



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 indentifiées en 2013**  
(1<sup>re</sup> partie)

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

**Réalisation :** FORS-Recherche sociale

**Conception graphique**

cahier de couverture : Fondation Abbé Pierre  
pages intérieures : In The Mood ([www.in-the-mood.fr](http://www.in-the-mood.fr))

**Crédits photos** © Fondation Abbé Pierre  
et La Halte du Père Etienne Grienberger (LHPEG)

**Remerciements** aux organismes et représentants institutionnels contactés en 2013 :  
ADIL La Réunion (Agence Départementale d'Information sur le Logement), AJMD (Association des Jeunes Majeurs en Dynamique), Allons Déor, ARMOS - Océan Indien (Association Régionale des Maîtres d'Ouvrage Sociaux et aménageurs), AIVS Soleil (Agence Immobilière à Vocation Sociale), Boutique Solidarité de Saint Pierre, Conseil Général de La Réunion, DJSCS (Direction de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale), FNARS - Océan Indien (Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale), LAMP-OI (GCSMS-Groupement de Coopération Sociale ou Médico Sociale), La Halte du Père Etienne Grienberger, ANCCAS (Association des Cadres Communaux de l'Action sociale).

# Suivi des priorités identifiées en 2013 (1<sup>ère</sup> partie)

**E**n avril 2013, la Fondation Abbé Pierre publiait son éclairage sur l'état du mal-logement à La Réunion. Ce document se déclinait en trois chapitres, permettant d'alerter sur la situation socio démographique, les formes de mal-logement et les politiques du logement et de l'habitat sur ce territoire. Quatre grandes priorités avaient été dressées pour lutter contre le mal-logement (voir ci-dessous).

## **QUATRE PRIORITES A AFFIRMER DANS LA LUTTE CONTRE LE MAL-LOGEMENT À LA RÉUNION**

**1- Doter la Réunion d'une politique de l'hébergement calibrée à la hauteur des besoins** (en places comme en accompagnement) mais également adaptée à l'évolution des problématiques sociales (isolement, addictions, ruptures familiales...). Ces problématiques appellent non seulement à l'enrichissement de l'offre actuelle (FJT, maison-relais, logement accompagné) mais aussi au renforcement des moyens d'accompagnement social comme du travail partenarial autour de l'orientation et de l'accueil des ménages qui en ont le plus besoin.

## **2- STRUCTURER, COORDONNER ET ANIMER LES POLITIQUES PARTENARIALES AUTOUR DU LOGEMENT**

afin d'assurer la mobilisation concertée des nombreux acteurs concernés, la lutte contre l'habitat indigne, les politiques d'hébergement et d'accès au logement autonome, le développement d'une offre de logements socialement et économiquement adaptée... dans un contexte budgétaire contraint, ce travail partenarial apparaît comme un passage obligé pour assurer, non seulement la pertinence et la cohérence des multiples interventions proposées mais aussi l'efficience sociale des politiques du logement.

**3- RELANCER LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE** (près d'un logement sur dix à La Réunion) : d'une part, en réaffirmant l'engagement financier des institutions impliquées dans les politiques de réhabilitation et de résorption de l'habitat dégradé et, d'autre part, en coordonnant véritablement l'ensemble des actions menées.

## **4- PROPOSER UN CADRE PLURIANNUEL DE FINANCEMENT DE LA CONSTRUCTION DE LOGEMENTS**

– principalement sociaux et très sociaux – pour faciliter l'accès au logement abordable d'une population fragile économiquement. La définition d'un cadre pluriannuel de financement de la production de logements doit ainsi permettre aux acteurs locaux de structurer des stratégies territorialisées de développement maîtrisé – et non plus spontané – de l'offre nouvelle : mise en regard solvabilité de la demande / coûts de sortie des opérations, réflexion sur les typologies, maîtrise publique du foncier renforcée...

Dans l'attente du prochain éclairage sur le mal-logement à La Réunion en 2016 (rythme de publication triennal), la Fondation Abbé Pierre se propose de réaliser une note de suivi annuelle, mettant chaque année en exergue deux des priorités identifiées en 2013. L'objectif est de présenter les principales évolutions, tant sociales que politiques, observées sur l'île.

**Pour l'année 2014, les deux priorités retenues concernent les politiques d'hébergement et les politiques partenariales autour du logement.** Ces deux thématiques ont été privilégiées car, d'une part, la question de l'hébergement se posait au regard du constat d'une précarisation grandissante de la population réunionnaise, d'autre part, la mobilisation partenariale semblait être un préalable à la mise en place d'une politique du logement cohérente.

La relance de la lutte contre l'habitat indigne étant nouvellement enclenchée et la mise en place d'un cadre pluriannuel pour la construction de logement nécessitant un recul plus important, ces thématiques feront l'objet d'un développement approfondi en 2015.

Pour l'heure, la Fondation Abbé Pierre souhaite rappeler l'urgence de la situation sociale que connaît l'île de La Réunion et son impact en termes de mal-logement, notamment en ce qui concerne le développement particulièrement inquiétant de certaines problématiques (sans-abrisme, résurgence de l'habitat indigne,...). Comme le rappelait le rapport 2013, cette situation doit être entendue, y compris en métropole, et faire l'objet d'une mobilisation générale de tous les acteurs en faveur du logement.

