



Fondation
Abbé Pierre
pour le logement
des défavorisés

L'état du
mal-logement
en France

La Réunion

UN ÉCLAIRAGE RÉGIONAL

Une mobilisation
partenariale indispensable

2013

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

Réalisation : FORS-Recherche sociale (Julien Leplaideur)

Conception graphique : In The Mood (www.in-the-mood.fr)

Crédits photos © Fondation Abbé Pierre
et FORS-Recherche sociale

Remerciements aux organismes rencontrés en 2012 :
ADIL La Réunion (Agence Départementale d'Information sur le Logement), ARMOS – Océan Indien (Association Régionale des Maîtres d'Ouvrage Sociaux et aménageurs), ARS – Océan Indien (Agence Régionale de Santé), AIVS Soleil (Agence Immobilière à Vocation Sociale), Boutique Solidarité de Saint-Denis, CAF de La Réunion (Caisse d'Allocation Familiale), CBo Territoria, 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), FNARS – Océan Indien (Fédération Nationale des Associations de Réinsertion Sociale), LAMP-OI (GCSMS-Groupement de Coopération Sociale ou Médico-Sociale), PACT Réunion, Relais de Bellepierre, SICA Habitat Réunion, Ville de Saint-Denis.

INTRODUCTION

P.6

CHAPITRE 1

DYNAMISMES ET DÉSÉQUILIBRES DE LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE ET URBAINE À LA RÉUNION

P.8

Dynamiques démographiques, conditions de vie et aménagement :
les contrastes de la situation réunionnaise

P.9

Marchés locaux de l'habitat et développement de l'offre :
un financement de la production de logements aux effets déstabilisateurs

P.14

CHAPITRE 2

CRISE DU LOGEMENT ET MAL-LOGEMENT À LA RÉUNION : PRENDRE LA MESURE DES ENJEUX

P.18

Personnes sans domicile personnel : des difficultés accentuées pour les jeunes et isolés

P.19

Les difficultés d'accès au logement : seulement une demande de logement social sur quatre
satisfaite chaque année

P.21

Les personnes contraintes de vivre dans de mauvaises conditions de logement :
près d'un ménage réunionnais sur dix touché par l'habitat indigne

P.23

Les ménages en difficulté pour se maintenir dans leur logement : des inégalités marquées
face aux coûts du logement

P.24

La mobilité difficile et l'assignation à résidence : un enjeu plus marqué sur les territoires
du Nord et de l'Ouest

P.26

CHAPITRE 3

LES POLITIQUES DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT À LA RÉUNION : UNE MOBILISATION PARTENARIALE NÉCESSAIRE AUTOUR DES ENJEUX SOCIAUX

P.28

Un secteur de l'hébergement qui reste fragile malgré de nouvelles orientations pertinentes
dans le développement et la gestion de l'offre

P.29

Une remobilisation nécessaire autour des outils d'accès au logement social

P.32

Les politiques d'amélioration / résorption de l'habitat indigne en pleines turbulences

P.33

De l'aide au maintien dans les lieux à une politique plus globale de maîtrise des coûts liés au logement

P.35

Ancrer la dimension habitat au cœur des stratégies de développement des territoires

P.37

L'enjeu global de la gouvernance des politiques en faveur du logement et de l'habitat :
coordonner, animer, structurer

P.40

CONCLUSION

P.44

Mettre à la place qu'il mérite dans la société le débat autour des enjeux sociaux liés au logement

Souvent présentée comme un territoire de la diversité (des populations, des paysages, des climats, etc.), l'île de la Réunion n'échappe pas à cette image dès lors qu'on s'intéresse aux enjeux qui ont à voir avec la question du logement.

En effet, derrière des traits généraux qui parfois distinguent, parfois rapprochent la réalité réunionnaise de celle de la métropole, émergent des phénomènes plus complexes et ambigus, révélateurs d'une société fragilisée. La persistance d'une natalité élevée, l'affirmation progressive du modèle urbain, la forte croissance du parc de logements, etc., ne doivent pas occulter la croissance alarmante des situations d'isolement (personnes seules, familles monoparentales...), le recours de nombreux ménages à des conditions d'habitat dégradées et souvent à la marge du droit commun, et le repli conjoint vers les mi-pentes et hauteurs de l'île, moins soumises à la pression foncière des côtes, mais aussi éloignées des aménités (services, équipements, commerces) à même de leur apporter des perspectives durables d'insertion.

À l'analyse, se dessine ainsi un territoire en clair-obscur, un territoire où les évidences – besoins familiaux, densification des villes, amélioration des logements, moyens mis en œuvre par les pouvoirs publics – détournent d'autres réalités pourtant difficiles : l'isolement d'une part croissante de ménages, les conflits d'usage autour du foncier, la recrudescence de l'habitat de fortune qui fait persister le phénomène d'habitat dégradé, le déficit de coordination entre les acteurs locaux. Finalement, beaucoup d'indices laissent à croire que les enjeux sociaux liés au logement restent encore trop souvent mésestimés.

La présente publication de la Fondation Abbé Pierre sur le logement et le mal-logement à La Réunion – fruit notamment de la rencontre des principaux acteurs de l'île – est ainsi l'occasion de mettre à la place qu'il mérite dans la société le débat autour de la question du logement et d'aider à ce que les enjeux sociaux qui y sont attachés soient pleinement pris en compte, aujourd'hui et demain.

CHAPITRE 1

DYNAMISMES ET DÉSÉQUILIBRES DE LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE ET URBAINE À LA RÉUNION

Une relecture de la situation globale de La Réunion à travers la focale du logement pour comprendre les besoins des personnes et familles

Comprendre les enjeux sociaux autour du logement à La Réunion nécessite en tout premier lieu de s'interroger sur les évolutions marquantes de l'île. Transition démographique et changements sociologiques, mutations sociales et transformations économiques, dynamiques spatiales et développement urbain, etc., sont autant de processus en cours qui interpellent la question du logement et du mal-logement.

› **Tout d'abord, la transition démographique que connaît l'île et les évolutions sociologiques** (âges, structures familiales, etc.) qui l'accompagnent sont autant de besoins à anticiper. Les enjeux sont quantitatifs – combien construire pour faire face à la croissance de la demande – mais aussi qualitatifs – quels types de logements construire alors que les ménages deviennent plus petits (recompositions familiales, vieillissement...) et souvent plus fragiles.

› **Ensuite, les mutations sociales et les évolutions économiques** interrogent sur la capacité des marchés locaux de l'habitat

et des politiques de développement de l'offre à prendre en compte l'enjeu global des solvabilités, mais aussi les enjeux plus spécifiques liées aux vulnérabilités (isolement, dépendances...) inhérente aux modes de vie actuels.

› **Enfin, les dynamiques spatiales, souvent synonymes de développement urbain**, nous ramènent quant à elles à la réalité de territoires hétérogènes où vont s'exprimer des besoins sociaux particuliers, mais aussi où sont recherchées et construites – avec plus ou moins d'efficacité et de pertinence – les solutions de logements.

Ce premier chapitre est donc l'occasion d'une relecture de la situation globale de La Réunion à travers la focale du logement – une focale du logement essentielle pour appréhender les forces et faiblesses du développement d'un territoire, mais aussi, plus fondamentalement, pour comprendre les besoins des personnes et familles à la recherche de conditions dignes d'existence.

La CINOR :
un territoire en mutations

Dynamiques démographiques, conditions de vie et aménagement : les contrastes de la situation réunionnaise

Un dynamisme démographique intense mais contrasté : une croissance de la population liée aux familles, mais une hausse des ménages portée par l'isolement

L'appréhension des phénomènes socio-démographiques sur l'île de la Réunion nécessite de porter un regard nuancé afin de considérer non seulement les réalités actuelles, mais aussi les tendances profondes qui reconfigurent progressivement les profils de la population réunionnaise.

Une photographie de la population permet en effet de dégager une première «évidence» quant à la situation démographique de La Réunion. La comparaison avec la situation métropolitaine permet ainsi de faire ressortir les particularités actuelles de La Réunion :

- La population réunionnaise (837868 habitants au 1^{er} janvier 2012) est avant tout une **population familiale** : en 2009, 58,1% des ménages comptaient au moins un enfant, contre 36,5% en métropole ;



- Avec un solde naturel plus de trois fois supérieur à celui de la métropole (+1,4% par an entre 1999 et 2009 contre +0,4%) et un **nombre plus élevé de familles nombreuses** (16,2% de familles avec 3 enfants ou plus contre 9,5%), la taille des ménages y est plus élevée qu'en métropole (2,9 personnes par ménage contre 2,3) ;

- Par conséquent, la population réunionnaise est une **population jeune**, avec près d'une personne sur deux qui est âgée de moins de 30 ans (47% contre 36% en métropole) ;

- À l'inverse, environ **une personne sur 10 est âgée de 60 ans**, alors que cette catégorie d'âge représente une personne sur cinq voire une personne sur quatre en métropole.

Un regard rétrospectif sur les évolutions de la population vient confirmer la différence entre le contexte socio-démographique de La Réunion et celui de la métropole. Ainsi, si les deux territoires font face depuis 40 ans à une augmentation régulière du nombre de leurs habitants, la croissance de la population réunionnaise (environ +1,5% par an depuis 40 ans) se fait à un rythme 2 à 3 fois plus soutenu que celle de la croissance métropolitaine (environ 0,6% par an). Ce phénomène de croissance démographique à La Réunion est d'autant plus significatif qu'il s'accompagne d'un **important desserrement des ménages**, la taille de ces derniers ayant quasiment été divisée par deux en un demi-siècle (5 personnes par ménage dans les années 1960). Au cours de cette période, la population a quasiment doublé, mais les besoins en logements ont, eux, été multipliés par quatre !



Logements en construction à Saint Paul

La persistance de besoins intenses de logements est d'ailleurs confirmée par les prospectives démographiques reconnues localement qui prévoient 200 000 personnes supplémentaires d'ici 2030. Pour faire face à cette pression, ce sont 9 000 logements à construire par an qui sont attendus¹ sur la période 2010/2030, dont 7 000 destinés à répondre à ces besoins nouveaux (2 000 logements étant prévus en renouvellement du parc existant).

L'ampleur des besoins quantitatifs ne doit pas pour autant occulter les changements qui sont en train de s'opérer dans la composition des ménages et, donc, dans la nature des besoins à prendre en compte. En effet, à la pression démographique s'ajoute des évolutions sociologiques profondes qui redessinent progressivement le visage des ménages réunionnais. Trois phénomènes ressortent plus particulièrement :

- Le **vieillesse croissant** de la population. Si la population réunionnaise est majoritairement jeune, la part des personnes âgées ne cesse d'augmenter, à un rythme supérieur de celui de la France métropolitaine. L'INSEE estime ainsi que, entre 2005 et 2030, «la part des personnes âgées devrait doubler (...) passant de (...) 11% à 24%»² ;

- L'**augmentation des familles monoparentales**, qui concerne aujourd'hui plus d'une famille sur cinq. Le nombre de personnes vivant dans une famille monoparentale a ainsi augmenté de 40,6% entre 1999 et 2009, soit un rythme presque trois fois supérieur à la croissance de la population globale (15%) ;

- L'**affirmation des ménages d'une personne** – conséquence du vieillissement (veuvage) et des ruptures familiales – dont la part a cru de 32% sur ces 10 mêmes années, pour concerner aujourd'hui 63 926 personnes/ménages.

Ainsi, si La Réunion est reconnue comme un territoire en pleine «transition démographique»³, celle-ci s'accompagne d'un **accroissement très sensible des situations d'isolement**. Or, ces situations appellent au développement de diverses réponses qui vont de l'adaptation de la taille des logements (pour partie toujours orientée sur les typologies «moyennes») à la prise en compte des vulnérabilités afférentes à ces différentes formes d'isolement : des enjeux d'autant plus importants que ces fragilités s'expriment dans un contexte social des plus difficiles.

Pauvreté, inégalités, chômage structurel et cherté de la vie : les quatre composantes d'une situation sociale fragilisée

La Réunion n'est pas seulement un territoire où émergent un certain nombre de précarités, telles qu'évoquées à travers l'exemple des familles monoparentales. En effet, la situation de l'île se caractérise avant tout par la prégnance d'une pauvreté avérée. Alors que les prix immobiliers, dans le parc privé comme dans le parc social, sont comparables à ceux enregistrés dans une agglomération moyenne de métropole, les revenus sont très nettement inférieurs. Plusieurs indicateurs attestent de la force avec laquelle s'expriment ces difficultés budgétaires :

- Le revenu médian (par Unité de consommation) est inférieur de 40% à celui de la France métropolitaine (920 € contre 1 520 €). Ce chiffre médian masque des réalités relativement contrastées : d'abord entre communes, puisque ce revenu médian est de 7 380 € au Port contre 12 496 € à Saint-Denis, mais surtout entre catégories de population, **l'écart entre les plus riches (dernier décile) et les plus pauvres (1^{er} dé-**

cile) qu'exprime le rapport interdéciles étant nettement plus élevé que celui constaté en métropole (5,2 contre 3,3) ;

- Le seuil de pauvreté national (14,1% de la population en métropole) est équivalent au niveau de vie médian de La Réunion : la moitié de la population réunionnaise vit donc en situation de pauvreté au regard des critères nationaux⁴. Les familles monoparentales et familles nombreuses étant particulièrement touchées, l'île comptabilise 144 000 enfants pauvres⁵ ;

- Sur les 100 plus grandes villes de France, La Réunion compte 4 communes (Saint-Pierre, Le Tampon, Saint-Paul et Saint-Denis) parmi les 10 villes les plus pauvres de France⁶ ;

- Le problème des ressources des ménages réunionnais est d'autant plus virulent que les prix pratiqués ont augmenté de manière importante au cours des dernières années. L'évolution globale des prix est ainsi estimée à 47% entre 1990 et 2008, soit 9 points de plus que ce qui a été enregistré au niveau national au cours de la même période. En 2008, l'inflation moyenne était d'ailleurs de 2,8% à La Réunion (contre 1% à l'échelle de la France entière) sachant que, étant donné leur structure de consommation, cette inflation touchait de manière encore plus forte les couches les plus modestes de la population (+3% en moyenne chez les 25% les plus modestes contre +2,4% chez les 25% les plus aisés)⁷.

Il convient de préciser que ces analyses ont été construites sur des données disponibles en 2008, soit l'année d'installation d'une crise dont les effets se sont depuis aggravés. En témoigne ainsi l'évolution des chiffres du chômage : depuis la survenue de la crise à l'automne 2008, le chômage, déjà

élevé (environ 25%), a semble-t-il passé un niveau supplémentaire pour tendre désormais vers les 30% de la population⁸ - soit quelques 100 000 personnes. Ces chiffres sont d'autant plus inquiétants que :

- d'une part, ils ne prennent pas en compte le « halo » autour du chômage (+37% en un an) notamment les personnes qui ont renoncé aux recherches d'emploi ;

- d'autre part, que près de 3 jeunes sur 5 sont au chômage (parmi les actifs de 15 à 24 ans), renforçant les situations de cohabitation contrainte et les problèmes, liés, d'accès au premier logement autonome.

