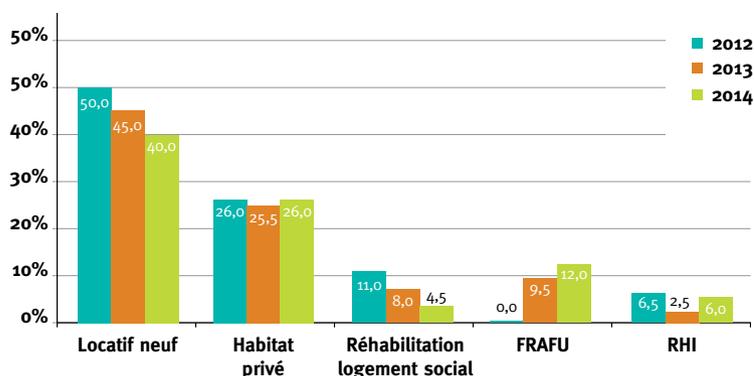
Le dispositif de défiscalisation devrait pouvoir être maintenu a minima jusqu'en 2017, tout en n'excluant pas, dans le même temps, la recherche de nouveaux modes de financement tels que le crédit d'impôt, dont les conséquences sur la production restent aujourd'hui méconnues (problème de préfinancement).

Ajoutons que **la CAF et le Conseil Général ont aussi des financements conséquents sur l'habitat** (respectivement 5 M€¹⁷ et 25 M€). Ces aides permettent notamment de financer des opérations au titre de l'amélioration, la CAF intervenant également dans l'aide à la finition des LES (accession sociale) et l'abondement aux Logements locatifs très sociaux (LLTS).

Le mode de financement du logement, assuré principalement par la LBU et la défiscalisation, a tendance à maintenir en retrait les intercommunalités et les communes dans les politiques du logement et de l'habitat. À ce jour, même si plusieurs PLH sont en cours (CINOR, TCO et CIREST), aucun territoire n'a encore pris la délégation des aides à la pierre.

Répartition du budget de la LBU entre 2012 et 2014, par grandes masses (en millions d'euros)

Sources : DREAL



La logique de répartition des financements LBU

En 2012, les financements pour le locatif social neuf ont été très importants, car l'Etat n'avait pas abondé le FRAFU. La part de la LBU consacrée au financement du logement social a baissé de 20 % entre 2012 et 2014, à mesure que l'Etat compensait le désengagement de la Région dans le FRAFU, tout en restant à un niveau de financement conséquent, grâce notamment à l'appui de la défiscalisation.

L'enveloppe pour l'intervention sur l'habitat privé est « réservée », à hauteur de 24 M€ depuis environ 2010, et répartie entre l'amélioration dans le diffus, l'acquisition - amélioration et l'aide à l'accession sociale à la propriété

(LES diffus et groupés). 4 opérateurs sont financés au titre de l'amélioration : PACT Réunion, SICA Habitat Réunion, Bourbon Bois, Sud Habitat Conseil.

La mesure FRAFU est financée chaque année pour partie par l'Etat et par la Région. Celle-ci participe au fonds depuis 2012 et y avait inscrit 9 M€ cette année-là (d'où le désengagement de l'Etat sur la LBU), puis 6 M€ en 2013 et 3 M€ en 2014. La Région a délibéré en août 2014 sur la fin de sa participation au dispositif participatif FRAFU pour 2015, la LBU portera donc seule les fonds.

Dans le cadre de l'instruction des dossiers RHI, un dispositif de programmation partenarial permet d'anticiper les besoins et de programmer les subventions en fonction de la

maturité des dossiers : en fin d'année, les collectivités sont interrogées sur les besoins de subventions pour les opérations en cours. Une opération de RHI est complexe, de nombreux freins se font jour, d'où des projections de besoins qui demeurent difficiles à estimer : par exemple, un besoin de 20 M€ avait été exprimé en 2014, seulement 6 M€ seront consommés, les freins relevant de diverses raisons (année électorale, blocages fonciers, dénonciation de DUP¹⁸...).

Les besoins en réhabilitation du parc social étaient connus ces dernières années, car ils correspondaient au financement des réhabilitations dans les PRU.

¹⁷ Sans compter les aides au logement individuelles.

¹⁸ Déclaration d'utilité publique.