# PRIORITÉ #1

## UNE POLITIQUE DE L'HÉBERGEMENT CALBRÉE À LA HAUTEUR DES BESOINS

*Mettre en visibilité les difficultés saillantes concernant la question de l'hébergement à La Réunion*

### Rappel des principales caractéristiques de l'hébergement sur l'île de La Réunion

L'éclairage régional sur le mal-logement avait permis de mettre en visibilité les difficultés saillantes concernant la question de l'hébergement à La Réunion. Plusieurs éléments sont ici rappelés, ce qui permettra dans un second temps de mieux mesurer les évolutions intervenues en 2013 dans ce domaine.

Deux éléments permettaient d'indiquer qu'une amélioration quantitative en termes d'offre d'hébergement avait eu lieu ces dernières années. Le nombre de places avait en effet progressé entre 2007 et 2010, avec notamment la création de 96 places en CHRS et 43 en foyer de jeunes travailleurs. Par ailleurs, des structures de logement adapté, de type Maisons-relais, ont vu le jour, sur

les communes de Sainte-Rose (2012), Saint-Pierre (2013) et Saint-Denis (2014).

En revanche, plusieurs remarques avaient été formulées concernant la localisation et la nature des structures d'hébergement : une part importante des places d'hébergement est localisée dans le diffus, en particulier pour le Sud de l'île. D'autre part, plusieurs structures proposent un accueil réservé à un public spécifique (femmes victimes de violence, jeunes, sortants de prison,...), avec parfois pour conséquence de restreindre les possibilités d'accueil d'autres publics.

Enfin, le rapport prenait acte de la nouvelle gestion du Service Intégré de l'Accueil et de l'Orientation (SIAO) depuis mars 2012, par un groupement d'opérateurs associatif : LAMP-OI (Groupement de Coopération Sociale ou Médico Sociale - GCSMS) sans pouvoir encore en mesurer les effets.



Public au Centre d'Hébergement d'Urgence de Fleur d'Eau à Bras-Panon (LHEPG)

Une précarisation du public  
accueilli et une difficulté à répondre  
à l'accroissement des demandes  
en termes d'hébergement

Les acteurs de terrain sont nombreux à faire le constat d'une augmentation de la précarité sur l'île. Comme l'exprime ce directeur de CHRS : «on s'aperçoit depuis 3 ans, qu'il y a une marginalisation grandissante de la population, avec de nombreux ménages qui sont en situation de rupture.»

Les dernières données fournies par l'INSEE sur le taux de pauvreté datant de 2010 ne permettent pas encore de confirmer ce constat (voir tableau 1). Celles-ci indiquent en effet que le taux de pauvreté moyen a reculé entre 2007 et 2010, passant de 46,5% à 42% de la population réunionnaise<sup>1</sup> (contre 13,7 % en France métropolitaine, données 2010).

Tableau 1 : Évolution du taux de pauvreté à La Réunion  
et en France métropolitaine entre 2007 et 2010

(Source : INSEE-DGFIP-Cnaf-Cnav, enquêtes Revenus fiscaux et sociaux (ERFS))

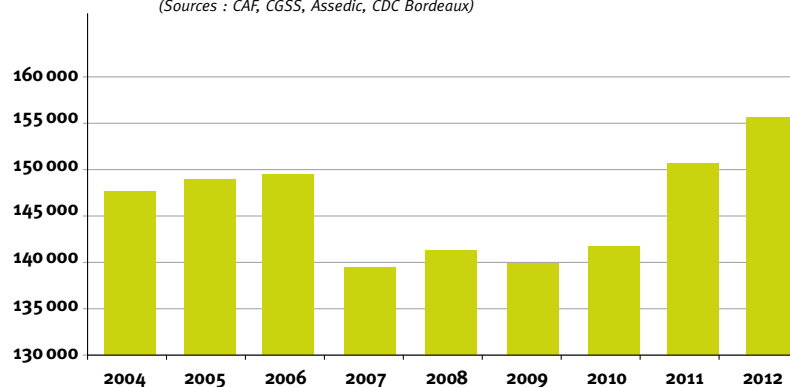
| SEUIL À 60% DE LA MÉDIANE                             | LA RÉUNION |         | FRANCE MÉTROPOLITAINE |           |
|-------------------------------------------------------|------------|---------|-----------------------|-----------|
|                                                       | 2007       | 2010    | 2007                  | 2010      |
| NOMBRE DE PAUVRES (EN MILLIERS)                       | 364 000    | 343 460 | 7 753 000             | 8 327 000 |
| TAUX DE PAUVRETÉ (EN %)                               | 46,5       | 42,0    | 13,0                  | 13,7      |
| SEUIL DE PAUVRETÉ (EUROS 2010/MOIS)                   | 916        | 935     | 911                   | 935       |
| NIVEAU MÉDIAN DES PERSONNES PAUVRES (EUROS 2010/MOIS) | 667        | 692     | 742                   | 760       |
| INTENSITÉ DE LA PAUVRETÉ (EN %)                       | 27,1       | 26,0    | 18,5                  | 18,7      |

<sup>1</sup> Cette baisse résulte de la croissance rapide des revenus intermédiaires et d'une atténuation des effets de la crise grâce aux minima-sociaux.