Du fait de ce marché de l'emploi déséquilibré au regard de la demande des actifs, une part importante de la population réunionnaise se retrouve dépendante des dispositifs sociaux (minima sociaux, prestations sociales...) développés par la puissance publique. Ainsi, la légère baisse du chômage entre 2011 et 2012 (-2 250 chômeurs) est essentiellement due à la sollicitation accrue

des contrats aidés (+5 600 contrats), plus des 3/4 de la population réunionnaise est couverte par une allocation, une personne âgée sur trois bénéficie du minimum vieillesse, etc.

Pauvreté monétaire, inégalités, cherté de la vie, chômage avec des perspectives d'emploi bouchées pour les personnes entrant sur le marché du travail ressortent comme des caractéristiques incontournables, voire structurelles, du contexte social réunionnais. En termes de logement, ce contexte signifie des problèmes forts de solvabilité et une relative instabilité des revenus qui exposent de nombreux ménages (voir chapitre 2) à des difficultés d'accès et de maintien dans le logement, voire au recours à des formes de logement inadaptées ou dangereuses (constructions précaires, localisation dans des zones à risques...). Or, le développement récent des territoires qui composent La Réunion n'a que marginalement pris en compte ces réalités fondamentales, l'offre de logements continuant de croître partout mais selon des dynamiques peu maîtrisées et parfois opposées.

¹ Schéma d'Aménagement Régional 2011 de La Réunion.

² « Les départements d'Outre-Mer face aux défis du vieillissement démographique et des migrations », in *Population et Sociétés* (INED), n°460, octobre 2009.

³ « La transition démographique désigne le passage d'un régime traditionnel où la fécondité et la mortalité sont élevées et s'équilibrent à peu près, à un régime où la natalité et la mortalité sont faibles et s'équilibrent également. » (INED).

⁴ Seuil de pauvreté fixé à 964 €, soit 60% du revenu médian.

⁵ « De fortes inégalités », INSEE, in *Informations Rapides Réunion*, n°178, mars 2011.

⁶ « Premières estimations du taux de pauvreté des plus grandes communes de France », François Cousseau, Louis Maurin et Violaine Mazery, in *Compas études*, n°2, août 2012.

⁷ « La formation des prix, les circuits de distribution et le pouvoir d'achat », *Contributions de l'INSEE aux Etats généraux de La Réunion*, INSEE, avril 2009.

⁸ Chômage au sens du BIT. Chiffres 2012 = 2^{ème} trimestre. « Contrats aidés et découragement des chômeurs infléchissent le taux de chômage », INSEE, in *Informations Rapides Réunion*, n°245, décembre 2012.

Des logiques d'aménagement du territoire qui peinent à s'articuler

Les tendances sociales, sociologiques et démographiques qui traversent La Réunion restent des phénomènes variablement pris en compte, malgré leur apparente lisibilité. Entre des dynamiques spatiales concurrentes autour de l'usage des sols et les effets d'opportunité qui structurent le développement de l'offre nouvelle de logements, la réponse quantitative aux besoins apparaît comme un horizon atteignable mais qui semble occulter le défi complexe et pourtant essentiel d'une réponse qualitative (coût, typologie, pérennité du bâti...) aux caractéristiques socio-économiques de la population.

La pression démographique que connaît La Réunion depuis de nombreuses années s'est accompagnée d'une transformation sensible de l'usage de ses espaces, avec les questions économiques et politiques afférentes à ces enjeux fonciers. Ces questions sur l'aménagement du territoire sont notamment liées aux héritages et évolutions de la place occupée par la culture de la canne, secteur en forte mutation depuis la seconde moitié du XX^{ème} siècle. La question foncière est ainsi révélatrice de nombreuses ambiguïtés :

- Soumis à une concurrence mondialisée depuis plusieurs décennies, la culture de la canne reste cependant une priorité agricole défendue par les pouvoirs publics. Les Schémas d'Aménagement Régionaux de 1995 et 2011 soutiennent ainsi le maintien d'une surface minimale de culture de canne (30000 ha sur 50000 de terre agricole) pour assurer la survie de l'activité et des deux usines sucrières existantes ;

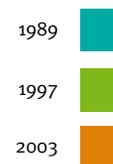
- Les besoins de développement de l'offre de logements s'accompagnent d'une « urba-

nisation » difficilement maîtrisée du territoire réunionnais : l'extension urbaine est estimée à 500 ha/an, avec une très faible densité (5 logements/ha), et se ferait principalement en direction des mi-pentes (+27% de la surface urbanisée entre 1997 et 2006) ;

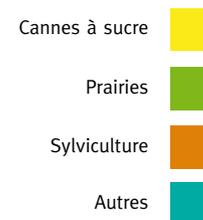
- L'usage de ces mi-pentes est ainsi objet de tensions : entre des documents d'urbanisme qui prônent un déclassement partiel des terres agricoles à des fins d'urbanisation et l'objectif qui peine à être atteint d'un maintien des surfaces dédiées à la canne ; entre la recherche difficile d'une viabilité économique pérenne de la canne et les perspectives de bénéfiques à court terme en cas de changement d'usage (rapport de 1 à 50 dans les prix de cession des terrains entre un zonage agricole et un zonage urbain) ; entre des appropriations de terrain par des ménages dans le but d'y construire leur logement – appropriations diffuses, plus ou moins anciennes, à des conditions d'habitat souvent dégradées voire dangereuses et sans autorisation ni droit de propriété – et le principe de maîtrise publique du développement urbain ;

- Ambiguïté, enfin, dans les intérêts défendus par les différents acteurs avec, d'une part, le maintien d'une pression foncière via la persistance d'une culture de la canne qui participe de la valorisation potentielle des terrains détenus à proximité des villes par les propriétaires terriens (parfois aménageurs privés par ailleurs) et, d'autre part, la possibilité pour les communes de négocier l'urbanisation de ces espaces à des prix avantageux au regard du marché actuel. Le programme Beauséjour de CBO Territoria sur la commune de Sainte-Marie a conduit à une forte valorisation du foncier détenu par l'aménageur mais aussi permis la rétrocession d'une partie des terrains au prix des terres agricole afin de développer l'offre de logements sociaux.

Tache urbaine

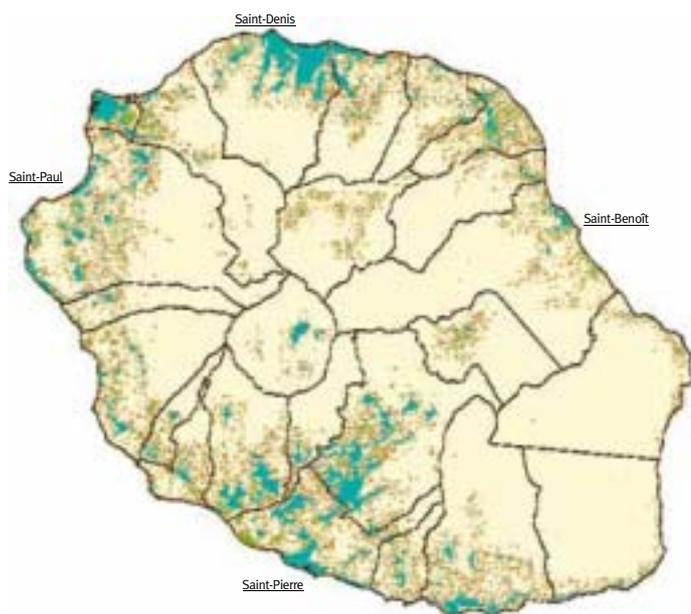


Types de cultures



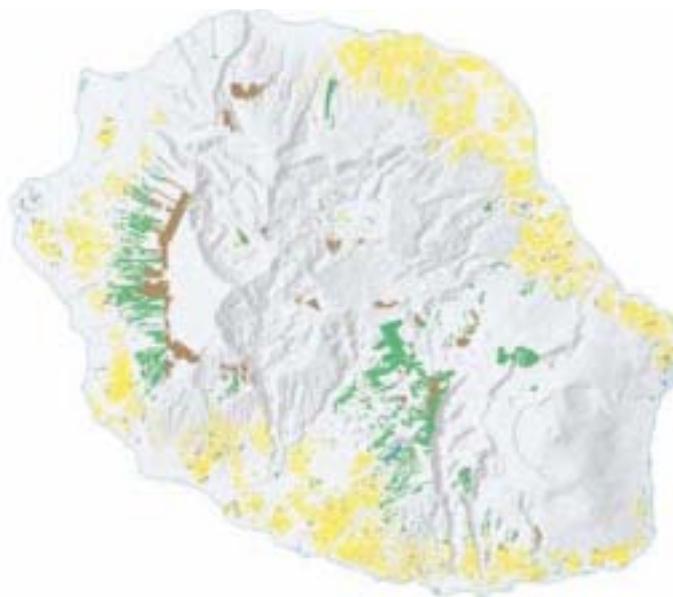
(Source : Cartes extraites du diagnostic du Schéma d'Aménagement Régional (SAR) de La Réunion – 2011)

Évolution des espaces urbanisés entre 1989 et 2006



Cette difficulté à gérer la rencontre entre deux éléments forts du contexte réunionnais – l'héritage « identitaire » de la culture de la canne et la pression démographique passée, présente et à venir – constitue un enjeu persistant de l'aménagement du territoire et de la réponse aux besoins croissants de logement à des prix abordables. Mais la persistance de cette réalité ne doit pas occulter l'émergence d'autres problématiques autour de l'usage des sols. Le développement de la côte ouest – prisée par les Réunionnais comme par les acteurs économiques de l'île qui voient dans les atouts du site (climat, plages, proximité de paysages d'exception) des possibilités importantes de reconversion de l'activité locale autour du tourisme – apparaît à ce titre comme un territoire à suivre avec vigilance, la mise en concurrence de projets résidentiels avec des projets touristiques risquant de générer une hausse du foncier incompatible avec des prix de sortie répondant à la demande sociale.

Les espaces agricoles



Marchés locaux de l'habitat et développement de l'offre : un financement de la production de logements aux effets déstabilisateurs

Une production de logements dopée par les opportunités fiscales

L'enjeu d'une orientation des projets vers la réponse aux besoins sociaux ressort en effet comme un enjeu majeur et pourtant incertain en l'état actuel des modalités de production du logement. Quantitativement déjà, la réponse aux besoins apparaît comme un objectif atteignable grâce, principalement, à une **activité de la construction soutenue par les diverses opportunités fiscales** offertes aux investisseurs ; mais, elle apparaît également comme une réalité fragile soumise aux aléas de l'attractivité des défiscalisations proposées. Qualitativement, la prise en compte des enjeux sociologiques et sociaux peine encore à se manifester concrètement dans le développement des agglomérations, soit du fait de volontés politiques qu'il reste à affermir, soit du fait de l'instabilité des financements destinés à la production d'une offre sociale adaptée.

Entre 1999 et 2010, ce sont en moyenne 7713 logements qui ont été mis en chantier annuellement sur l'ensemble du territoire. Cette moyenne cache cependant d'importantes disparités, avec des pics de construction enregistrés entre 2005 et 2007 proches voire supérieurs à l'objectif du SAR de 9000 logements pour la période à venir (8874 logements en 2005, 11754 en 2006, 9325 en 2007).

Néanmoins, avec 92555 logements mis en chantier au cours de cette période, **les constructions ont non seulement permis de faire face à l'augmentation du nombre de ménages** (+70000) mais aussi d'accroître légèrement le parc des résidences secondaires **et de renouveler une partie du parc existant**. Au cours de la décennie récente, la part des « habitations de fortune, cases traditionnelles, maisons ou immeubles en bois » a ainsi été divisée par deux, passant de 26,4% du parc à 12,5%, alors que la proportion de logements équipés d'eau chaude a quant à elle crû de 20 points pour atteindre 84,3%. À bien des égards, l'effort de construction réalisé au cours de la décennie a consisté également en un travail de normalisation du parc de logements de La Réunion.

Cette double dynamique d'augmentation / normalisation du parc des résidences principales s'est accompagnée d'une urbanisation et d'une densification de l'île⁹, avec l'affirmation croissante de communes telles que Saint-Paul ou Saint-Pierre dont le poids démographique se rapproche progressivement de celui de Saint-Denis. Plus de 35% des mises en chantier de logements de la période 1999-2010 ont ainsi concerné la micro-région Sud. Cette croissance du parc résidentiel s'est faite au prix d'une importante

consommation foncière : 233 ha/an entre 1997 et 2008 dans la micro-région Sud¹⁰, contre 73 ha/an pour la CINOR ou 94 ha/an pour la CIREST¹¹.

Le constat de cette consommation foncière n'est pas sans interpeller quant à la tenue des objectifs à venir. En effet, malgré ce rythme soutenu, le niveau de construction de logements reste inférieur aux objectifs en cours pour la période 2010-2030. Seule la microrégion du Nord peut témoigner d'une capacité de production de logements sur la période passée (1999-2010) qui soit supérieure aux objectifs à venir ; l'Ouest, le Sud ou l'Est affichaient jusqu'à présent un rythme de construction sensiblement inférieur aux objectifs qui sont désormais les leurs.

Or, ces **rythmes de construction, importants mais encore insuffisants au regard des besoins à venir**, apparaissent déjà avoir été très fortement soutenus par les outils de défiscalisation sur les investissements locatifs, tels que permis par la loi « Girardin » de 2003 sur le logement libre et intermédiaire¹² – puis, depuis 2009, sur le logement social (voir plus loin). Les mises en chantier sont ainsi passées d'un rythme de 7220 logements entre 1999 et 2003 à 9012 logements entre 2004 et 2008.

⁹ 326,1 habitant/km² en 2009 contre 282,1 en 1999 (France métropolitaine : 114,8 hab./km² en 2009).

¹⁰ Dans le Schéma d'Aménagement Régional, et dans de nombreux discours d'acteurs, La Réunion se divise en 4 micro-régions : le Nord composé de la Communauté Intercommunale du Nord (CINOR), l'Est composé de la Communauté Intercommunale Réunion Est (CIREST), le Sud composé de 2 intercommunalités (Communauté Intercommunale des Villes du Sud – CIVIS – et Communauté d'Agglomération du Sud de l'île de La Réunion – CASUD) et l'Ouest composé de l'agglomération des Territoires de la Côte Ouest (TCO).

¹¹ *Caractéristiques de la tache urbaine 2008 et mesure des évolutions depuis 1997*, AGORAH, Décembre 2010.

¹² Loi n° 2003-660 du 21 juillet 2003 de programme pour l'outre-mer.

¹³ « Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer », *rapport d'information n° 355 (2007-2008)*, Rapporteur Henri TORRE.

¹⁴ 3920 €/m² à Saint-Denis, 3800 €/m² à Saint Benoît, 3690 €/m² à Saint Pierre, 4390 €/m² à Saint Paul. Source : Notaires de France, période du 01/09/2011 au 31/08/2012.