L'impact de la défiscalisation : une augmentation de la production de logements sociaux et de la part de LLTS

La défiscalisation a permis d'augmenter de manière très importante le financement de logements sociaux : la « manne » était estimée à près de 170 M€ en 2009 et 240 M€ en 2012. Le nombre de logements sociaux financés n'a jamais été aussi élevé (4 000 / an en 2012, contre 1 300 en moyenne avant 2009), quand l'offre privée nouvelle a chuté, passant de 10 000 à 3 000 logements annuels. Cela s'explique notamment par la reconversion de nombreuses opérations de promotion immobilière vers le locatif social – 44 % de la production neuve est produite en VEFA⁹.

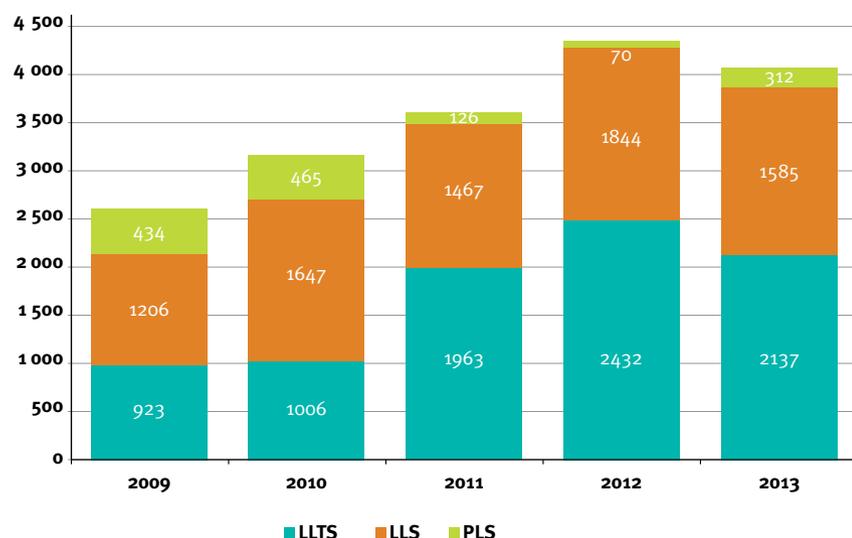
⁹ Vente en état futur d'achèvement : en 2012, sur les 4 346 logements financés, 2 067 avaient recours à des montages en VEFA (48 %), CDH du 26 juin 2013.

Depuis 2009, le financement de logements sociaux est passé de 2 563 logements sociaux neufs à 4 346 en 2012. Cette année-là, les objectifs du SAR sont atteints pour la première fois. Par ailleurs, le niveau des livraisons suit le même mouvement avec 3 067 logements sociaux livrés en 2012 contre 1 300 en moyenne entre 1999 et 2009.

La défiscalisation a permis de soulager la LBU d'une partie très importante du financement du logement social, favorisant le soutien à la production de logements très sociaux (LLTS), dont les niveaux de loyers de sortie, autour de 5 euros/m² en moyenne, sont plus adaptés aux revenus des ménages très modestes. Ainsi que le montre le graphique, depuis 2011, les LLTS représentent plus de 50 % de la production de logements sociaux neufs (contre environ 25 % en 2013 en métropole).

Logements locatifs sociaux financés 2009-2013

(Source : DEAL)



Mais une inadéquation persistante des logements aux besoins des ménages demandeurs

Fin 2014, la demande locative sociale était estimée à un peu plus de 28 600 ménages (dont près de 7 500 au titre des demandes de mutation au sein du parc social)²⁰. Dans ce contexte, la livraison massive de logements neufs a quand même permis d'augmenter les entrées et de donner une réponse à nombre de demandeurs. Pour autant, les acteurs sont unanimes : la majorité des demandeurs ne peut, aujourd'hui, prétendre à un logement neuf, pendant que le logement ancien et moins cher n'a pas encore retrouvé une fluidité qui lui permettrait d'accueillir de manière conséquente les demandeurs les plus modestes.

Une production récente insuffisamment adaptée aux besoins des plus modestes et des plus isolés

La production récente reste inadaptée aux besoins des demandeurs, aussi bien en termes de typologie (manque de petits logements) que de coût (cherté des loyers et surtout des charges).