En revanche, d'autres données de l'INSEE indiquent que **la grande pauvreté a fortement progressé**, comme en témoigne l'évolution du nombre d'allocataires de minimas sociaux, passant de 142 000 à 156 000 entre 2010 et 2012<sup>2</sup> (voir graphique 1). Celle-ci touche **en majorité les jeunes** (un sur deux, vit en dessous du seuil de pauvreté) qui se retrouvent ainsi, particulièrement affectés par le phénomène du sans-abrisme<sup>3</sup>.

### Nombre d'allocataires de minimas sociaux entre 2004 et 2012

(Sources : CAF, CGSS, Assedic, CDC Bordeaux)



Malgré un fonctionnement renouvelé depuis 2012 (voir encadré), le Service Intégré de l'Accueil et de l'Orientation (SIAO) peine encore à répondre à l'importance des demandes. Ainsi en 2013, **la part des demandes d'hébergement non satisfaites atteignait 14 243 demandes, soit 69% contre 6 329 demandes satisfaites**<sup>4</sup>.

### Le Service Intégré de l'Accueil et de l'Orientation à La Réunion (SIAO)

Dans le cadre de la stratégie pour l'hébergement et le logement (2008-2012), il a été créé, partout en France, un Service Intégré de l'Accueil et de l'Orientation (SIAO), chargé de faire le lien entre l'hébergement et le logement. Ce dispositif consiste à la mise en place d'une plateforme unique qui centralise les appels téléphoniques afin de mieux répondre aux besoins des personnes en difficulté, mieux réguler les places sur un territoire donné et améliorer le diagnostic. A La Réunion, le SIAO insertion a vu le jour en décembre 2010. Il a été géré dans un premier temps par la FNARS-OI, sachant que le Conseil général, de son côté gèrait le service du « 115 ».

Suite à appel à projet, le Préfet de La Réunion a confié en 2012 la gestion du SIAO à un groupement de coopération sociale et médico-sociale « LAMP OI » (GCSMS), incluant dans le nouveau dispositif un volet Urgence et Insertion. Le SIAO-974 est opérationnel depuis mars 2012, pour une gestion de 739 places (146 en hébergement d'urgence, 103 en logement adapté, 460 en logement d'insertion, et 30 places médico-sociales). Entre 2011 et 2012, le public en demande d'hébergement était majoritairement composé d'hommes (48 %) et de femmes (24 %) isolés ainsi que de femmes avec enfants (23 %). En 2013, le SIAO s'est engagé dans trois grands chantiers, visant à une plus grande transversalité entre les domaines de l'insertion et de l'urgence, le développement d'un observatoire social et enfin un accroissement des partenariats avec les bailleurs sociaux de l'île. Il existe une volonté, chez de nombreux acteurs, de donner au SIAO une orientation davantage tournée vers l'accès au logement. Des réflexions semblent devoir s'engager en ce sens au cours de l'année 2014.

<sup>2</sup> Sur la seule année 2011, le nombre d'allocataires du RSA a progressé de 33 %.

<sup>3</sup> Selon la FNARS-OI les 16/25 ans représentent 30 % des demandeurs d'hébergement.

<sup>4</sup> Chiffres SIAO 974.

Une volonté de modernisation des CHRS

Les CHRS réunionnais ont entamé depuis deux ans une politique de modernisation de leurs services pour tenter de mieux répondre à l'afflux des demandes. Une véritable réflexion a été menée pour améliorer la formation des travailleurs sociaux. Un renforcement du suivi des personnes aidées a été mis en place, en particulier pour celles qui ont une présence répétée dans les mêmes structures. Enfin, le cadre partenarial entre les différentes structures a été approfondi et donne désormais lieu à des réunions régulières qui pourraient aboutir, à terme, à une mutua-

lisation des moyens voire à un regroupement des structures.

Malgré ces actions de «modernisation», les CHRS parviennent difficilement à remplir leur mission, et sont confrontés à des difficultés croissantes. Tout d'abord, ils sont extrêmement contraints par le nombre de demandes. La FNARS-OL<sup>5</sup> déplore à ce titre le manque de places disponibles, notamment en comparaison à d'autres régions métropolitaines. La Réunion possède ainsi 388 places d'hébergement (réparties entre les CHRS, les Abris de nuit et les CHAU : voir tableau), ce qui correspond à une moyenne de 0,73 place pour 1000 adultes de 20 à 59 ans, contre 1,04 en métropole.

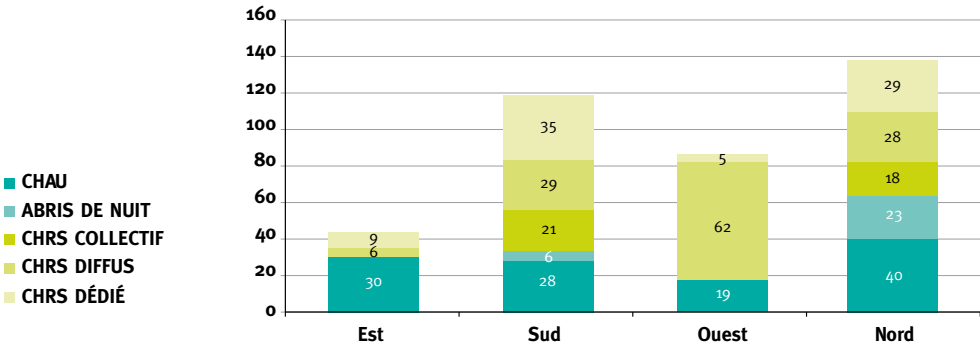
Ce manque de places affecte plus particulièrement les hommes isolés.