¹⁵ Loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

Utiles pour accroître le parc de logements, ces outils de défiscalisation peinent à s'adapter à la réalité des besoins du territoire réunionnais. Un rapport d'information sur le logement en Outre-Mer pour la commission des finances du Sénat¹³ – le plus souvent illustré par des exemples réunionnais – soulignait ainsi dès 2008 les limites et même les « effets pervers » de cette politique de défiscalisation sur le logement privé considérée comme coûteuse pour les finances de l'Etat : des surfaces/typologies trop petites, une production haut de gamme inadaptée à la réalité de la demande, des plafonds de loyer supérieurs au marché, voire l'apparition d'une vacance sur certains segments du parc privé neuf.

La défiscalisation sur le logement privé neuf a donc permis une hausse de l'offre mais pas une réelle baisse des prix de l'immobilier. Cette défiscalisation est même venue nourrir à court terme l'enchérissement des valeurs immobilières en introduisant des logiques financières exogènes à la réalité locale. D'ailleurs, on remarquera que, en 2012, un appartement neuf se négociait en moyenne 4 000 €/m²¹⁴, prix supérieurs à ceux du département de l'Hérault (et même du secteur de Montpellier, zone la plus attractive du département au prix moyen de 3 740 €/m²). Parallèlement, la dernière estimation proposée par l'observatoire des loyers de La Réunion (ADIL, 2009) annonçait un loyer moyen de 9,2 €/m² (10,4 €/m² dans le Nord de l'île), mais des loyers aux alentours de 14 €/m² pour les T1... Comparés au pouvoir d'achat fragile des ménages réunionnais, le système de la défiscalisation « Girardin » a généré un phénomène de bulle immobilière, malgré des besoins à la réalité certaine.

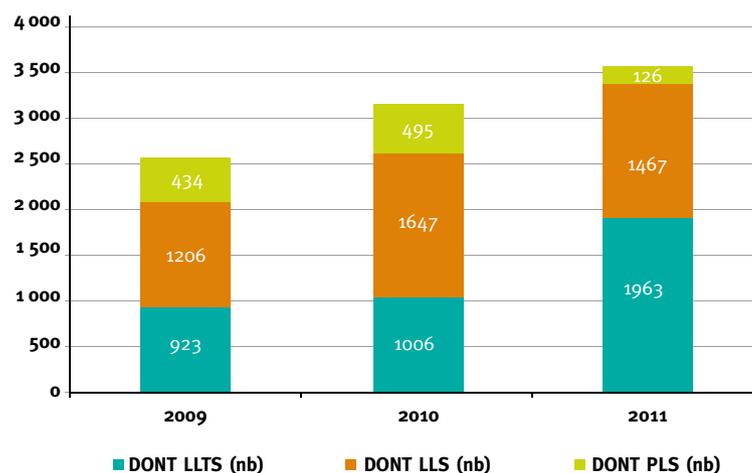
Un développement du parc locatif social qui n'est pas épargné par les effets opportunistes de la défiscalisation

Les opportunités offertes par ces outils de défiscalisation peuvent être considérées comme les principaux moteurs de développement de l'offre de logements sur l'île. L'évolution du développement de l'offre HLM depuis que le dispositif de défiscalisation a été recentré sur le logement social est d'ailleurs une autre illustration de cette dépendance de la construction aux niches fiscales. Entre 1999 et 2009, à la veille des premières livraisons liées à la défiscalisation sur le logement social¹⁵, le rythme des

constructions de logements sociaux a été divisé par deux pour descendre à moins de 1300 logements annuels, notamment sous l'effet de la concurrence (captation du foncier, mobilisation des entreprises...) des opérations privées. Depuis le recentrage de la loi « Girardin » sur l'offre sociale, le nombre de logements sociaux financés a presque doublé à La Réunion, passant de 1668 logements locatifs (très) sociaux financés en 2008 à près de 3 200 logements en 2010. Un nombre qui devrait monter à plus de 4 000 logements locatifs sociaux pour chacune des années 2012 et 2013, soit le rythme moyen attendu jusqu'en 2030 (cf. SAR 2011).

Logements locatifs sociaux financés (2009 - 2011)

(Sources : DEAL)



LLTS : Logement locatif Très Social - LLS : Logement Locatif Social - PLS : Prêt Locatif Social

Cette relance du développement de l'offre locative sociale est à la fois remarquable par son ampleur, essentielle pour faire face à la demande mais aussi en plusieurs points fragile.

Elle est remarquable, tout d'abord, car c'est d'un triplement très rapide de la production dont il s'agit, bien loin des difficultés passées rencontrées sur l'Île ou actuellement dans de nombreux territoires de métropole pour accroître l'offre de logements sociaux.

Elle est essentielle, ensuite parce que force est de constater que l'offre actuelle reste insuffisante : le taux de 20% de logements locatifs sociaux dans les résidences principales est un taux qui, certes, positionne La Réunion au-dessus de la moyenne nationale (17%), mais aussi qui apparaît des plus limités au regard des besoins intenses – tant sociaux que démographiques – de la population réunionnaise, notamment sur certains secteurs de l'Île.

Elle est fragile, enfin, parce que :

- D'une part, la hausse générale enregistrée ces trois dernières années masque des réalités bien différentes, entre : une défiscalisation mobilisée dans un premier temps pour racheter en VEFA et en PLS (logement social intermédiaire) des opérations privées stoppées par la crise de l'automne 2008, et une programmation qui, depuis 2011, porte à 60% la part du logement locatif très social (LLTS) dans la production ;

- D'autre part, aucune visibilité n'existe quant à la pérennité de ce dispositif au-delà de 2013. La réforme des niches fiscales votée à l'été 2012 a épargné pour l'année 2013 cet outil qui représente 170 M€ annuels de non-recette pour l'Etat, mais sans qu'aucune assurance ne soit apportée au-delà de cette année ;

- Enfin, cette absence de visibilité sur le financement du logement social est génératrice de dynamiques opportunistes tant du côté des opérateurs que des territoires qui ne peuvent s'appuyer sur un cadre d'intervention pluriannuel. Faute de possibilité de construire des stratégies dans le temps, les projets sortis ne répondent donc pas toujours aux équilibres spécifiques de chaque territoire (typologie, mixité sociale...) mais apparaissent davantage fonction des opportunités foncières présentes ou de la volonté politique des communes – ou, plus rarement, des intercommunalités.

La production de logements sociaux tend donc, à l'heure actuelle, à se faire sans lien direct avec les particularités des contextes locaux. Pourtant, la diversité des produits habitat est loin d'être une situation partagée : sur les 24 communes soumises aux obligations de 20% de logements sociaux (lois SRU puis DALO), seules cinq affichent un taux supérieur à cette obligation. Si l'on excepte ces communes, il ressort que les territoires de l'Ouest et du Sud accusent un déficit des plus importants, malgré le poids démographique qu'ils représentent et l'attrac-

tivité dont ils font l'objet. Par exemple, Le Tampon, 4^{ème} commune de l'Île, affiche un taux inférieur à 13% du parc, Saint Paul, 2^{ème} commune de l'Île avec 103 000 habitants, compte seulement 3 175 logements sociaux (moins de 9% du parc de résidences principales) soit un déficit de quelque 4 000 logements sociaux sur ce seul territoire... *In fine*, le seul rattrapage des obligations légales, c'est-à-dire sans prendre en compte l'impact d'une hausse des résidences principales, pose le déficit cumulé en logements sociaux à plus de 13 500 logements. Soit 3,5 années de production au rythme actuel... ou 10 années si l'on considère le rythme moyen enregistré au cours de la décennie 2000.

Bilan d'application de la loi SRU

(Sources : DEAL - Janvier 2013)

COMMUNES	RAPPORT DU PARC SOCIAL/ RÉS. PRINC.	DÉFICIT EN LOGEMENTS SOCIAUX
Saint-Denis	34,4%	0
Sainte-Marie	14,6%	519
Sainte-Suzanne	19,1%	67
CINOR	30,2%	
Le Port	59,1%	0
La Possession	18,4%	163
Saint-Leu	5,9%	1653
Saint-Paul	9,6%	3761
Trois-Bassins	4,5%	383
TCO	18,2%	
Bras-Panon	23,7%	0
Plaine-des-Palmistes	5,2%	289
Saint-André	20,8%	0
Saint-Benoît	25,6%	0
Sainte-Rose	6,9%	299
Salazie	0,6%	434
CIREST	19,8%	
Les Avirons	9,3%	414
Étang-Salé	10,4%	460
Petite-Île	2%	797
Saint-Louis	17,1%	481
Saint-Pierre	20,1%	0
Cilaos	1,6%	365
CIVIS	15,8%	
Entre-Deux	8,6%	265
Saint-Joseph	10,9%	1166
Saint-Philippe	5%	240
Le Tampon	13,1%	1814
CA SUD	11,9%	
TOTAL RÉUNION	20,1%	

Les phénomènes démographiques qui traversent La Réunion, et la réalité sociale dans laquelle ils se manifestent, posent un **défi majeur pour l'île : faire face aux besoins massifs** de logement générés par la croissance rapide de la population tout en **prenant pleinement la mesure des précarités** actuelles et de leurs évolutions (isolement, pauvreté monétaire, chômage des jeunes...).

Or, force est de constater que ce défi est loin d'être relevé à ce jour. Le développement des villes reste pour partie fragilisé par les incertitudes et tensions liées à la restructuration économique de l'île, entre héritage encore prégnant de la culture de la canne et projets de déploiement touristique. Les outils mobilisés (la défiscalisation) pour parvenir à une production massive de logements ne sont pas sans effets pervers sur les marchés locaux de l'habitat. Les mesures apparemment les plus susceptibles de répondre à ce défi d'une réponse en logements quantitativement suffisante et socialement adaptée (défiscalisation orientée sur le logement social voire très social) sont menées dans **un cadre d'intervention de court terme, sans lisibilité pour les années futures, qui favorise les logiques opportunistes au détriment d'un travail stratégique autour de la programmation de logements** dans les territoires de l'île.

Le cumul de ces fragilités – sociales, économiques, spatiales et, finalement, stratégiques – constitue dès lors **un terreau favorable à l'enracinement des difficultés de logement sur l'île**, ainsi qu'à l'émergence – voire la résurgence – de situations de mal-logement.

CHAPITRE 2

CRISE DU LOGEMENT ET MAL-LOGEMENT À LA RÉUNION : PRENDRE LA MESURE DES ENJEUX

Vulnérabilités sociales et fragilités de l'aménagement : une population exposée aux diverses formes de mal-logement

Le poids des vulnérabilités sociales comme les fragilités de l'aménagement du territoire réunionnais expose la population de l'île à d'importantes difficultés pour accéder ou se maintenir dans un logement digne, adapté à leurs besoins comme à leurs capacités. Ce chapitre est donc l'occasion de prendre la mesure de ces difficultés, en brossant un panorama général du mal-logement à La Réunion.

Les données récoltées auprès des divers acteurs du logement sur l'île permettent ainsi d'avoir un premier aperçu des manières selon lesquelles se manifestent les cinq formes de mal-logement définies par la Fondation Abbé Pierre :

- les personnes sans domicile personnel,
- les difficultés d'accès au logement,
- les personnes contraintes de vivre dans de mauvaises conditions de logement,
- les ménages en difficulté pour se maintenir dans leur logement,
- la mobilité difficile et l'assignation à résidence.

Cette photographie, synthétique, des problèmes de logement qui touchent les Réunionnais est une manière d'interpeler chaque acteur sur des réalités trop diffuses ou segmentées pour qu'ils puissent toujours les considérer à leur juste mesure. En rompant avec cette approche éclatée des difficultés de logement, il devient dès lors possible d'identifier les « angles morts » de la connaissance actuelle du mal-logement, de repérer les publics pour lesquels les problèmes de logement tendent à se systématiser et d'organiser les priorités de l'action publique.



L'habitat indigne,
une problématique
au cœur du mal-logement
à La Réunion

Personnes sans domicile personnel : des difficultés accentuées pour les jeunes et isolés

L'absence de logement personnel constitue une des formes les plus aigües du mal-logement. Que les personnes ou familles vivent à la rue, mobilisent les structures d'hébergement, les nuitées d'hôtel financées par l'État ou le Conseil Général, ou aient recours à des formes « alternatives » et très dégradées d'habitat (hébergement chez des proches, voiture, plage, etc.), le non-logement tend à s'affirmer comme un phénomène massif, à La Réunion comme en métropole.

En 2010, une étude de l'Observatoire Régional de la Santé (ORS) de La Réunion¹⁶ recensait près de 370 personnes se définissant comme Sans Domicile Fixe. Ce recensement, effectué sur une base déclarative auprès de personnes ayant recours aux structures d'aides, constitue un premier chiffrage. S'il reste perfectible du fait de la complexité à appréhender quantitativement ces problématiques, ces premiers résultats permettent tout de même de tirer plusieurs enseignements.

Concernant le profil de ces ménages, ils sont dans près de 9 cas sur 10 des hommes, seuls, le plus souvent âgés de plus de 35 ans (7 cas sur 10), confrontés à cette situation d'exclusion depuis de longues années. Cependant, les acteurs partagent le constat d'une montée des publics jeunes, notamment pour la tranche d'âge 21-25 ans, c'est-à-dire au cours de cette période de la vie qui n'ouvre plus droit à l'ASE et pas encore au RSA. Cette analyse des acteurs doit être rapprochée des travaux des Missions Locales¹⁷ qui faisait état, au 1^{er} janvier 2012, de 2 575 jeunes « en situation de logement précaire », avec une population beaucoup plus mixte (49% de femmes et 51% d'hommes).

Concernant la localisation de ces ménages et le type de solution trouvé pour se doter d'un abri, on constate que les personnes sans domicile sont plus nombreuses dans les microrégions Nord et Sud (entre 130 et 140 personnes identifiées à chaque fois). Dans un cas sur deux, la personne avait vécu hors de tout logement ou de toute structure la veille de l'enquête (squat, rue, voiture, plage...). Ce chiffre s'élève à 60% dans l'Ouest, le recours à une structure

¹⁶ Les personnes Sans Domicile Fixe usagères des services d'aide à La Réunion, Observatoire Régional de la Santé, Août 2010.

¹⁷ Les jeunes de 18 à 25 ans suivis par les Missions Locales de La Réunion en situation de logement précaire, Association Régionale des Missions Locales, Janvier 2012.

d'hébergement dans cette microrégion ne se faisant qu'à titre exceptionnel, faute de places, alors que des solutions institutionnelles de ce type sont surtout enregistrées dans le Sud (dernière nuit pour 27% des personnes rencontrées) et dans le Nord (14%) où les offres d'hébergement sont concentrées. La microrégion Est compte un nombre très limité de personnes SDF.