Les échanges avec les acteurs montrent que la production neuve convient aux familles de taille moyenne bien solvabilisées par les aides au logement (la CAF, par exemple, parvient à faire entrer des familles dans le parc dont elle est réservoir). En revanche, les petits ménages, et notamment les isolés, ont du mal à trouver un logement adapté à leurs ressources : à l'insuffisance de la production de petits logements s'ajoute le coût de ces logements neufs, extrêmement chers, tout particulièrement

rement en matière de charges. Les grandes familles, qui ont besoin de T5 et plus, ne trouvent, elles non plus, guère de réponse dans le logement social : le patrimoine social de l'île compte 8,4 % de T1 et 7,7 % de T5 et plus²¹.

Si le financement au m² apparaît contenu en revanche, grâce à l'importance du soutien au financement, d'autres éléments viennent contrarier cet ajustement et renchérir les coûts de construction de manière très importante : l'exigence normative due à la réglementation thermique (RTAA DOM²² de 2010), l'adaptation systématique des logements neufs au handicap, l'augmentation du coût des matériaux de construction.

Les bailleurs ont estimé à 17 % en 5 ans l'augmentation des coûts de production, en raison de l'augmentation du coût des matériaux, d'une part et des normes liées à la RTAADOM d'autre part. L'adaptation « PMR » (personnes à mobilité réduite) imposée à tous les logements et à tous les bâtiments construits se traduirait par près de 20 % d'augmentation des surfaces, renchérissant fortement le coût de sortie des logements pour les futurs locataires.

Cette hausse des coûts a déjà des conséquences sur la capacité des ménages à payer leurs loyer et charges : la SHMLR²³ observe ainsi une progression de près de 30 % des impayés des entrants dans son parc neuf depuis deux ans.

La ville de Saint-Denis : une production neuve de logements sociaux inadaptée aux besoins de la majorité des demandeurs

En juillet 2014, le fichier de demandeurs de la ville de Saint-Denis comptait 5 364 demandeurs pour un contingent ville de 3 600 logements. Parmi ces demandeurs, 90 % étaient éligibles au LLTS, 37 % au LLS et 11 % au PLS, confirmant la très forte précarité des demandeurs. Les plus fortes demandes concernent les T1 et T3 (1 585 demandeurs souhaitent un T1, 417 un T2, 1 840 un T3, 783 un T4, 765 un T5). Cette analyse de la demande conduit la Ville à soutenir une réorientation de la production vers le LLTS et vers les petits logements.

Mais c'est surtout le coût des nouveaux logements qui les rend inaccessibles à l'immense majorité des demandeurs. Les opérations nouvelles proposent des grands logements très coûteux. Exemples : 617 € pour un T3, 722 € pour un T4 et 851 € pour un T5 (100 m²) pour un des derniers programmes LLS. Sur ce programme récent, la Ville explique avoir eu du mal à trouver des candidats, plusieurs demandeurs éligibles ayant refusé l'offre à cause du prix.

Certes, les nouveaux logements ont permis des parcours résidentiels et libéré des logements « anciens ». Cependant, si cela a permis de reloger des ménages présentant des situations extrêmement prioritaires, la Ville constate que l'arrivée de production nouvelle n'a pas fait baisser de manière marquée le volume de la demande, qui reste à un niveau élevé à cause de la crise et de la cherté des logements dans le parc privé.

Un contingent préfectoral qui ne permet pas de corriger les insuffisances de la production

Le contingent préfectoral représente théoriquement 6 000 logements²⁵, destinés pour l'essentiel aux ménages les plus défavorisés : sortants d'hébergement, ménages déclarés prioritaires et urgents au titre du Droit au logement opposable, ménages relevant du PDALPD et donc des accords collectifs passés entre l'Etat et les bailleurs... Mais ces logements ne sont pas encore identifiés en totalité dans le répertoire des logements locatifs sociaux – l'État réservataire a donc du mal à identifier leur localisation et à ajuster les propositions de logements aux réels besoins des ménages.

Mais surtout, les représentants locaux de l'Etat constatent que les logements dont ils sont réservataires ne correspondent pas toujours aux besoins des ménages inscrits au fichier du contingent. Des logements proposés par les bailleurs pour le contingent sont « rendus », faute de publics adaptés. En effet, la typologie et le coût des logements proposés sont décalés par rapport aux caractéristiques des ménages prioritaires, qui sont en majorité composés d'isolés ou de grandes familles (besoin de T5 et +).

Ces constats interpellent la politique de gestion du contingent, comme la stratégie de l'État réservataire, qui doit orienter plus finement la production neuve vers ses propres besoins (réservation centrée sur les petits et grands logements).