Le deuxième argument est celui des disparités grandissantes entre les différents territoires de La Réunion. L'Est et l'Ouest de l'île présentent en effet un nombre de places très inférieur (voir tableau 2). Enfin, les directeurs de CHRS pointent l'augmentation importante de personnes accueillies connaissant des troubles psychiques et l'inadaptation de leurs structures pour y répondre. L'île semble plus particulièrement manquer de personnels de santé et de travailleurs sociaux formés pour aborder les problématiques nouvelles et/ou lourdes (surtout sur les problématiques d'addiction et d'isolement).

Tableau 2 : Répartition des places d'hébergement sur l'île de La Réunion

(Source : DRJSCS)

|       | CHAU | Abris de nuit | CHRS collectif | CHRS diffus | CHRS dédié | TOTAL |      |
|-------|------|---------------|----------------|-------------|------------|-------|------|
| EST   | 30   | 0             | 0              | 6           | 9          | 45    | 11%  |
| SUD   | 28   | 6             | 21             | 29          | 35         | 119   | 31%  |
| OUEST | 19   | 0             | 0              | 62          | 5          | 86    | 22%  |
| NORD  | 40   | 23            | 18             | 28          | 29         | 138   | 36%  |
| TOTAL | 117  | 29            | 39             | 125         | 78         | 388   | 100% |





La Maison-Relais de Sainte-Rose (ALEFPA)

## Deux logiques en tension, l'hébergement et la politique du «logement d'abord»

Pour répondre à la pression que connaissent les structures d'hébergement, deux logiques semblent s'opposer. La première, portée par la FNARS-OI, qui souhaite un accroissement des moyens alloués à l'hébergement ; la seconde, défendue par les services de l'Etat, pour qui il est important de diversifier les possibilités d'accueil en privilégiant la stabilisation dans un logement durable, comme le recommande la politique du «logement d'abord»<sup>6</sup>. La FNARS-OI déplore, à ce titre, que malgré l'accord du Comité Régional de l'Organisation Sociale et Médico Sociale (CROSMS) en 2010 pour la création de 60 places supplémentaires d'hébergement, celles-ci n'aient pas été créées.

En outre, elle regrette que le Budget Opérationnel de Programme 177, consacré à «la prévention de l'exclusion à l'hébergement et au logement adapté» ait diminué en 2013 de 256 832 euros. Pour les services de l'Etat, il s'agit de mieux répondre aux objectifs de la politique du «logement d'abord».

## Des associations qui proposent des solutions alternatives

D'autres structures de l'île proposent des services qui viennent compléter l'offre d'hébergement temporaire, dont certaines qui sont soutenues par la Fondation Abbé-Pierre. Ce sont d'une part des établissements spécialisés accueillant un public spécifique, pour une durée plus importante que les CHRS, à l'image de l'association des Jeunes Majeurs

### Association des Jeunes Majeurs en Dynamique (AJMD)

L'AJMD est une structure créée en 1995 qui s'est spécialisée dans l'accueil des jeunes majeurs (18-25 ans) en errance. En 2011, elle a accueilli une soixantaine de jeunes en hébergement temporaire (en moyenne 12 à 14 mois). En 2013, l'AJMD s'est engagée dans un projet innovant, «Ti Kaz a Nou», qui consiste à accueillir sept jeunes, connaissant des situations de précarité extrême et de leur offrir un encadrement véritablement adapté à leurs besoins, au sein d'une structure située dans la commune de Saint Joseph. L'expérimentation se dé-

roule en plusieurs étapes : après un suivi social renforcé dans un lieu de vie en cohabitation, les jeunes peuvent occuper un appartement individuel mis à disposition par l'AJMD puis, un appartement entièrement autonome loué par l'association à un bailleur social. Ce dispositif, qui permet de faire de l'accès au logement un préalable à la réinsertion sociale et professionnelle, a été sélectionné par la DIHAL<sup>7</sup> dans le cadre de son appel à projets sur l'innovation dans le champ de l'hébergement et de l'accès au logement (c'est le seul projet des DOM, sur 20 projets retenus au niveau national).

en Dynamique (AJMD) qui accueille **un public jeune en situation d'errance** (voir encadré).

D'autre part, certaines associations, en lien avec la politique du « logement d'abord », proposent un accompagnement tourné **vers l'accès à un logement autonome**. Quatre Maisons-relais ont ainsi vu le jour entre 2012 et 2014 sur l'île de La Réunion. Il s'agit résolument d'**une offre nouvelle de logements accompagnés qui permet de loger sans limitation de durée**, des personnes désocialisées en conciliant vie commune (généralement autour des repas) et autonomie (studios aux normes et équipés). Ces personnes sont par ailleurs aidées dans leur démarche de réinsertion par un personnel encadrant. À terme, ces Maisons-relais offriront un total de 103 places, réparties comme l'indique la carte ci-après.