À ces personnes se qualifiant dans l'étude de SDF, «s'ajoutent»¹⁸ des ménages qui ont recours de manière régulière aux structures d'hébergement. Environ 800 places financées par l'État sont ainsi proposées par les opérateurs réunionnais, principalement au Nord (4 structures) et au Sud (6 structures) ; 800 places auxquelles il convient d'ajouter quelque 170 places financées par le Conseil Général ou l'ARS (au titre du relais familial, des Lits Halte Soins Santé, etc.), ainsi qu'un recours un peu plus fréquent aux nuitées hôtelières¹⁹. **Le dimensionnement de l'offre globale en hébergement ne permet cependant pas de répondre à l'ensemble des sollicitations** dont fait l'objet le nouveau SIAO «Insertion et Urgence». Si le volet insertion se traduit par un accord de la commission d'orientation dans environ 60% des cas (une centaine de dossiers par mois), **des solutions ne sont trouvées que dans 8% des cas pour les demandes faites au titre de l'urgence** (45 appels par jour).

Un regard plus qualitatif sur l'évolution des besoins permet de dégager certaines évolutions quant aux publics et quant à leurs difficultés. Sous l'impulsion des réformes et changements récents autour de la politique d'hébergement, il ressort que

les publics accueillis cumulent de plus en plus les difficultés. Ainsi, qu'il s'agisse des publics jeunes ou des hommes isolés, leurs difficultés de logement se doublent souvent d'autres problématiques sociales lourdes qui fragilisent d'autant leur insertion durable vers un logement autonome (voire leur acceptation en structures d'hébergement) : ruptures familiales, dépendance voire polytoxicomanie, problèmes psychiatriques... Le faible nombre de places en Foyer de Jeunes Travailleurs (deux FJT pour 58 places début 2013), l'arrivée très tardive des premières maisons-relais/pensions de famille, la priorité souvent accordée aux ménages avec enfants, les sorties

vers le logement plus complexe à monter chez les personnes au long parcours d'étrangeté et la persistance de projets d'établissement dédiés à des publics très spécifiques sont des premières explications quant aux **limites actuelles des réponses apportées aux besoins des hommes isolés et des jeunes ménages.**

¹⁸ Rappel : 17% des SDF avaient eu recours à une structure d'hébergement la veille de l'enquête.

¹⁹ Le nombre de places mobilisées est passé de 5 à plus de 20 par mois depuis septembre 2012 suite à la mise en place du dispositif «Taxi» pour la mise à l'abri des femmes avec enfants, ces ménages étant les principaux - voire les uniques - bénéficiaires des nuitées d'hôtel.

Capacités d'accueil en hébergement et logement temporaire

(Source : DJSCS)

	2010	2011	2012
PLACES EN ALT	462	441	442
HÉBERGEMENT D'URGENCE EN CHRS (CHAU)	74	74	74
+ CHAU NON FINANCÉ CHRS MAIS PAR ALT	30	30	30
HÉBERGEMENT D'INSERTION EN CHRS	242	242	242
HÉBERGEMENT DE STABILISATION EN CHRS	0	0	0
MAISONS-RELAIS	0	0	20
TOTAL GÉNÉRAL	808	787	788

57 000

logements sociaux
au 1^{er} janvier 2012 pour
20 000 à 25 000 ménages
demandeurs.

Les difficultés d'accès au logement : seulement une demande de logement social sur quatre satisfaite chaque année

L'absence de logement personnel et la relative saturation des structures d'hébergement est aussi le résultat d'une difficulté d'accès au logement. Ainsi, par-delà les flottements actuels autour de l'enregistrement de la demande de logement social, on peut estimer le nombre de ménages demandeurs entre 20 000 et 25 000 : un chiffre qui représente approximativement près de la moitié de l'offre en logements sociaux existante sur l'île, estimée à quelque 57 000 logements au 1^{er} janvier 2012²⁰.

Sachant que le taux de rotation au sein du parc social était de l'ordre de 9% ces dernières années et que le rythme annuel des attributions sur logements neufs fluctuait entre 1 000 et 2 000 logements au cours des dernières années²¹, en moyenne seulement un ménage demandeur sur quatre peut espérer se voir attribuer un logement social chaque année... Avec un délai anormalement long fixé à 5 ans, l'Etat a ainsi minimisé les risques de recours DALO pour ce motif.

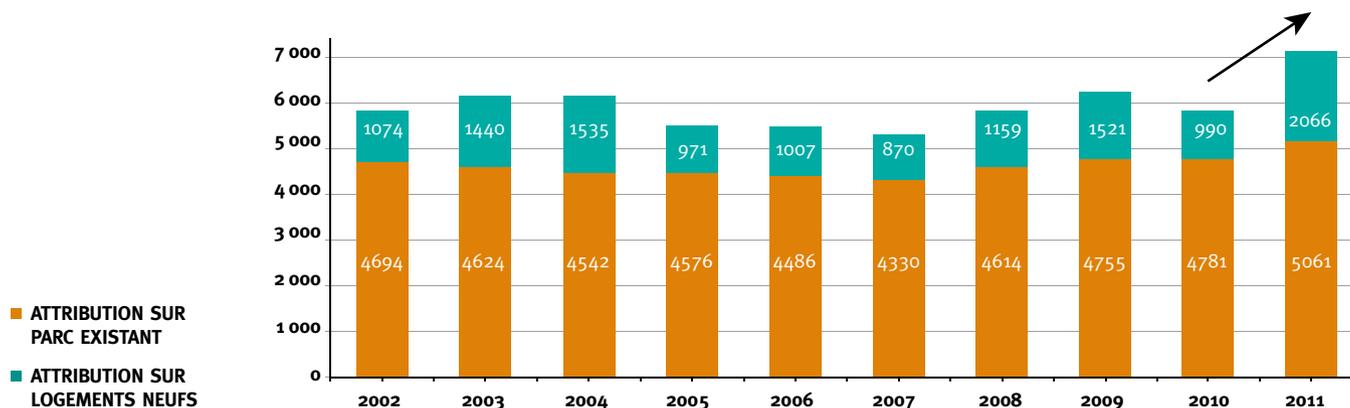
Une analyse plus fine de ces données permet par ailleurs de renforcer la vigilance quant aux difficultés de logement de certaines catégories et sur certains territoires :

- 14% des demandeurs ont moins de 25 ans (45% moins de 35 ans) et 31% des demandes concernent des ménages d'une personne - pour 56% de la demande composée d'une ou deux personnes. Or, les T1 - logements non seulement adaptés pour une per-

²⁰⁻²¹ Le parc, la demande, les attributions de logements locatifs sociaux à La Réunion, Edition 2012, ARMOS.

Les attributions de ces 10 dernières années

(Source : ARMOS - 2012)





Logements sociaux dans le quartier du Chaudron à Saint-Denis

sonne seule, mais aussi économiquement les plus accessibles - ne pèsent que pour 9% du parc de logements locatifs sociaux. Le rééquilibrage insufflé par la DEAL en faveur des petites typologies dans le développement du parc récent apparaît dès lors comme un objectif à maintenir durablement, notamment dans les secteurs comme le Nord où la demande des personnes isolées est reconnue comme très importante, mais le parc peu conforme à ces besoins ;

• Ainsi, malgré une offre locative sociale proportionnellement plus importante que dans la plupart des communes de l'île, Saint-Denis fait face à une augmentation sensible des demandeurs ces dernières années (6 201 demandeurs en 2011 contre 5 308 en 2009) et une ancienneté croissante pour ceux à la recherche d'un T1. Pour autant, c'est assurément dans l'Ouest que les difficultés d'accès au logement sont les plus difficiles : l'attractivité des Territoires de la Côte Ouest (TCO) tend en effet à ren-

chérir les prix immobiliers, alors que l'offre sociale reste limitée (hors la Possession) conduisant à une baisse sensible du taux de rotation depuis 2003 (10% contre 7,3% en 2011), le tout limitant d'autant plus les perspectives d'accès à un logement social... Un constat d'une certaine saturation du parc social dans la microrégion Ouest que les chiffres du DALO viennent conforter.

En effet, les chiffres sur la répartition géographique des recours DALO donnent à voir l'extrême sur-représentation des requérants de l'Ouest, ces derniers pesant pour près des deux tiers des quelque 550 dossiers déposés au cours de l'année 2011 à La Réunion (63%). La microrégion Nord, dont les difficultés spécifiques ont été évoquées, représente quant à elle le dernier tiers (32%), alors que les microrégions du Sud et de l'Est, dont les taux de rotation dans le parc locatif social sont proches de 12%, ne pèsent que pour 3% et 2% de ces recours.

Bilan d'application de la loi sur le Droit au logement opposable (Dalo)

(Sources : DJSCS, Comité de suivi DALO)

	2011	2012 ²²
NOMBRE DE RECOURS «LOGEMENT» DÉPOSÉS	555	902
NOMBRE DE DOSSIERS EXAMINÉS PAR LES COMMISSIONS DE MÉDIATION	529	649
NOMBRE DE DÉCISIONS FAVORABLES POUR UN RELOGEMENT	207	211
NOMBRE DE PERSONNES LOGÉES DANS LE CADRE DE LA PROCÉDURE DALO	92	65

²² L'augmentation des chiffres entre 2011 et 2012 serait due à deux principaux facteurs : le durcissement des situations socio-économiques et la volonté de certains acteurs (principalement à l'Ouest) d'intensifier voire de systématiser le montage de dossiers DALO des ménages de ces communes.

Le Logement Évolutif Social (LES) : un produit populaire générateur d'habitat indigne

L'habitat «traditionnel» s'est, sous une certaine forme, institutionnalisé depuis 1986 et la création d'un nouveau produit logement d'accession très sociale : le Logement Évolutif Social (LES). La finition de ces logements est laissée aux acquéreurs : revêtement, menuiseries intérieures, chauffage... (Article 8 de l'Arrêté préfectoral n°1524)

Mis en place dans un souci de réponses aux attentes de ménages à faibles ressources, ces logements font l'objet d'un certain nombre de critiques : «La durabilité des constructions n'est pas assurée puisque les logements évolutifs financés il y a dix ans doivent déjà être réhabilités» (Rapport sur la politique du logement social outre-mer, Avril 2006)

Conscients de cette problématique croissante, certains acteurs ont décidé de proposer une action spécifique afin d'accompagner la finition/réhabilitation de LES. Les Compagnons Bâisseurs, présents à La Réunion depuis 2008, viennent ainsi de lancer un projet d'action expérimentale avec la commune de Saint-Paul, en lien avec l'opérateur Sud Habitat Conseil afin d'aider à la finition de LES (réalisés dans le cadre de RHI) en favorisant des dynamiques collectives d'entraide et l'insertion sociale par le logement. Une dizaine de ménages devrait ainsi bénéficier de ce soutien humain et financier au cours de l'année 2013.

Les personnes contraintes de vivre dans de mauvaises conditions de logement : près d'un ménage réunionnais sur dix touché par l'habitat indigne

Ces difficultés d'accès au logement des ménages réunionnais explique, pour partie, la prégnance des problèmes d'habitat indigne sur l'île, «l'attachement» à un habitat traditionnel auto-construit tel que souvent évoqué ne pouvant suffire à expliquer la persistance voire la résurgence de ces problèmes.

Avant de détailler la réalité des mauvaises conditions de logement, il convient de poser un préalable. Si l'habitat «traditionnel, de fortune, en bois» représente près de 13,9% du parc de logements réunionnais (soit plus

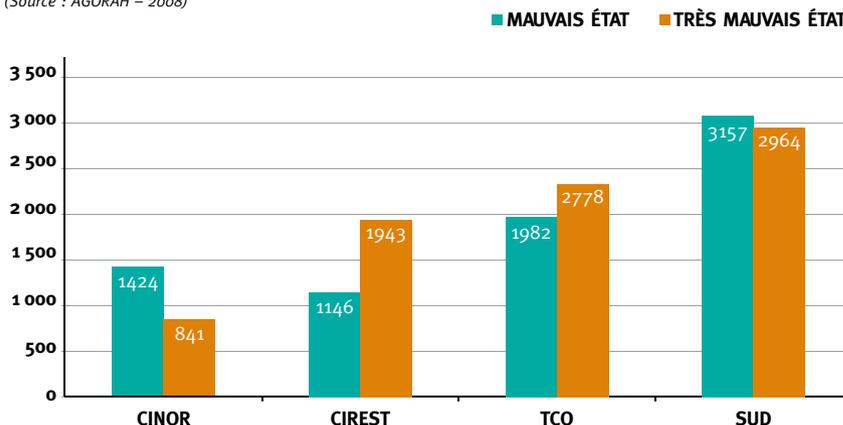
de 40 000 logements), ce taux a connu une baisse notable entre 1999 et 2008, puisqu'il a été divisé par 2 au cours de cette période.

Pour autant, malgré ces améliorations sensibles, on constate que le parc de logements ne disposant pas du confort de base (ou de l'eau chaude) est supérieur de 10 000 logements à ces quelque 40 000 logements «traditionnels, de fortune, en bois». Sans surprise donc, cette situation de l'insalubrité peut se lire à travers les données d'activité de **la Commission de Médiation DALO : près de 29% des recours déposés évoquent le motif de la non décence ou de l'insalubrité.**

Une étude détaillée menée en 2008 par l'Agence pour l'Observation de la Réunion, l'Aménagement et l'Habitat (AGORAH) permet de mieux appréhender l'intensité du problème. L'inventaire des Zones d'Habitat Précaire et Insalubre (ZHPI) réalisé à cette occasion faisait ainsi état de 16 235 habitats précaires et insalubres, soit 6% du parc

ZHPI 2008 – Etat du bâti par EPCI

(Source : AGORAH – 2008)



total. Un chiffre en baisse si on le compare aux 22663 logements identifiés lors de la précédente étude de 1999. Cependant, l'ensemble des acteurs s'accorde pour dire que ce chiffre est sous-estimé. Une approche plus fine réalisée peu après par l'agglomération des Territoires de la Côte Ouest propose une évaluation sur son territoire de l'habitat précaire et insalubre sensiblement supérieure aux résultats de l'étude départementale. Par extrapolation, un consensus émerge désormais pour considérer que le chiffre de 25 000 logements en état dégradé est l'estimation la plus réaliste. **À La Réunion, près d'un logement sur dix est un logement indigne (9%).** Dans le détail, il convient de souligner :

- D'une part, que le phénomène touche moins le Nord de l'île, du fait notamment d'une urbanisation plus avancée. Néanmoins, on notera l'existence d'un important parc de logements communaux à Saint-Denis dont 590 sont considérés comme dégradés voire très dégradés, les plans d'intervention de la Ville se heurtant à un certain nombre de difficultés (niveaux de loyer, etc.) ;

- D'autre part, que le phénomène d'habitat dégradé est un phénomène de plus en plus diffus. En effet, s'il tend à diminuer dans les centres urbains du fait d'une longue série d'opérations d'aménagement menées au titre des RHI, l'habitat dégradé gagne progressivement les mi-pentes, notamment dans la microrégion Ouest où l'attractivité de la côte relègue les catégories les plus populaires vers les zones les moins urbanisées ;

- Enfin, ces problèmes d'habitat dégradé se doublent d'une précarité d'occupation, une part importante des ménages ne disposant pas de baux ou de droit de propriété du terrain officiels, ce qui constitue un frein supplémentaire dans la régularisation de la situation sanitaire de leur logement.