²⁵ Malgré un parc de logement sociaux supérieur à 62 000 logements en 2014, le contingent préfectoral représente que 6 000 unités ; soit 10% du parc total, bien loin des 30% normalement attendus.

²⁰ Source : Système National d'Enregistrement (SNE).

²¹ DEAL Réunion, Le parc locatif des bailleurs sociaux à La Réunion, situation au 1er janvier 2013, Chiffres et statistiques mars 2014.

²² Nouvelles réglementations thermique, acoustique et aération propres aux départements d'outre-mer.

²³ La SHLMR (Société Anonyme d'Habitations à Loyer Modéré de la Réunion) est aujourd'hui l'un des principaux bailleurs et promoteurs sociaux des DOM avec un patrimoine de plus de 20 000 logements locatifs sociaux répartis sur 23 communes.

Des maisons-relais trop chères pour leur public cible

Le renchérissement des coûts de construction et l'application des normes thermiques et d'adaptation au handicap pèsent également sur les maisons-relais, ces structures d'habitat collectif destinées à accueillir des personnes à faible niveau de ressources dans une situation d'isolement ou d'exclusion lourde.

Les maisons-relais de l'île souffrent d'un double handicap :

- celui du renchérissement des coûts de la construction et de l'inflation des normes, qui s'applique à tous les logements. Les T1 proposés dans les maisons-relais de l'île vont de 20 à 36 m².

- celui du financement spécifique du logement social à La Réunion. Les résidents des maisons-relais perçoivent une AL-foyer, moins intéressantes que l'aide au logement social (ALS) et limitée à 174 € par mois.

Résultat, dans la majorité des maisons-relais de La Réunion, les taux d'effort des résidents au RSA dépassent les 30 %, et même parfois les 50 % ! La philosophie de la maison-relais, qui accueille des personnes isolées au long parcours d'errance, bénéficiaires des minimaux sociaux, est battue en brèche.

Un modèle à remettre profondément en question

En 2014, les acteurs de la production de logement constatent un ralentissement du financement et de la production de logements : le foncier disponible est de plus en plus rare car les opportunités foncières existantes ont été utilisées, les chantiers prennent du retard... Le modèle s'essouffle et se trouve également remis en cause par l'évolution de la réglementation. L'incertitude quant à l'avenir du dispositif de défiscalisation et à sa possible substitution par un crédit d'impôt sont l'occasion de poser les premiers termes d'un bilan du modèle de financement du logement à La Réunion depuis une dizaine d'années.

Les effets d'éviction produits par les dispositifs de défiscalisation (au détriment d'abord du locatif social, puis ensuite du logement libre et intermédiaire) **montrent le poids des logiques opportunistes, à court terme, et les difficultés à en contrer les effets pervers.** Par exemple, la défiscalisation a amené les bailleurs sociaux à passer par les promoteurs pour profiter rapidement et de manière massive des effets leviers de ce financement : la répartition équilibrée des opérations sur le territoire a pu en souffrir, avec une concentration de la production sur les territoires où le foncier est le plus facilement disponible.

Ce qui s'est passé ces dix dernières années montre que La Réunion est encore loin de disposer d'une stratégie territorialisée de production de logements, construite sur le moyen et long termes, accompagnant et s'adaptant aux évolutions de la population.

Informations sur le coût des différentes "maisons-relais"²⁴

(Source : Fondation Abbé Pierre La Réunion, Note de situation sur les pensions de famille, septembre 2013)

	SAINTE-ROSE	SAINT-PIERRE	SAINT-DENIS	SAINT-DENIS
	OUVERT EN 2012	OUVERT EN 2013	OUVERT EN 2013	OUVERT EN 2014
GESTIONNAIRE	ALEFPA	CIAS	LHPEG	AREL
SURFACE DU LOGEMENT	T1 = 29m ² T1 BIS = 35m ²	T1 = 24m ² T1 BIS = 35m ²	T1 = 20m ²	T1 = 36m ²
LOYER FACTURÉ AVEC LES CHARGES	T1 = 274 € T1 BIS = 313 €	T1 = 322 € T1 BIS = 313 €	394,91 €	405,85 €
MONTANT DES CHARGES COLLECTIVES	28 / 30 €	30 €	52,91 €	55 €
MONTANT AL FOYER	174,84 €	174,84 €	174,84 €	174,84 €
TAUX D'EFFORT*	T1 = 23,32 % T1 BIS = 32,49 %	T1 = 34,60 % T1 BIS = 53,88 %	T1 = 51,33 %	T1 = 54,32 %

* Taux d'effort calculé avec un RSA à 425,25 €

²⁴ Source : Fondation Abbé Pierre La Réunion, Note de situation sur les pensions de famille, septembre 2013.