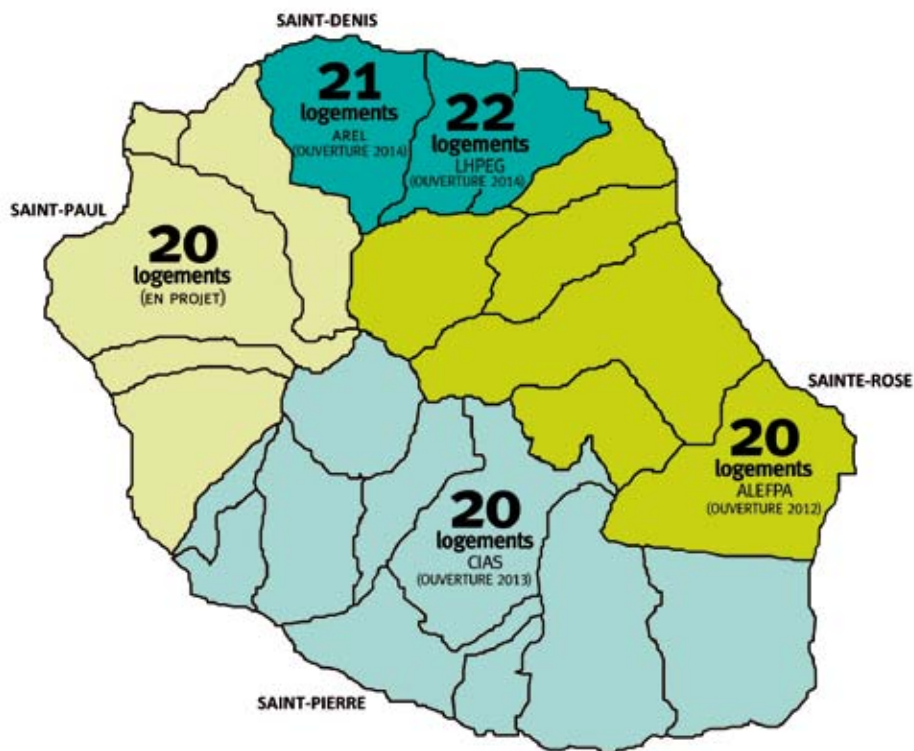
La future Maison-Relais de Saint-Denis au Chaudron (LHPEG)

Comme l'exprime un responsable de Maisons-relais : « ce dispositif est extrêmement intéressant pour nous, car il offre un véritable confort aux personnes logées par rapport aux structures d'hébergement plus classiques et permet d'éviter le choc que peut représenter un logement autonome, en particulier pour les personnes ayant passées un temps important dans la rue. »

<sup>6</sup> La politique du « logement d'abord » repose sur la conception selon laquelle la stabilité liée au logement est un pré requis aux demandes d'insertion sociale ou professionnelle. Les personnes doivent en priorité s'installer dans un logement autonome, de droit commun qu'elles ont choisi, pour lequel elles ont signé un contrat en leur nom sans limitation de durée, et qui n'est pas conditionné par le suivi d'un quelconque engagement. Cette politique est un axe essentiel de la stratégie nationale 2009-2012, défendue par Benoist Apparu, de prise en charge des personnes sans abri ou mal-logées. Cette stratégie a par la suite été prolongée par Cécile Duflot, ministre de l'Egalité des Territoires et du Logement.

<sup>7</sup> Délégation interministérielle à l'hébergement et l'accès au logement (DIHAL).

Carte 1 : Nombre de places en maisons-relais par arrondissement



D'autres dispositifs se concentrent sur l'accès direct à un logement autonome tout en prolongeant, si nécessaire, l'accompagnement social. C'est le cas par exemple du projet «Gagn' 1 Kaz» porté par l'association Allons Déor (voir encadré), du CLLAJ Sud Réunion porté par l'APAL, avec la mise en place d'une expérimentation de captation de 30 logements à loyers maîtrisés pour les jeunes, ou encore, de l'agence Soleil, Agence Immobilière à Vocation Sociale (AIVS). Cette dernière offre un véritable

complément aux structures d'hébergement, puisque sur les 80 personnes accueillies en 2013 par cette agence, 11 avaient été orientées par le SIAO, et 17 par les structures d'hébergement (CHRS et CHAU). Selon la responsable de cette structure : «*pour beaucoup de personnes suivies, le passage par un CHRS a vraiment été positif, néanmoins, on voit vraiment les limites de ces structures lorsqu'il s'agit de l'accès à un logement autonome, et là c'est à nous de prendre le relais*».

#### Association «Allons Déor»

*L'association Allons Déor est née en 2006, autour d'un projet d'accompagnement thérapeutique pour les personnes sans abri souffrant de troubles psychiques. En 2012, l'association crée un projet innovant pour l'accès au logement de ces personnes sur la commune de Saint-Paul. En 2014, le projet «Gagn' 1 Kaz» qui met en place un accompagnement partenarial vers le logement, rentre dans une phase de développement sur l'est et sur l'ouest de La Réunion (communes de Saint-André, Saint-Benoît, Saint-Paul...). Une équipe composée d'un psychiatre, d'assistantes sociales et d'éducateurs spécialisés est ainsi mobilisée, afin d'offrir un accompagnement adapté. Cet accompagnement doit aboutir à l'accès à un logement autonome, notamment grâce à des baux glissants, mis en place par l'association.*



La Maison-Relais de Saint-Pierre (CIAS)



La Maison-Relais de Saint-Denis  
à La Source (AREL)

Malgré un effort conséquent, entrepris depuis plusieurs années par le SIAO et les structures d'hébergement (CHRS et CHAU, notamment), les lieux d'accueil restent engorgés et peinent à répondre à l'afflux croissant des demandes. Sur ce constat, l'Etat a opté pour une stratégie différente : le « logement d'abord ». L'orientation vers du « vrai » logement doit être systématisée, sans passer forcément par des phases intermédiaires imposées d'hébergement, permettant ainsi d'exercer le droit à un habitat digne pour les plus mal-logés.