Les ménages en difficulté pour se maintenir dans leur logement : des inégalités marquées face aux coûts du logement

Les difficultés de maintien dans le logement constituent généralement une forme vive de manifestation du mal-logement. À La Réunion comme ailleurs, l'expression la plus radicale de ces difficultés de maintien - à savoir les expulsions effectives suite au recours à la force publique - concerne environ 50 ménages chaque année sur la période 2009 et 2012. Ces chiffres des expulsions effectives ne sauraient signifier que seules 50 familles sont confrontées chaque année à des difficultés de maintien dans leur logement. On notera ainsi que, depuis l'installation de la crise, le chiffre des expulsions avec concours de la force publique a sensiblement augmenté ainsi que celui des assignations. Chaque année, ce sont désormais plus de 1100 ménages qui sont assignés au tribunal par leur propriétaire - dans la très grande majorité pour des raisons d'impayés de loyer.

À ces ménages, peuvent être ajoutés les 3 150 aides octroyées au titre du FSL²³ pour des problèmes d'impayés :

²³ Remarque : certains ménages ont pu bénéficier de plusieurs aides au cours de la même année.

Expulsions locatives

(Source : DJSCS 974)

	2009	2010	2011	2012
ASSIGNATIONS	960	1028	1133	1150
NOMBRE D'EXPULSIONS LOCATIVES AVEC CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE	53	25	47	68

- de loyer : 119 aides accordées en 2011 pour un montant total de 243645€. Un chiffre en diminution en 2012 puisque seules 78 aides ont été accordées cette année pour un montant de 135 290 € ;

- de charges (énergie, eau) : 3697 aides accordées en 2012 (soit une hausse de 22,4% par rapport à 2011) pour un montant total de 636479 €. Sur cette somme, 367831 € ont été dépensés pour des impayés liés aux énergies, une problématique qui touche fortement les habitants de La Réunion. Parallèlement, la Fondation Abbé Pierre enregistre une hausse de 15% des demandes d'aides financières dans le cadre d'appels de détresse, avec 57% des dossiers pour des factures d'eau ou d'électricité.

Par-delà ces ménages qui se sont retrouvés dans l'impossibilité d'assumer leurs dépenses de logement, il reste **ceux pour qui le poids de ces dépenses reste un facteur fort de fragilité.**

Une analyse détaillée par le taux d'effort net total (charges comprises, aides au logement déduites) permet ainsi de mieux appréhender les vulnérabilités et inégalités existantes concernant le maintien dans le logement :

› **Tout d'abord, le parc social joue un rôle important de solvabilisation des ménages locataires.** Le taux d'effort net total y est près d'un quart inférieur à celui enregistré dans le parc privé. À noter que les dernières données mobilisables à ce sujet remontent à 2006 et que les loyers ont continué d'augmenter depuis lors ;

› **Ensuite, quel que soit le parc considéré, les adultes isolés (personnes seules en premier lieu puis familles monoparentales) sont confrontés aux taux d'effort les plus élevés ;** des taux d'effort qui sont de l'ordre de 30% pour ces ménages dans le parc privé et de plus de 25% pour les personnes seules du parc social ;

› **Enfin, les ménages qui disposent des revenus les plus faibles accusent les taux d'effort les plus lourds,** alors même que quelque 300 000 personnes bénéficient d'une aide au logement. Les ménages du premier quartile (ménages les plus pauvres) assument ainsi, dans le parc privé, des dépenses locatives de l'ordre de 36% du revenu, contre moins de 20% pour ceux du quatrième quartile. Ces inégalités face aux dépenses de logement sont d'autant plus criantes que, logiquement, les écarts seront encore plus marqués si l'on considère le «reste-à-vivre», c'est-à-dire les ressources restant à disposition du ménage une fois déduites ses charges liées au logement. Or, pour un ménage locataire du parc privé disposant de 500€ par mois (fourchette haute du premier quartile), cela signifie quelque 320€ mensuels pour faire face à l'ensemble des autres dépenses nécessaires à son existence...

Taux d'effort des ménages locataires (parc privé/parc social) en 2006

(Source : Insee, enquête logement)

Champ = La Réunion, locataire d'un logement vide
* y compris charges locatives
(i) = (Loyer + charges globales - aides au logement) / Revenu

CARACTÉRISTIQUES DU MÉNAGE		LOCATAIRES DU PARC PRIVÉ			LOCATAIRES DU PARC SOCIAL		
		NOMBRE DE MÉNAGES	LOYER MOYEN NET* (en €/m2/mois)	TAUX D'EFFORT NET TOTAL (i)	NOMBRE DE MÉNAGES	LOYER MOYEN NET* (en €/m2/mois)	TAUX D'EFFORT NET TOTAL (i)
ENSEMBLE		52400	8	23,2	47800	5,2	17,7
STRUCTURE FAMILIALE	Personne seule	12700	9,1	31,6	10400	5,4	26,7
	Couple sans enfant	9800	9,2	21,3	5400	4,6	17,4
	Couple avec enfant(s)	17900	7,4	19,6	14200	5,3	15,5
	Famille monoparentale	10100	7,3	29,2	14300	5,5	18,9
	Ménage de plusieurs personnes sans famille	2000	8,6	27,1	3500	4,6	12,8
NIVEAU DE VIE MENSUEL	1^{ER} quartile (de 0 à 517 euros)	12500	7,5	36	16800	5,4	20,8
	2^{EME} quartile (de 518 à 766 euros)	9900	6,4	26,1	14700	5,3	19
	3^{EME} quartile (de 767 à 1309 euros)	11700	7,8	26,9	11200	5	19
	4^{EME} quartile (plus de 1309 euros)	18300	9,2	19,8	5100	5,3	12,5

La mobilité difficile et l'assignation à résidence : un enjeu plus marqué sur les territoires du Nord et de l'Ouest

L'hétérogène répartition du parc social sur le territoire, les écarts d'effort budgétaire que signifie l'appartenance à tel ou tel statut d'occupation ainsi que la diversité de tension et d'attractivité sur les marchés locaux de l'habitat de l'île, sont des éléments qui permettent de mieux appréhender les difficultés de mobilité résidentielle - cinquième forme de mal-logement - auxquelles peuvent être confrontés les ménages.

Il ressort que le contexte du logement semble s'être stabilisé au cours des années récentes avec, d'un côté, des prix de l'immobilier qui n'évoluent plus que ponctuellement à la hausse et, de l'autre, des taux de rotation dans le parc social qui se maintiennent à un niveau inférieur à celui du début des années 2000. À l'aune des inégalités constatées glo-

balement sur l'île (cf. écart interdécile) et que les conditions de logement viennent intensifier (cf. écarts des taux d'effort), la capacité à être mobile et à changer de logement est une capacité inégalement partagée.

Ce blocage des mobilités résidentielles est particulièrement marqué dans les secteurs les plus attractifs de La Réunion (Nord et Ouest). Alors que les prix du parc privé sont plus élevés qu'ailleurs (avec notamment des loyers 25% plus chers que dans le Sud et l'Est de l'île), les taux de rotation y sont aussi sensiblement plus bas (compris entre 7 et 8% contre 10 à 12% dans le Sud et l'Est). La plupart des locataires HLM actuels font ainsi face à une « marche » trop élevée pour espérer poursuivre leur ascension résidentielle par-delà le parc social. Un constat d'autant plus fort que le développement de l'accession sociale, à travers les Logements Évolutifs Sociaux (L.E.S.), apparaît de plus en plus grippé : 787 LES étaient ainsi financés en 2007 pour seulement 348 en 2010²⁴.

Cette captivité résidentielle trouve une illustration relative dans les 38 quartiers en Contrat Urbain de Cohésion Sociale (CUCS) que compte l'île. S'y concentrent ainsi 70%

de l'offre locative sociale de La Réunion, mais aussi des précarités plus intenses. Cependant, il paraît nécessaire de noter que les écarts entre la situation sociale de ces quartiers et la situation générale de l'île sont limités. Plus que des « ghettos », les quartiers CUCS ressortent comme une « réalité augmentée » de la situation générale.

Cette dernière remarque quant à la proximité des situations sociales des quartiers CUCS et de celle de La Réunion ne saurait être reconnue comme véritablement positive. Elle signifie surtout que les problèmes de mal-logement ne sont pas des problèmes circonscrits à quelques zones mais qu'il y a bien une forme d'embolie du système. En effet, en l'état actuel des prix immobiliers et de la solvabilité de la population, le logement social correspond à un besoin très largement partagé ; mais l'incapacité actuelle à répondre à ce besoin a pour effet de saturer les structures d'hébergement, soutenir l'existence - voire le développement - de l'habitat indigne, fragiliser les conditions de vie des ménages contraints de se loger dans le parc privé et de figer les locataires du parc social dans leur logement.

Loyers moyens au m² en 2009 (en euros)

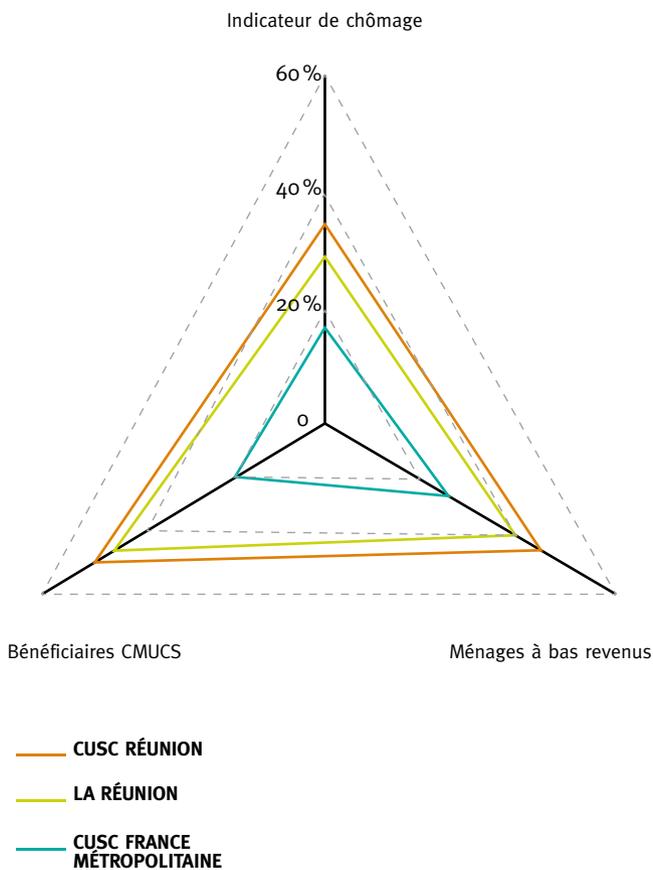
(Source : Observatoire des loyers 2009 - ADIL)

	T1	T2	T3	T4	T5 et plus	TOTAL
NORD	14,5	11,0	8,8	8,2	7,3	10,4
EST	16,0	11,8	9,4	8,5	7,5	10,1
SUD	13,8	9,8	7,9	7,0	6,1	8,1
OUEST	14,6	10,2	8,3	7,3	6,0	7,9
LA RÉUNION	14,5	10,7	8,5	7,7	6,7	9,2

²⁴ Comité Départemental de l'Habitat 2011.

Comparaison des indicateurs clés des Cucs de la Réunion

(Source : INSEE)



Graphique extrait du document « Les quartiers prioritaires de la ville : des territoires en prise aux difficultés sociales », INSEE Partenaires, n°9, août 2010.

Note de lecture :

48% des personnes qui résident dans les Cucs réunionnais bénéficient de la CMUC, contre 44% des Réunionnais et 19% des personnes qui résident dans les Cucs de France métropolitaine.

Taux de rotation des ménages du parc social

(Source : ARMOS – 2012)

	2009	2010	2011
LA RÉUNION	9,1%	8,9%	9,3%
CINOR	8,0%	7,2%	8,0%
TCO	7,8%	7,7%	7,3%
CIREST	10,3%	11,3%	11,8%
LE SUD	11,5%	11,3%	11,6%

Au sein de ce panorama général du mal-logement à La Réunion, une « figure » ressort plus particulièrement : celle des personnes isolées, notamment les hommes seuls qui ne bénéficient pas des droits et dispositifs liés à la présence d'enfant et qui sont confrontés non seulement à des difficultés sociales et psychologiques intenses (isolement, poly-toxicomanie, problèmes psychiques...), mais qui voient leurs besoins en logement très faiblement pris en compte. Dans le parc privé, leur sont proposés les loyers les plus élevés, générant les taux d'effort les plus hauts ; dans le parc social, ils font face à une rareté accentuée des typologies qui leur sont adaptées ; dans les structures d'hébergement, ils se heurtent à un manque d'établissements adaptés (tels que les maison-relais) comme à la concurrence d'autres publics prioritaires... Bref, à l'instar des publics jeunes, la spécificité de leurs besoins reste à être intégrée aux politiques locales de l'habitat et dispositifs sociaux en faveur du logement des personnes défavorisées.

CHAPITRE 3

LES POLITIQUES DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT À LA RÉUNION : UNE MOBILISATION PARTENARIALE NÉCESSAIRE AUTOUR DES ENJEUX SOCIAUX

Construire une stratégie durable de réponses à une demande qui ne cesse de s'intensifier

Les formes de mal-logement auxquelles sont confrontés de nombreux ménages réunionnais ne sont pas la conséquence du seul contexte socio-économique de La Réunion. Elles sont aussi une illustration des difficultés rencontrées par les pouvoirs publics et divers acteurs locaux à structurer des politiques du logement et de l'habitat qui soient en mesure de contrer durablement ces phénomènes d'exclusion.

Cela ne signifie pas pour autant que le territoire soit dénué d'outils pour apporter des solutions aux personnes en demande d'hébergement, bloquées dans leur accès au logement social et dans leur mobilité résidentielle ou contraintes d'accepter des conditions d'habitat indignes. À La Réunion comme en métropole, de nombreuses politiques publiques et modalités de financement sont mises en œuvre pour apporter des réponses aux différents besoins.

Cependant, la finalité et l'impact réel de ces politiques méritent parfois d'être inter-

rogés. Qu'il s'agisse des outils développés dans le cadre des politiques en faveur du logement des défavorisés (regroupées au sein du PDALPD principalement) ou ceux inhérents à la prise en compte des enjeux sociaux liés au logement dans les stratégies de développement urbain (PLH, politiques foncières...), plusieurs besoins d'évolution de ces politiques se dégagent. Dans la plupart des cas, il s'agirait de tendre vers un partenariat plus resserré entre les acteurs concernés, cela afin de favoriser la pertinence et la complémentarité des interventions et de construire une stratégie durable de réponses à une demande qui ne cesse de s'intensifier.

Dans ce dernier chapitre, il s'agit donc de pointer, synthétiquement, les forces et faiblesses des outils actuellement mobilisés pour faire face aux besoins des ménages réunionnais et d'esquisser des perspectives d'amélioration susceptibles de favoriser une meilleure réponse aux enjeux sociaux liés au logement qui traversent La Réunion.