Le bilan des opérations livrées récemment incite ainsi à souligner fermement **la nécessité d'une stratégie mieux construite autour de la production de logements, assise sur des piliers structurants :**

- **Une politique d'aménagement à renforcer pour favoriser le volume massif de construction nécessaire**

La période actuelle interroge sur comment poursuivre la dynamique de production de logement social dans un contexte de mutations fortes : évolution des modes de financement, rareté et cherté du foncier... Une des clés est de relancer une politique d'aménagement à l'échelle de l'île, pour construire les conditions d'une production future importante en volume, intégrée à une réflexion globale sur les aménités, transports...

- **Une politique foncière à consolider**

La réponse aux besoins massifs de production et la nécessité de faire baisser les coûts de production imposent de penser une politique foncière qui anticipe les besoins futurs. Avec la mise en œuvre du Programme Pluriannuel d'Interventions Foncières (PPIF) 2014-2018, l'Établissement Public Foncier de La Réunion (EPFR) devra pouvoir « orienter prioritairement ses recherches et ses acquisitions foncières pour la constitution de réserves afin de construire des logements aidés ». Pour une politique foncière volontariste, l'EPFR continuera également à solliciter l'ensemble des communes et des EPCI, pour que lui soit délégué le droit de préemption sur des périmètres prioritaires d'intervention. À ce jour, près de 7 300 hectares de droit de préemption (72 périmètres) sur 17 communes ont été délégués à l'EPF Réunion.

- **Un besoin d'aller vers une programmation plus fine, en lien avec la connaissance des besoins**

Une réflexion partagée – entre Etat, bailleurs, promoteurs, collectivités - sur l'offre de logement disponibles et à produire paraît indispensable, pour maintenir certaines orientations intéressantes (la part importante de LLTS dans la production de logement social, un soutien renforcé à l'accession sociale aujourd'hui tout juste amorcé...), en consolider de nouvelles (diversifier davantage les typologies, notamment en s'inspirant de l'exemple de la CAF, qui conditionne ses aides à la production de logements familiaux, renforcer la connaissance des demandeurs, notamment en accélérant l'installation du dossier unique et les dispositifs d'observation de la demande).

- **Une gouvernance à construire pour affronter les défis d'un besoin massif de construction dans un contexte de contraintes budgétaires fort, et s'assurer d'une meilleure adéquation aux besoins des personnes et des territoires**

La gouvernance des politiques du logement reste faible et éparpillée ne disposant pas d'espace stratégique collectif capable de construire et animer l'action locale. Le fonctionnement global du système d'acteurs reste insuffisamment construit, dans la mesure où des éléments forts d'élaboration d'une stratégie territoriale sont encore à consolider : l'investissement des collectivités territoriales et notamment des EPCI dans les politiques du logement et de l'habitat ; la capacité de l'Etat à dépasser ses obligations d'instructeur de programmes et dispositifs pour impulser des stratégies de projet ; le portage d'une politique foncière et d'aménagement à hauteur des enjeux.

L'organisation récente d'une plateforme commune promoteurs-bailleurs pour construire des propositions sur le financement du logement est un bon exemple des besoins d'une stratégie plus affirmée, moins dépendante (ou utilisant mieux) des modes de financement imposés.

- **Pour finir, il est incontournable de signaler les besoins d'une mobilisation plus efficace du contingent préfectoral au service des ménages les plus modestes**, et, pour cela, l'importance de mieux orienter la production vers les publics du contingent préfectoral. À l'instar de ce que fait la CAF depuis longtemps, l'État réservataire doit pouvoir centrer ses exigences sur un patrimoine adapté aux caractéristiques de ses publics cibles.



**Fondation
Abbé Pierre**
pour le logement
des défavorisés

AGENCE DE LA RÉUNION

51 rue de la Clinique
97490 SAINTE-CLOTILDE

Téléphone **02 62 40 99 71**

DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3-5 rue de Romainville
75019 Paris

Téléphone 01 55 56 37 00
Télécopie 01 55 56 37 01
www.fondation-abbé-pierre.fr

L'état du
mal-logement
en France