Néanmoins, les acteurs de terrain sont nombreux à se questionner sur la pertinence d'un concept qui semble offrir une réponse unique à des situations extrêmement variées. Le risque étant à terme que le hiatus entre cette stratégie et les réalités vécues par les acteurs de terrain soit grandissant, portant in fine préjudice aux personnes mal logées ou sans logement.

Pour la Fondation Abbé-Pierre, il y a donc nécessité de poursuivre la réflexion mais aussi d'initier certaines réformes en profondeur, comme par exemple :

- **Faire évoluer les missions du SIAO** dans le sens d'un accès facilité au logement ordinaire ; ce qui peut se faire en s'appuyant sur les dispositifs existants (sous location, bail glissant, colocation ...).
- **Permettre au Groupement qui gère ce dispositif de s'enrichir grâce à la participation active d'autres associations**, notamment celles qui travaillent dans le sud et l'ouest

de l'île, ainsi que les bailleurs sociaux (actuellement le GCSMS LAMP-OI regroupe 4 structures basées dans le nord de l'île).

- **Travailler, avec les acteurs concernés, à mieux faire converger les logiques entre le « tout-hébergement » et le « tout-logement d'abord ».** Ce sujet pourra être particulièrement abordé, en 2014, à l'occasion des assises territoriales des Etats Généraux du Travail Social (EGTS). Les différents acteurs du secteur seront invités à réfléchir aux évolutions à impulser pour faire progresser les pratiques et améliorer les accompagnements mis en œuvre ; à la coordination des acteurs et la nécessaire modernisation de l'appareil de formation des travailleurs sociaux.

- **Donner une impulsion réelle et effective à la participation des personnes accueillies** conformément à la loi 2002-2.

- **Mieux articuler ces réflexions avec les attendus du « Plan pauvreté »** présenté à La réunion fin Octobre 2013 par François Chérèque<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> François Chérèque, inspecteur général des affaires sociales (IGAS) a été chargé, fin janvier 2013, par Jean-Marc Ayrault, premier ministre, d'élaborer un plan de lutte contre la pauvreté. Ce plan est destiné à initier une démarche collective et cohérente entre l'ensemble des acteurs, publics et privés, qui œuvrent dans le domaine du social. Ce plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté repose sur cinq principes forts. Celui du principe d'objectivité, adapté en fonction de la réalité du territoire, celui du principe de non-stigmatisation avec un nouveau regard sur les personnes en situation de précarité, celui du principe de participation des personnes en situation de pauvreté, celui du juste droit et celui du principe de décloisonnement des politiques sociales.

# PRIORITÉ #2

## STRUCTURER, COORDONNER ET ANIMER LES POLITIQUES PARTENARIALES AUTOUR DU LOGEMENT

*Travailler ensemble pour lutter contre la pauvreté et le mal-logement.*

### Rappel des principaux enjeux de gouvernance en matière de politiques du logement et de l'habitat

L'éclairage régional proposé par l'agence de la Fondation Abbé-Pierre, au début de l'année 2013, mettait en exergue le problème récurrent de gouvernance des politiques en faveur du logement et de l'habitat sur l'île de La Réunion. Les difficultés, pour travailler ensemble, avaient été évoquées par les différents acteurs en charge des politiques du logement et de l'habitat. En la matière, les constats suivants étaient largement partagés :

- Les différentes interventions étaient très enfermées dans leur « objet propre » (héberger, loger, insérer, construire, etc.) laissant en suspend le lien qui pouvait exister entre chacune de ces missions ;
- L'efficacité de ces différentes interventions pâtissait, en outre, d'un cadre partenarial peu ou mal structuré. Cela signifiait que sur les mêmes champs, les différents acteurs ne parvenaient pas (voire ne souhaitaient pas) intervenir de concert ;
- Le portage politique très présent à La

Réunion n'agissait pas toujours comme un facteur facilitant et pouvait parfois apparaître comme un frein à l'approfondissement du travail partenarial ;

- Les dispositifs et les différentes instances partenariales existaient bel et bien à La Réunion mais, étaient souvent vécus et appréhendés comme des « coquilles vides ». Les PDALPD, PDLHI, ou CDH<sup>9</sup> avaient une existence, mais plus « virtuelle » que réellement opérationnelle, et peinaient à exprimer des orientations et des volontés partagées ;
- Les instances de pilotage de ces dispositifs étaient, elles aussi, défailtantes ou absentes. Il en résultait une absence flagrante de coordination et de pilotage des actions sur le terrain.

La Fondation Abbé-Pierre s'était fortement émue de cette faiblesse du partenariat dans son « éclairage régional » en affirmant que les problèmes de pauvreté et de mal-logement n'avaient de cesse de s'intensifier alors que l'efficacité des actions semblait s'amenuiser.

<sup>9</sup> Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD), Pôle Départemental de Lutte contre l'Habitat Indigne (PDLHI), Conseil Départemental de l'Habitat (CDH).