Les maison-relais :
une offre à développer
pour répondre aux
besoins des personnes
les plus fragiles
(photo : la première
maison-relais de
La Réunion, à Sainte-Rose)

Un secteur de l'hébergement qui reste fragile malgré de nouvelles orientations pertinentes dans le développement et la gestion de l'offre

L'offre en places d'hébergement s'est sensiblement renforcée au cours des dernières années avec, notamment, 96 places créées en CHRS entre 2007 et 2010, 41 places en FJT (une nouvelle résidence dans le Sud). Néanmoins, le taux d'équipement en places d'hébergement reste inférieur à celui de la métropole²⁵. Le déficit était ainsi estimé en 2010 lors de l'approbation du nouveau Plan Départemental Accueil Hébergement Inser-

tion (PDAHI) à quelque 136 places, alors que l'augmentation de l'offre au cours de la deuxième moitié de la décennie ne s'est pas faite à hauteur des objectifs définis.

Il y a donc un enjeu quantitatif, certes mesuré, qui persiste. Cependant, la réponse à cet enjeu ne saurait se faire sans une analyse plus qualitative de l'offre existante et du besoin de faire évoluer celle-ci au regard des problématiques sociales actuelles. En effet, l'offre d'hébergement réunionnaise a plusieurs caractéristiques :

› **l'absence d'offres de stabilisation contraint les structures d'urgence à accepter des temps d'accueil allongés**, avec des moyens d'accompagnement qui restent limités. Cette situation n'est par ailleurs pas sans générer des difficultés pour faire face au flux des sollicitations au titre de l'urgence ;

› **le lancement il y a dix ans, au niveau national, des maisons-relais/pensions de famille a fortement tardé à donner lieu à des livraisons effectives d'établissement à La Réunion**. Pourtant, cette offre particulière destinée aux ménages dont les perspectives d'insertion dans un logement autonome sont des plus limitées paraît répondre à un besoin croissant. Cependant, alors que le programme national en faveur des maison-relais touche à sa fin, quatre structures sont sorties ou attendues prochainement à Sainte-Rose, Saint-Pierre et Saint-Denis (deux opérations) ;

²⁵ 0,73 places pour 1 000 habitants de 19 à 59 ans, contre 1,04 en métropole.

› **une part importante des places d'hébergement est dans le diffus**, notamment dans le Sud. Cette dispersion, combinée au déficit d'offres de stabilisation et de maison-relais ainsi qu'aux budgets actuels octroyés pour le travail social menés au titre de l'hébergement ou du logement d'insertion, rend particulièrement difficile les démarches d'accompagnement collectif et de suivi renforcé pour des personnes isolées voire marginalisées ;

› **des structures existantes proposent des projets d'établissement avec, le plus souvent, des publics ciblés spécifiquement** (familles, femmes victimes de violence, sortants de prison...), contraignant les capacités de réponse au flux courant des demandes (liste d'attente, notamment pour les personnes seules).

Les inflexions données à la gestion du rapport offre-demande depuis la mise en place du SIAO²⁶ et le désengagement du Conseil Général de la gestion du 115 laissent cependant transparaitre **une inflexion importante en faveur d'une meilleure prise en charge des ménages les plus en difficulté**, par-delà les stricts critères de chaque établissement. Les publics accueillis s'avéreraient ainsi plus souvent qu'avant des personnes seules ou isolées, avec des problématiques sociales souvent cumulées. Or, cette inflexion n'est pas sans conséquence puisqu'elle **conduit à un allongement fréquent des durées moyennes d'accueil** (estimées à huit mois en insertion contre quatre auparavant) **et des besoins d'accompagnement différents**.

Un groupe de travail a d'ailleurs été constitué afin d'objectiver cette évolution des publics et problématiques accueillies. Il devra aider à mettre fin aux tensions qui se font

jour entre les responsables de l'État à l'origine de cette évolution et des responsables des structures dont les modes de fonctionnement et de financement se trouvent interpellés : typologies des logements ou fonctionnement des structures « en éclaté » inadaptés aux publics et besoins d'accompagnement, persistance d'habitudes de travail hors circuit SIAO, aides financées à l'ALT insuffisantes, etc. Concernant le financement des politiques de l'hébergement, il convient de souligner que le BOP 177, après avoir sensiblement augmenté entre 2011 et 2012 (+8,6%) devait baisser en 2013. Avant l'enveloppe supplémentaire de 216 000€ accordée début 2013 dans le cadre du Plan Pauvreté, **le budget initial de La Réunion (7,3 M€) se situe ainsi à hauteur de celui du Limousin (7,2 M€)** où la population s'avère non seulement moins nombreuse, mais aussi moins frappée par les difficultés sociales.

In fine, les inflexions stratégiques récentes données aux dispositifs d'hébergement sur l'île (montée en partenariat, développement des pensions de famille...) tendent à une meilleure prise en compte de la réalité des besoins sociaux. Néanmoins, leur application se heurte encore à la réalité des moyens existants, à savoir : une offre d'hébergement qui reste hétérogène sous de multiples aspects (nature de l'offre d'hébergement, projets spécifiques, mobilisation inégale des établissements dans la démarche partenariale du SIAO...) et qui est portée par des acteurs aux équilibres économiques fragiles voire fragilisés.

²⁶ SIAO Insertion depuis décembre 2010, SIAO Urgence et Insertion géré depuis mars 2012 par LAMP-OI (GCSMS - Groupement de Coopération Sociale ou Médico-Sociale).

7,3 M€

c'est le budget 2013 initial
du BOP 177 pour La Réunion

Le projet «Gagne une case à Saint-Paul», dispositif expérimental d'un «chez soi d'abord» en faveur des personnes marginalisées, atteintes de troubles psychiques

«[Divers] partenaires concernés par la problématique de la précarité font le constat d'une augmentation du nombre des personnes sans abris souffrant de troubles psychiques. (...) Si les troubles psychiques sont généralement identifiés et connus par les partenaires, le suivi spécialisé est souvent itératif et marqué de nombreuses ruptures thérapeutiques parfois à l'origine d'hospitalisations sous contrainte. (...) Les demandes intimes - lorsqu'elles sont formulées - de ces personnes sans domicile, sont de pouvoir «se pauser» dans un parcours d'itinérance jalonné de violences subies, marqué d'un «sentiment commun de fatigue générale», physique et psychique. «Un chez soi», serait la garantie de la sécurité, et le moyen de retrouver une stabilité dans un parcours de vie chaotique, où maladie, alcool, perte de travail, perte des liens familiaux, délit, semblent avoir ouvert une brèche entraînant

une perte du logement et une dégringolade dans le processus d'exclusion.

Le projet «Gagne une case à Saint Paul», est un dispositif expérimental et innovant d'accompagnement partenarial vers le logement dans la commune de Saint Paul. Il s'adresse à une population en situation de grande exclusion sociale, souffrant de trouble psychique et sans abri.

Jusqu'à présent, l'accès au logement de cette population exclue était conditionné par un ensemble de pré-requis souvent inadéquats aux capacités voire à la demande même de ces personnes. L'offre sociale pour ces personnes (...) était fondée sur un parcours gradué qui imposait, avant l'accès à un logement, un temps d'évaluation dans des structures d'hébergements souvent éloignées de leur lieu de vie.

[Les partenaires] s'accordent sur l'idée qu'un logement pérenne serait la condition préalable à leurs actions auprès de ces publics exclus par leur situation de vie dans la rue, par leur trouble

psychique, par leurs conduites addictives (alcool, drogues et autres substances psychotropes), et leur comportement parfois violent et délictueux. En effet, leur proposer un logement peut sembler de nature à répondre à leurs besoins fondamentaux de sécurité, de se nourrir, de vivre dans de bonnes conditions d'hygiène, de santé psychique et physique, et d'avoir une place reconnue de citoyen.

Sur ces constats, l'Association Allons Déor, association loi 1901, partenaire du Service de Réhabilitation Psychosociale (S2R) de l'Établissement Public de Santé Mentale de la Réunion (EPSMR) de Saint Paul, oeuvrant depuis janvier 2006 pour l'externalisation des soins psychiatriques et l'insertion des personnes atteintes de troubles psychiques, s'est vue confier la mise en place du dispositif expérimental pluri-partenarial « Gagne une case à Saint-Paul » pour des personnes souffrant de troubles psychiques et vivant dans la rue sur la commune de Saint Paul.

(...) Il s'agit pour l'équipe dédiée au projet d'appréhender les personnes sans « chez soi »,

comme ayant des compétences et des capacités à faire valoir, en tant que citoyens à part entière, pouvant se prendre en charge et retrouver une autonomie, y compris en présence de problématiques d'ordre psychiatrique. Le concept de rétablissement repose notamment sur le choix laissé à la personne malade de son accompagnement, de son parcours de soin, la rendant « acteur de », de retrouver un sens à leur vie et de se sentir à nouveau appartenir à un groupe et un membre à part entière de la société. Cette démarche nécessite que les professionnels accompagnent les personnes en recourant à leurs compétences et en valorisant, plutôt que de se focaliser sur leur incompétence. L'accompagnement ne répond pas uniquement à un besoin premier de mise à l'abri mais à un travail d'accompagnement de l'autre dans le but que celui-ci puisse habiter son appartement et se sentir chez lui. Il s'agit d'accompagner la personne, à habiter son quartier et sa ville afin de développer un sentiment d'appartenance à la cité.

Une remobilisation nécessaire autour des outils d'accès au logement social

Les constats évoqués dans le chapitre 2 concernant les difficultés d'accès au logement social sur certains territoires de l'île et/ou certaines catégories de ménages ne sauraient être seulement considérées comme des déséquilibres structurels entre offre et demande. En effet, ils apparaissent également comme la conséquence des limites actuelles dans le fonctionnement des outils d'accès prioritaire au logement social.

Tout d'abord, il convient de préciser que, malgré un parc de logements sociaux supérieur à 57 000 logements, **le contingent préfectoral représente, selon les comptes, de 5 700 à 6 500 unités ; soit 10 à 12% du parc total, bien loin des 30% normalement attendus** (25% pour les publics prioritaires, 5% pour les fonctionnaires). Les marges de manœuvre mobilisables pour répondre aux besoins des plus démunis apparaissent donc des plus limitées : un constat qui risque d'être durable tant que la politique de rattrapage définie localement (30% des livraisons neuves) ne prendra pas des accents plus volontaristes. Cet enjeu apparaît d'autant plus important que l'accord collectif État-Bailleurs ne porte que sur 120 relogements ; un objectif qui peine à être effectivement atteint²⁷.

À ce problème de stock disponible pour les accès prioritaires au logement social, s'ajoutent des difficultés, localisées, de gestion - notamment de suivi. Ainsi, si les situations sont inégales d'une sous-pré-

fecture à l'autre (chacune ayant la charge de suivre le contingent sur son territoire), il convient de remarquer que **la situation est particulièrement problématique dans l'Ouest où les difficultés d'accès sont les plus criantes**. Dans cette microrégion, le contingent préfectoral serait en effet la plupart du temps « rendu » aux bailleurs à cause d'une absence de bureau du logement à la sous-préfecture, rendant les services de l'État dans l'incapacité de suivre efficacement les attributions au sein du stock de logements qui leur est réservé...

Ce manque de suivi n'est pas que spécifique au contingent préfectoral de l'Ouest puisqu'il est partagé par l'ensemble de l'île dès lors qu'on considère la demande globale de logements sociaux. En effet, la réforme du Numéro Unique, censée améliorer la connaissance de la demande, s'est traduite par le démantèlement des outils préexistants et l'impossibilité depuis 2011 de suivre tant le nombre que la nature des demandes formulées par la population. Aucune base objectivable n'est donc à disposition des acteurs du logement pour orienter la production de logements sociaux (niveaux de solvabilité, typologies, etc.) ou les priorités d'accès à ces derniers. Néanmoins, une réflexion vient d'être lancée par l'ARMOS²⁸ afin de **mutualiser la gestion de la demande en inter-organismes : une perspective ambitieuse qui nécessitera une mobilisation forte et partenariale** de l'ensemble des parties concernées.

²⁷ À la fin octobre 2012, seule la moitié de l'objectif de ces accords collectifs avait été atteinte.

²⁸ Association Régionale des Maîtres d'Ouvrage Sociaux et aménageurs - Océan Indien.



Un toit : une condition essentielle pour une vie digne

Les politiques d'amélioration/résorption de l'habitat indigne en pleines turbulences

L'habitat indigne est la forme de mal-logement qui s'exprime avec le plus de virulence sur l'île, touchant près d'un ménage sur dix, soit plus de 60 000 personnes. L'enjeu est ancien et fait donc l'objet historiquement d'une intervention forte de la part des pouvoirs publics. Deux axes d'intervention ont été jusqu'ici privilégiés : d'un côté, les politiques d'aménagement de type opération de Résorption de l'Habitat Insalubre (RHI) permettant la démolition-reconstruction de poches d'insalubrité importantes et, de l'autre côté, les politiques d'amélioration de l'habitat existant visant à traiter individuellement des logements dégradés identifiés selon des circuits divers (travailleurs sociaux, élus, CCAS...). Or, force est de reconnaître que, pour les unes comme pour les autres de ces politiques, l'avenir est désormais marqué par de très vives incertitudes.

Tout d'abord, à l'inverse de la métropole où les RHI apparaissent comme des dispositifs d'exception pour traiter les situations les plus dégradées, **les RHI de La Réunion s'apparentent davantage à des opérations courantes d'aménagement**. Dans un rapport d'évaluation réalisé en 2009, les services de l'Etat comptabilisaient ainsi 70 opérations menées parallèlement sur l'ensemble de l'île, avec bien souvent de 100 à 300 logements concernés à chaque fois. Le succès de cet outil, fortement aidé du fait d'une prise en charge importante du déficit foncier d'opération par l'État, est lié à l'existence d'un système déroga-

de diagnostics d'insalubrité détaillés, au logement²⁹. Or, **un décret pourrait prochainement mettre fin à cette dérogation pendant longtemps essentielle à la résorption de secteurs entiers d'habitat dégradé** et à l'aménagement des communes réunionnaises.

La fin de cet outil signifierait donc un tournant important pour ces collectivités, obligées de revoir leur approche pour éradiquer l'habitat insalubre, mais également confrontées à des situations plus diffuses qu'auparavant. Plusieurs signaux témoignent d'ailleurs d'une mobilisation différente des communes ou des agglomérations :

- le premier signal a trait à leur mobilisation progressive dans les enquêtes autour de l'habitat indigne. La Réunion ne compte en effet, à ce jour, aucun Service Communal d'Hygiène et de Santé (SCHS) : seul l'Agence Régionale de Santé (ARS) était jusqu'à très récemment la seule autorité qui disposait des compétences et personnels pour réaliser ce travail d'identification et de catégorisation des problématiques d'habitat dégradé (non-décence, atteinte au Règlement Sanitaire Départemental, insalubrité réparable ou irréparable). Cependant, un travail croissant de formation et d'accompagnement mené par l'Agence a permis une montée en compétence d'une commune comme Saint-Denis et une meilleure coordination avec les services de la CAF (25 logements contrôlés conjointement en 2011, 60 en 2012) ;

- le deuxième signal est lié à l'émergence, le plus souvent encore très embryonnaire, de stratégies communales

ou intercommunales afin d'appréhender l'ampleur des problèmes de chaque territoire et de définir des modes d'intervention coordonnés. L'exemple le plus abouti à ce jour est celui de Saint-Paul (repris à l'échelle de l'agglomération TCO) qui, à travers **un Plan Intercommunal de Lutte contre l'Habitat Indigne (PILHI)**, a non seulement précisé le diagnostic départemental d'AGORAH pour son territoire, identifié dix secteurs prioritaires de projet mais aussi décidé désormais **de privilégier une logique d'intervention globale, pluriannuelle et chiffrée aux interventions ponctuelles menées jusqu'à ce jour**. Cette démarche sur les territoires de l'Ouest doit désormais se consolider au niveau opérationnel. Pour les autres territoires, des documents ont pu également être élaborés (Plans Communaux de Résorption de l'Habitat Indigne, Plan Départemental de Lutte contre l'Habitat Indigne), mais peinent encore bien souvent à passer de l'intention louable à la stratégie véritable.