Réhabilitation d'une case par  
l'association Mouvman Travayer  
Kretyin La Renyon - MTKR



« Un PDLHI qui n'arrive toujours pas à coordonner et à impulser la mise en œuvre de dispositifs partenariaux. »

## Un contexte économique et social qui se détériore...

L'INSEE, dans l'une de ces publications récentes qualifiait, fort à propos, la situation sociale de La Réunion, de situation « hors norme ». Les arguments qui justifient cette appellation sont sans appel : « Avec 343 000 personnes vivant en dessous du seuil de pauvreté monétaire (...) il faut comparer La Réunion à des territoires deux à trois fois plus peuplés ou regrouper plusieurs départements de même taille pour retrouver un nombre de pauvres aussi élevé. »

Les raisons évoquées pour expliquer cette pauvreté endémique sont classiques : absence d'emplois et revenus d'activité insuffisants, mais leurs conséquences tombent comme un couperet : 150 000

foyers (soit 240 000 personnes) ne tirent leurs ressources que des minima sociaux et la moitié des moins de 20 ans vivent sous le seuil de pauvreté. Cette situation a permis à l'INSEE d'écrire que « l'importance du niveau de la pauvreté représente un véritable défi à relever en matière d'action sociale à La Réunion ».

Ces tendances sont renforcées par une augmentation régulière des prix des biens de première nécessité, comme ceux de l'alimentation, qui ont progressé deux années de suite (en 2011 et 2012) de 2,7 %. Cette évolution, bien que moins forte, se poursuit en 2013 avec, sur les douze mois allant de décembre 2012 à décembre 2013, des prix qui ont augmenté de 0,8 % contre 0,7% en France métropolitaine<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Insee - Informations Rapides Réunion n°290 - Janvier 2014.



La Préfecture de La Réunion à Saint-Denis

Au vu de ces chiffres, il est nécessaire que « le défi » dont parle l'INSEE dépasse le seul domaine de l'action sociale et concerne aussi celui du logement, qu'il s'agisse de sa production comme de la revalorisation des aides au logement qui permettent de s'y maintenir ou d'y accéder.

### ...et exige des réponses efficaces et ciblées

Les organismes d'HLM de La Réunion<sup>11</sup> se félicitent dans leur rapport 2013, d'une amélioration de la production qui permet de sortir d'une décennie « marquée par un trop faible niveau de livraison de logements locatifs sociaux neufs (1300 en moyenne annuelle) et des attributions de logement réduites (moins de 6000 en moyenne par an). » Cependant, si **une augmentation conséquente des livraisons<sup>12</sup> et une hausse significative des attributions de logements locatifs sociaux<sup>13</sup> sont intervenues récemment**, la satisfaction de la demande restera encore insuffisante, sans doute pour longtemps encore, notamment dans certains secteurs tendus de l'île comme l'Ouest. Surtout, cela ne viendra pas répondre à l'ensemble des problèmes de mal-logement qui se manifestent aussi dans le parc HLM ancien ainsi que dans le parc privé traditionnel.

**La lutte contre l'habitat indigne** apparaît également comme l'un des autres piliers fondamentaux des interventions publiques en matière de logement et d'habitat à La Réunion. Malgré **un PDLHI qui n'arrive toujours pas à coordonner et à impulser** la mise en œuvre de dispositifs partenariaux sur le terrain, des avancées significatives sont tout de même intervenues en 2013 avec un fort engagement des Etablissements Publics de Coopération intercommunale (EPCI) et la mise en place des premiers Plans Intercommunaux de Lutte contre l'Habitat Indigne (PILHI). Il reste à établir si ces avancées seront décisives et si elles permettront de sortir les acteurs locaux de leur « isolationnisme » institutionnel.

### Un partenariat qui se recompose progressivement

Trois événements ont marqué l'année 2013 en matière de partenariat institutionnel autour des actions visant à lutter contre le mal-logement : la nomination d'un « animateur du PDALPD », la montée en régime du SIAO (voir plus haut) et la réactivation des instances visant à prévenir les expulsions.

<sup>11</sup> Regroupés au sein de l'ARMOS-oi (Association Régionale des Maîtres d'Ouvrage Sociaux et Aménageurs, Océan indien).

<sup>12</sup> 2276 en 2011 et 2521 en 2012, soit, plus du double qu'en 2010.

<sup>13</sup> Plus de 7450 en 2012, soit près de 1700 de plus qu'en 2010.

Un Comité technique de suivi du PDALPD<sup>14</sup> s'est enfin tenu, dans les derniers jours de 2012, après plusieurs années sans véritable instance de coordination. Il a été suivi d'autres réunions mensuelles et de la mise en place de différents groupes de travail qui ont permis de renouer des contacts et de partager des diagnostics. De l'avis de certains : «il a fallu partir de zéro» et «réapprendre à travailler» ensemble dans un cadre multi partenarial». Ces travaux commencent à porter leurs fruits et le premier «comité de pilotage politique» a eu lieu fin janvier 2014.

Les différentes rencontres et les travaux menés ont permis de formuler des propositions notoires en matière de :

- prévention des expulsions ;
- de révision du règlement du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL) ;
- de réflexion sur le contenu des actions d'accompagnement social lié au logement ;
- des réflexions sur les actions de proximité en faveur des publics cibles les plus vulnérables, par rapport aux différentes zones de l'île.