²⁹ La loi Vivien, entraînant la prise en charge importante du déficit foncier par l'État, fixe le taux d'insalubrité irréparable à 60% des logements de l'opération. Dans les faits, selon certains acteurs, le taux constaté serait davantage de 25%.

Cet axe d'intervention inclut de manière prioritaire l'échelle départementale/régionale. En effet, le fonctionnement des dispositifs existants d'amélioration de l'habitat apparaît actuellement des plus problématiques, malgré la signature en 2011 du PDLHI :

› **les aides de l'État dévolues à l'amélioration de l'habitat dans le cadre de la Ligne Budgétaire Unique (LBU) ne cessent de diminuer**, année après année : les 15,6 M€ de 2007 n'étaient déjà plus que de 11,4 M€ en 2010 et n'ont cessé de baisser depuis. Parallèlement, les financements de l'ANAH restent encore à ce jour quasiment inexistantes sur l'île (12 logements programmés pour l'année 2012) ;

› **l'implication du Conseil Général sur cet enjeu qui ne fait pas partie de ses compétences obligatoires s'est traduite par des moyens financiers croissants** ces dernières années, sensiblement supérieurs à ceux de l'État aujourd'hui. Cependant, l'utilisation de ces budgets s'est faite sans concertation, ni réelle stratégie, **généralisant des effets d'appel d'air** (8 000 dossiers en stock environ à ce jour)³⁰, déstabilisant l'économie des opérateurs traditionnels de l'île (SICA-HR, PACT Réunion) et fragilisant les montées en stratégie des communes ou agglomérations (absence d'information aux communes des actions menées sur leur territoire) ;

› **l'intervention de la CAF ne souffre pas, quant à elle, de ces difficultés**. Les actions menées bénéficient en effet d'une importante structuration, notamment grâce aux Conventions Territoriales Globales signées avec chaque commune. Mais les 2,5 M€ dépensés annuellement, aussi indispensables fussent-

ils, sont loin de pouvoir répondre à eux seuls à l'ampleur des besoins constatés sur l'île.

Ce rapide tableau des principaux outils réunionnais d'amélioration de l'habitat donne à voir **des politiques de lutte contre l'habitat indigne en pleines turbulences, dont la sortie reste des plus incertaines**. D'ailleurs, la Loi Letchimy, votée en juin 2011, qui est venue poser un cadre d'intervention (définition des droits au relogement et aides financières, modalités de mise en œuvre de la police administrative) pour les situations d'habitat informel et les occupations sans titre foncier ne s'est pas traduite depuis par des actions effectives pour traiter ces situations.

Ainsi, face à un enjeu dont l'absolue priorité devrait être reconnue par tous, il apparaît inconcevable que le désinvestissement ou l'isolement des différents acteurs puisse perdurer plus longtemps. À l'heure où l'argent public se fait rare et les **difficultés sociales plus intenses**, **l'obligation d'une stratégie d'intervention coordonnant l'ensemble des moyens disponibles n'a jamais été aussi criante**. Sans cela, c'est bien le risque d'une forte résurgence des problèmes d'habitat indigne qui est à craindre, alors que les facteurs favorables à ce type de mal-logement sont déjà évidents : cherté des prix immobiliers, problèmes d'accès au logement social, offre potentielle d'habitat dégradé dans les mi-pentes...

³⁰ 5 000 demandes ont été enregistrées chaque année, pour une capacité d'intervention de quelques 2 000 situations.

8000

c'est le nombre de dossiers en attente pour une aide à l'amélioration du Conseil Général

Les actions de la Fondation Abbé Pierre à la Réunion - soutenir, expérimenter, interpeller

Présente depuis 20 ans à La Réunion, la Fondation Abbé Pierre intervient depuis lors pour tenter de contrer les phénomènes de mal-logement. Son intervention se décline aujourd'hui de quatre manières, avec le souci permanent d'apporter prioritairement son aide aux ménages les plus en difficulté, parfois «oubliés» d'une action publique ; une action publique que la Fondation veille à interroger de façon constructive, que ce soit en expérimentant de nouvelles interventions, en s'impliquant dans les instances partenariales ou en rappelant les acteurs à leurs responsabilités.

L'amélioration légère de l'habitat (Saint-Denis, Saint-André, Salazie, Saint-Pierre, Saint-Paul) - Lancée en 2004, cette action a permis d'intervenir sur plus de 1000 logements entre 2007 et 2011. Elle concerne aujourd'hui 5 communes (pour un budget Fondation Abbé Pierre de 300 000 €), avec un objectif d'intervenir auprès de 130 à 150 ménages, en priorité des ménages non pris en compte par le droit commun (occupation sans titre, etc.) ou exclus de fait des dispositifs classiques. Une expérimentation pour aider des ménages du cirque de Mafate à améliorer leurs conditions de logement s'inscrit notamment dans cette optique.

Les Boutiques Solidarité (Saint-Denis, Saint-Benoît, Saint-Joseph, Saint-Pierre) - Ces boutiques,

gérées par des associations soutenues par la Fondation ou directement par celle-ci, assurent à toute personne en difficulté un accueil individualisé, non ségréatif et respectant l'anonymat autour de trois principes : l'accueil, l'écoute et l'orientation. Elles proposent des «services de base» (petit-déjeuner, douche, domiciliation) et ont développé, en partenariat, différentes actions (accompagnement social, permanence santé, ateliers logement...). La boutique Solidarité de Saint-Denis reçoit ainsi près de 650 personnes différentes chaque année, notamment des hommes isolés (85% du public ou des jeunes en errance - 15 à 20%).

Le Relais de Bellepierre (Saint-Denis) - Créé en 1998, le Relais propose 22 logements en ALT (17 en collectif, 5 en diffus). Locataire de la SIDR, cette résidence accueille tout type de public en difficulté, auquel elle propose un accompagnement social en vue d'une insertion durable dans un logement autonome. Son activité s'inscrit aujourd'hui pleinement dans le cadre du SIAO mis en place à La Réunion depuis 2011.

La participation aux instances partenariales du logement de La Réunion - Par-delà les interventions auprès des ménages les plus en difficulté, l'implication de la Fondation se manifeste à travers sa participation active aux multiples instances se rapportant à la question du logement : comités de pilotage du PDALPD, du PDLHI et du PDAHI, CDH, Commission de médiation, Commission SIAO, Commission SRU...

De l'aide au maintien dans les lieux à une politique plus globale de maîtrise des coûts liés au logement

De prime abord, la réponse aux difficultés de maintien des ménages réunionnais ne paraît pas aussi problématique que la réponse aux mauvaises conditions d'habitat. Si l'on appréhende les difficultés de maintien par le seul prisme de la prévention des expulsions, la procédure définie nationalement pose en effet, dès le départ, un cadre de travail nécessairement partenarial avec des obligations qui touchent à la fois les services de l'État, les organismes d'HLM, la CAF, le Conseil Général... La Réunion n'échappe pas à ce cadre structuré : alors que d'autres départements ont pu tarder à les mettre en place, les Commissions de Coordination des Actions de Prévention des Expulsions (CCAPEX), conformément aux attentes de la loi Mobilisation pour le Logement de 2009, se tiennent régulièrement dans les différentes sous-préfectures de l'île.

À ces CCAPEX territorialisées permettant de traiter les dossiers les plus complexes, s'ajoutent des CCAPEX spécifiques (par organisme d'HLM, pour les locataires du privé, CCAPEX «balais») qui ont été instaurées afin de dynamiser les partenariats. Le résultat de ces instances serait à trouver dans une meilleure mobilisation des acteurs impliqués autour de ce fonctionnement partenarial, notamment des organismes d'HLM plus enclins à suivre le cadre réglementaire de signalement des situations. Certaines limites, qui ne touchent

pas d'ailleurs exclusivement les instances de La Réunion, sont néanmoins identifiées. Prévention des expulsions difficiles dans le parc, mobilisation disparate des sous-préfectures autour des CCAPEX, interrogations quant à la réalisation effective des enquêtes sociales ou manque de visibilité quant aux modalités de répartition des mesures ASLL sont ainsi autant de points qui mériteraient d'être améliorés. Un travail partenarial sur la réécriture de la charte des expulsions locatives, signée en 2001 et désormais obsolète au regard des évolutions sociales et législatives, apparaît à ce titre une démarche pertinente pour la période à venir.

Mais la question des difficultés de maintien ne saurait être appréhendée à l'aune des seules réussites ou dysfonctionnements de la procédure de prévention des expulsions. En effet, en l'état des problèmes de solvabilité d'une part importante de la population réunionnaise, il semble indispensable que la période à venir soit également l'occasion pour les acteurs locaux de **réinterroger le coût du logement pour les ménages de manière beaucoup plus globale**. La prochaine étape à enclencher est celle d'une réflexion sur l'offre de logements proposée et développée sur l'île, afin que celle-ci soit mieux en adéquation avec les capacités budgétaires réelles des ménages - et moins dictée par les opportunités de montage financier qui se succèdent. Cela passe notamment par :

› **Une relance de l'observation détaillée des loyers dans le parc privé** (observation abandonnée pour des raisons méthodologiques depuis 2009), afin de suivre leur évolution, rendre visible les éventuels abus et effectif l'encadrement des loyers qui concerne dix communes de l'île depuis août 2012³¹;

› **Une réflexion sur les possibilités de modulation des loyers du parc social existant** (variant de : 4 €/m² dans le parc ancien, 4,70 € en LLTS, 6 € en LLS et 7 € dans le parc intermédiaire) en s'inspirant des logiques de type « conventionnement global » ;

› **Un maintien durable de la priorité donnée récemment au Logement Locatif Très Social** (objectif de 60% de LLTS pour les opérations financées en 2012-2013) dans les Conventions d'Utilité Sociale - CUS) afin de proposer des niveaux de loyer moins élevés, donc une solvabilité des ménages moins dépendante de l'effet inégal des aides au logement (cf. effet limité pour les personnes seules, les personnes en emploi précaire...);

› **Une moindre standardisation des typologies** (aujourd'hui pour la plupart en T3-T4) afin de produire des logements dont la taille - donc le loyer - répond aux besoins réels. Si la CAF, dont le public cible est celui des familles, conditionne ses aides à une certaine production de grands logements, il paraît indispensable d'en faire de même pour les petites typologies (studio, T1) afin de répondre aux besoins et capacités financières des personnes isolées.

Pour répondre à ces deux derniers points et ainsi lutter efficacement et durablement contre les difficultés de maintien des Réunionnais, il est désormais impératif de tendre vers une programmation de logements de plus en plus fine, en lien avec la connaissance des besoins réels (cf. chapitres 1 et 2). Or, ce travail ne peut s'effectuer que si une prise de responsabilité de l'ensemble des acteurs impliqués, partageant une stratégie commune, s'opèrent dans les différents territoires où s'expriment avec acuité les difficultés de logement.



Message d'un homme qui a bénéficié du partenariat FAP-CCAS de Saint-Pierre pour l'amélioration de son logement

³¹ Saint-Denis, La Possession, Le Port, Saint-Paul, Saint-Louis, L'Entre-Deux, Saint-Pierre, Le Tampon, Sainte-Marie et Saint-André.

Ancrer la dimension habitat au cœur des stratégies de développement des territoires

Réfléchir aux seules améliorations pouvant être apportées aux dispositifs en faveur du logement des défavorisés revient à ne réfléchir qu'à la manière d'améliorer le traitement des difficultés, au risque d'oublier les marges de manœuvre existantes pour prévenir ces problèmes de logement. Comme évoqué précédemment à travers les enjeux autour du maintien dans le logement, la sortie durable des difficultés de logement sur l'île passe par des politiques de l'habitat ambitieuses et adaptées à la réalité sociale de chaque territoire. Or, la structuration des politiques locales de l'habitat apparaît encore à ce jour grandement perfectible, que ce soit du fait de **modalités de financement qui fragilisent la prise de responsabilité des territoires**, ou d'un portage politique le plus souvent insuffisant pour permettre une véritable montée en stratégie des collectivités locales.

Instabilité et incertitudes autour du financement du logement social à La Réunion

La première fragilité de la programmation de logements tient à sa dépendance aux sources de financement « exceptionnelles » telles que la défiscalisation. Le basculement d'une défiscalisation du logement privé au logement social s'est traduit par une hausse très marquée des financements en faveur du développement du parc social : de moins de 1500 logements sociaux financés chaque

année au cours de la décennie 2000, à plus de 4000 aujourd'hui. La « manne » de la défiscalisation disponible depuis 2009 représente ainsi quelques 170 M€ mobilisables annuellement ; à titre de comparaison, la LBU proposait, en 2012, environ 50 M€ d'aides à la pierre en faveur du logement social neuf. La défiscalisation en faveur du logement social est donc devenue une ressource essentielle aujourd'hui à la production de logements sociaux, ressources que mobilisent d'ailleurs intensément les organismes d'HLM et territoires.

Cependant, cette défiscalisation s'inscrit dans des cadres budgétaires annuels contraints : lancée en 2009 et maintenue en 2013, aucune visibilité n'existe au-delà de l'année en cours, alors que la plupart des « niches fiscales » ont été supprimées.

Sous cette forme annualisée et incertaine des financements, l'élaboration de stratégies structurées et non plus « opportunistes » apparaît comme un exercice des plus difficiles tant pour les organismes d'HLM - obligés de réaliser les opérations en VEFA afin de faire face à la subite montée en charge des opérations - que pour les territoires - contraints de mobiliser à court terme le foncier immédiatement urbanisable pour lancer les opérations.