<sup>14</sup> Le Comité Technique de Suivi (CTS) du PDALPD est chargé de mettre en œuvre les actions du Plan et de leur déclinaison dans chacune des EPCI du Département. Il est composé de : la Direction de l'habitat du Conseil Général, la DRJSCS, la DEAL, la CAF, l'ARMOS-oi, la FNARS-oi et la Fondation Abbé Pierre.

Elles n'ont pas permis cependant, d'avancer significativement sur la question de l'habitat indigne, tant **les actions restent cloisonnées entre les acteurs**. L'année 2014 devrait permettre de progresser sur ce point en donnant un réel rôle au PDLHI (qui ne fonctionne pas, hormis quelques actions ponctuelles).

La démarche du «logement d'abord» est, quant à elle, encore balbutiante et les bailleurs sociaux sont chargés depuis octobre 2013, de désigner en leur sein un référent pour travailler avec les associations en ce sens. De son côté, l'État a entamé une réflexion sur les pistes d'améliorations possibles concernant **la gestion interne du contingent préfectoral**, avec l'harmonisation du circuit d'information et des pratiques entre ses services.

De l'avis général, le travail effectué durant l'année qui s'est écoulée, est très encourageant et a permis de renouer des liens qui s'étaient distendus ou de démultiplier les contacts qui se réduisaient très souvent à des collaborations d'opportunité. Les grands bénéficiaires de ces échanges semblent être les associations qui, tant avec la Caisse d'Allocation Familiale (CAF) qu'avec les Centres Communaux d'Action Sociale (CCAS), ont pu retrouver une certaine écoute et une attention pour leurs analyses et préoccupations. Le face à face État/Conseil général reste encore de mise, semble-t-il, sans qu'aucune mauvaise volonté ne se manifeste réellement.



L'hôtel du Département à Saint-Denis



Réunions mensuelles du Comité de Suivi du PDALPD.

## Ce qui freine encore le développement des politiques partenariales

Le frein au développement d'une gouvernance adaptée aux besoins de la population réunionnaise en matière de logement se situe à trois niveaux :

- Des représentations au sein des instances partenariales qui sont très hétérogènes : si certains intervenants, collectivités ou institutions sont représentés par leur direction ou par des personnes ayant un mandat pour prendre des décisions d'ordre technique, d'autres, sont représentés par des interlocuteurs sans pouvoir de décision. Cette différence de niveaux hiérarchiques et de délégation gêne considérablement les travaux, non pas sur les analyses et les diagnostics, mais sur l'« opérationnalité » des instances qui sont réunies.
- Des outils et des moyens que l'on ne parvient pas à faire converger et encore moins, à mutualiser ou à rendre plus transparents. De ce point de vue, les interventions sur le terrain sont encore très dépendantes de la bonne volonté des acteurs, de leur sensibilité aux problèmes, de leurs contraintes liées à leur organisation interne ou à leur manière d'interpréter ce qui relève de leur « domaine de compétence » ;
- Malgré un investissement fort du milieu associatif, l'ensemble des dispositifs peine à retrouver son sens et surtout son ancrage par rapport à une réalité sociale.

## Des pistes d'amélioration souhaitées par de nombreux intervenants

De l'avis des différents participants, comme on l'a vu, le partenariat redevenant effectif et multiple, les modes d'interventions retrouvent progressivement un fonctionnement « normal ».

Après avoir « repris leurs marques », un grand nombre d'acteurs souhaiteraient maintenant voir mis en œuvre les points suivants :

- Disposer d'une « feuille de route » sur plusieurs années qui leur donne des priorités et des indications claires sur les résultats à obtenir ;
- S'appuyer sur un véritable diagnostic de(s) territoire(s) qui permette(nt) d'identifier ce que sont les besoins mais aussi les ressources en présence. Cela afin de définir la mise en œuvre d'actions dont on pourrait attendre qu'elles résolvent durablement les problèmes identifiés. L'objectif serait de sortir d'une « logique de moyens » pour adopter une « logique de résultats » (qui se combinerait avec une obligation de résultats) ;
- Dépasser les simples intérêts locaux et sectoriels, en imaginant de véritables stratégies de long terme, capables d'apporter des réponses globales aux difficultés des populations. A ce titre, la montée des intercommunalités, comme la redistribution des compétences, seront une occasion à saisir.



Les 60 ans de l'appel de l'Abbé Pierre,  
le 1<sup>er</sup> février 2014 à Saint-Denis.

Ces différentes considérations ne peuvent qu'être partagées par la Fondation Abbé-Pierre qui ajoute, quant à elle, son souci d'agir ici et maintenant en direction de ceux qui souffrent le plus, tout en préparant l'avenir au moyen d'actions structurantes. Soixante ans après l'appel de l'Abbé Pierre, la question des publics les plus exclus (hommes seuls de plus

de 40 ans), la question de l'accueil des populations originaires de Madagascar, des Comores ou de Mayotte, la question de l'accès des jeunes au logement et surtout, l'action de résorption de l'habitat indigne, doivent être inscrites à l'agenda des instances politiques de l'Ile pour que le logement s'instaure réellement, comme une priorité régionale.

**AGENCE DE LA RÉUNION**

51 rue de la Clinique  
97490 SAINT-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](http://www.fondation-abbé-pierre.fr)

Appel de l'abbé Pierre  
1901-2061  
60<sup>e</sup> anniversaire  
L'état du  
**mal-logement**  
en France