On notera d'ailleurs que, au cours des trois années d'application de cet outil fiscal, les orientations programmatiques ont sensiblement évolué : les premières années de défiscalisation se sont traduites par une importante production de LLS, voire de PLS dans le cadre de rachat en VEFA d'opérations immobilières arrêtées suite à la crise immobilière de 2008, avant qu'une meilleure maîtrise de l'outil par les opérateurs ne se traduise par une orientation plus favorable au LLTS (55%

170 M€

c'est la « manne » annuelle de la défiscalisation en faveur du logement social depuis 2009

des produits financés en 2012). Cette montée en charge s'est par ailleurs assortie d'autres conséquences, avec notamment :

› **des objectifs de développement de l'accession sociale à la propriété** (LES principalement) qui ont été le plus souvent remplacés par des objectifs de production de logements locatifs sociaux ;

› **des principes de diversité de l'habitat** qui ont été parfois abandonnés afin de faire face à la montée en charge (non prise en compte dans la programmation actuelle des objectifs de mixité sociale définis dans le PLH pour les 26 quartiers de la CINOR) ;

› **des incertitudes quant à la capacité des acteurs locaux à faire face aux besoins de financement et de garantie d'emprunt** nécessaires pour accompagner ce développement « soudain » de l'offre de logements sociaux.

Ainsi, il apparaît **indispensable que les aides à la pierre soient maintenues à un niveau élevé** (la défiscalisation a juste permis d'atteindre les objectifs de production définis dans le SAR), **mais s'inscrivent désormais dans le cadre d'une programmation pluriannuelle stabilisée** ; un cadre nécessaire pour permettre la structuration de la stratégie comme de l'économie des acteurs locaux.

Des politiques locales de l'habitat inégalement élaborées, inégalement mises en œuvre

À cette première fragilité, structurelle, s'ajoute une seconde qui a trait cette fois au poids accordé aux politiques locales de l'habitat dans le développement des villes. Tout d'abord, il convient de souligner que les agglomérations de La Réunion sont diversement outillées de ce point de vue-là. **La nouvelle vague de Programmes Locaux de l'Habitat (PLH) a parfois tardé à voir le jour**, alors même que cette nouvelle génération des PLH se veut non seulement un document stratégique définissant des objectifs globaux pour l'agglomération, mais aussi un outil de programmation détaillée, avec : des objectifs territorialisés à la commune (ou à des échelles plus fines), une prise en compte des besoins les plus sociaux (notamment en termes de structures collectives - foyers, hébergement...) et un travail de planification foncière et urbaine.

À ce jour, seule la CINOR a approuvé son nouveau PLH (en 2011, pour un document rédigé entre 2008 et 2009), TCO et CIREST devaient/doivent approuver leur nouveau PLH au cours de la période actuelle alors que les précédents documents remontaient respectivement à 2005 et 2004, tandis que les deux agglomérations du Sud (CIVIS et CASUD) en sont encore aux premiers balbutiements (délibération et diagnostic) de la démarche. Pourtant, ce sont ces deux dernières agglomérations qui accusent le plus gros déficit de logements sociaux avec des taux selon le comptage SRU respectivement

de 15,8% et 11,9%. Dans les documents approuvés ou en cours d'approbation, des éléments intéressants ont été intégrés afin d'affiner les stratégies de développement du parc locatif social :

› **Le PLH à venir de la CIREST s'appuie sur un diagnostic fin de la demande**, déclinant la population selon les diverses compositions familiales existantes et leurs niveaux de ressources variables. Cependant, la déclinaison stratégique et opérationnelle de ces analyses détaillées reste limitée ;

› **Le PLH à venir de TCO vise à l'inscription d'emplacements réservés dans les PLU**. L'introduction de « clauses de logement social » fixe par ailleurs une certaine part de logements sociaux dans les opérations futures afin de combler le déficit actuel constaté au titre de la loi SRU (17,8% de logements sociaux). Il reste cependant à construire le consensus autour de la mise en œuvre effective de cette clause dans les opérations futures ;

› **Le PLH de la CINOR propose des monographies pour les 26 quartiers de l'agglomération**, dans lesquelles sont recensés les atouts de chaque site, identifiés les potentiels habitat (à court, moyen, long terme) et définis des objectifs de diversification de l'offre en logements. **Intéressants outils de programmation**, ces monographies n'intègrent cependant pas encore d'éléments relatifs au peuplement (occupation, demandes, attributions) et s'avèrent peu suivis en termes d'objectifs. Enfin, la révision actuelle des PLU des trois communes de l'agglomération doit rendre ces documents d'urbanisme compa-

tibles avec le PLH, sans cependant descendre jusqu'à l'échelle du « quartier ».

Les nouveaux PLH réunionnais sont porteurs de germes intéressants (analyse détaillée de la demande potentielle, outils d'aide à la décision à travers les monographies, emplacements réservés et compatibilité avec les PLU...) pour mieux prendre en compte les besoins sociaux dans le développement des territoires concernés. Néanmoins de sérieux écueils demeurent.

Tout d'abord, les documents produits récemment dans le Nord, l'Ouest et l'Est ne combinent pas l'ensemble des outils alors même qu'ils sont censés faire système afin de permettre une politique de l'habitat pertinente et efficace ; les territoires du Sud, à forts enjeux démographiques et sociaux, restent quant à eux encore éloignés d'une réelle dynamique autour des PLH.

Ensuite, **les progrès** en terme de stratégie de programmation voire de lien avec l'urbanisme réglementaire (PLU principalement) **peinent à trouver un écho satisfaisant en terme d'urbanisme opérationnel et de stratégie foncière**. Les RHI nécessitent plus de dix ans pour donner lieu à des opérations finalisées, le recours aux Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) hors-RHI reste rare du fait des risques de déséquilibre des bilans d'opération et les investissements des collectivités dans les politiques de maîtrise foncière encore limités (malgré la signature récente de conventions de minoration foncière, en lien avec l'Établissement Public Foncier de La Réunion).



Inscrire les enjeux sociaux liés au logement au cœur des stratégies de développement des territoires

8 axes de travail pour relancer l'urbanisme opérationnel

(Extrait de l'étude AGORAH : Le financement de l'aménagement : diagnostic et propositions pour une relance de l'urbanisme opérationnel, Mai 2012)

1. *Accompagner les communes dans une démarche de projet urbain,*
2. *Poursuivre et encourager une politique active d'acquisitions foncières, matières premières de l'aménagement,*
3. *Abonder le FRAFU afin de programmer de nouvelles opérations d'aménagement et résoudre certaines situations difficiles,*
4. *Construire un dispositif d'aides complémentaires qui permette un financement global de l'aménagement et une cohérence de l'action sur le long terme,*
5. *Financer collectivement l'enjeu du renouvellement urbain,*
6. *Construire des lieux de vie pour tous, des quartiers équipés, lieux du lien social,*
7. *Simplifier les procédures,*
8. *Faire de l'aménagement opérationnel une des priorités des interventions financières des collectivités.*

Enfin, malgré des démarches d'outillage stratégique et technique des agglomérations autour des questions de logement et d'habitat, le poids des communes dans le choix des opérations reste prédominant. La CINOR, par exemple, dispose de la compétence PLH mais pas de la compétence «habitat» (ni bien sûr de la délégation des aides à la pierre) ; tout ce qui relève de la demande, des attributions ou de l'habitat indigne reste ainsi géré directement par les trois communes. **Le fait intercommunal reste encore balbutiant** en l'état de la structuration des communes (cf. territoire «éclaté» de Saint-Paul) et du poids des élus locaux.

In fine, les politiques locales de l'habitat de La Réunion souffrent d'une profonde division entre les composantes nécessaires à leur plein aboutissement :

- les compétences sont encore fortement séparées entre communes, agglomérations, État, etc. ;
- les rôles restent cloisonnés entre des techniciens généralement porteurs d'une montée en ingénierie et des élus locaux attachés à leur ancrage local et aux liens souvent étroits noués avec la population ;
- les documents stratégiques et réglementaires peinent à trouver leur traduction effective dans les opérations réalisées ;
- le bras financier, puissant, dont l'île bénéficie au titre de la défiscalisation et de la LBU ne parvient pas à devenir le levier attendu par beaucoup pour structurer des politiques volontaires en faveur du logement de tous.

Ainsi, tout fonctionne comme si de nombreux instruments coexistaient en un même lieu, mais que chacun d'entre eux jouait la partition de son choix, faute d'un chef d'orchestre reconnu par l'ensemble.

L'enjeu global de la gouvernance des politiques en faveur du logement et de l'habitat : coordonner, animer, structurer

Le retour proposé dans ce chapitre sur les différentes politiques du logement et de l'habitat de La Réunion permet finalement de mettre au jour un problème transversal. Ces politiques publiques semblent s'être pour la plupart enfermées sur leur objet propre (héberger, éviter l'expulsion, construire...), oubliant qu'elles participent toutes d'une mission commune : développer les solutions - sociales, urbaines - pour offrir à chaque habitant des conditions dignes de logement et, plus largement, d'existence.

Or, cette faille des politiques actuelles n'est pas liée à la mise en œuvre de chacun de ces outils. Certes, des effets de routine dans l'accueil des publics, dans le fonctionnement des instances, dans l'application des aides, peuvent nourrir ce phénomène. Mais il est surtout la conséquence d'une **défaillance importante des cadres partenariaux qui sont censés orchestrer et faire entrer en résonance et en cohérence chaque dimension de la lutte contre le mal-logement.**

Les plans ne manquent pas - des Plan Départemental Accueil Hébergement et d'Insertion (PDAHI) et Plan Départemental de Lutte contre l'Habitat Indigne (PDLHI) jusqu'au Plan Départemental d'Action en faveur du Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) - les commissions ou comités non plus - des Commissions de médiation, CCAPEX jusqu'au Comité Départemental de l'Habitat (CDH) ; mais les volontés politiques autour de leur

pilotage partenarial ne s'affirment pas encore suffisamment. Le PDALPD a ainsi dû attendre près de dix mois avant de recevoir la signature du Conseil Général et de l'État, le CDH ne s'est pas réuni depuis plus d'un an et demi, laissant les partenaires potentiels dans leur isolement respectif, entre lassitude, impuissance, aveuglement et parfois égoïsme.

Le problème est aigu, touchant les politiques d'hébergement, les politiques de lutte contre l'habitat indigne, les politiques de développement de l'offre ou de gestion de la demande. À l'aune des entretiens menés auprès de l'ensemble des parties impliquées, il apparaît néanmoins surmontable. Alors que la pression sociale se fait plus intense, que les incertitudes budgétaires deviennent plus flagrantes, le besoin de dépasser les enfermements actuels transparaît souvent. La mission confiée à l'Agence Départementale d'Information sur le Logement (ADIL) au titre de l'animation/coordination du 5^{ème} PDALPD, conséquence du bilan partagé du précédent Plan, est la plus forte illustration de la prise de conscience actuelle autour de la nécessité de rompre avec des habitudes de travail solitaires.

Mais, lancée depuis à peine quelques mois, cette mission d'animation est encore fragile. Le risque court, en effet, qu'elle se limite - ou soit ramenée - à un strict travail de secrétariat, sans permettre le débat d'idées, l'apparition de convergences, la construction des complémentarités et de transversalités entre les interventions. Le risque couve également que la création d'une mission d'animation *ad hoc* ne se traduise par une déresponsabilisation des uns et des autres dans l'engagement partenarial. Le risque pointe, enfin, que cette relance espérée de la dynamique autour du PDALPD ne trouve pas son pendant dans le cadre du CDH et de

l'ensemble des politiques qui devraient y être suivies (construction, programmation, etc.). Et si ces risques devaient devenir (ou, plus exactement, rester) réalité, cela signifierait alors que non seulement les problèmes de mal-logement s'intensifient sur l'île, mais aussi que les solutions pour lutter contre s'amenuisent.

Portrait de l'Abbé Pierre réalisé par le graffeur Meo974 durant l'inauguration d'Emmaüs Grand Sud à Saint Joseph en octobre 2012



Saint-Denis et la Cinor : des initiatives locales à conforter pour mieux répondre aux enjeux sociaux liés au logement

Personnes isolées et inégalités de revenus : deux traits marquants du contexte social du Nord

Le territoire de la CINOR est composé de trois communes aux poids et dynamiques démographiques distincts : Saint-Denis compte près des ¾ des quelque 200 000 habitants de l'agglomération, Sainte-Marie a une population de plus de 30 000 habitants et voit sa population croître au cours des 20 dernières années à un rythme plus rapide que le reste de l'agglomération, Sainte-Suzanne enregistre plus de 20 000 habitants sur son territoire et s'inscrit dans une dynamique proche de celle de Sainte-Marie.

Dans les grandes lignes, les caractéristiques de la population de la CINOR apparaissent proches de celles de la population générale réunionnaise, à quelques nuances près cependant. Le nombre d'habitants croît à un rythme régulier (environ +1,5% depuis 40 ans), mais cependant moins élevé qu'à l'Ouest ou dans le Sud, prédominance des ménages avec enfants (53,4% des ménages) mais de façon moins prononcée qu'à l'échelle de La Réunion (58,1% contre... 49,8% à Saint-Denis). Enfin, si le poids des familles nombreuses et familles monoparentales est équivalent, la part des

personnes seules augmente dès lors qu'on resserre l'analyse sur Saint-Denis : ils représentent 22,5% des ménages à La Réunion, 26,8% à CINOR et 29,7% à Saint-Denis.

Concernant les revenus, la situation du Nord apparaît moins dépréciée : le niveau de vie médian (supérieur à 1000€ par mois) est supérieur à celui de La Réunion, la part des foyers imposables plus importante... La fonction administrative de Saint-Denis (Préfecture, chef-lieu...) explique pour partie ces écarts. Mais ces chiffres, d'une part, n'empêchent pas l'agglomération et la ville de Saint-Denis de connaître des taux de pauvreté supérieurs à 35% et, d'autre part, signifient des inégalités encore plus marquées que celles déjà très fortes identifiées à l'échelle de La Réunion.

Cherté du logement privé et insuffisance du parc social : un terreau propice au mal-logement

Ainsi, les territoires du Nord - et plus particulièrement Saint-Denis - sont des territoires qui n'échappent pas à l'intensité des besoins sociaux liés au logement repérés sur l'île. Les problèmes de solvabilité y sont même renforcés par des prix immobiliers supérieurs aux moyennes départementales (tant à l'achat qu'à la location). Ces difficultés sont d'autant plus criantes que plus d'un ménage sur quatre est composé d'une seule personne et que les petites typologies (cf. part des petits ménages) sont celles qui proposent les prix les plus élevés (plus de 14€ pour un T1 en 2009)...

La cohabitation de ménages à forte solvabilité et de ménages à revenus modestes voire très modestes, couplée aux logiques

de défiscalisation qui ont prévalu au développement de l'offre privée jusqu'en 2009, ont ainsi participé à la production de logements dont les coûts se révèlent en décalage avec la réalité des capacités économiques de nombreux ménages. Aux dires de plusieurs acteurs, cela se traduirait par : une augmentation des problèmes d'impayés dans le logement privé, mais aussi par des problèmes de mise en location alors même que, parallèlement, la demande de logements sociaux a connu une hausse importante, passant de 5 300 ménages demandeurs en 2009 à 6 200 en 2011.

Pourtant, il convient parallèlement de souligner que l'offre locative sociale de la CINOR est très nettement supérieure à celle enregistrée dans les autres agglomérations : elle représente 30,3% des résidences principales contre, au mieux, 19% (CIREST) dans les autres territoires du département. Cependant, en l'état de la solvabilité des ménages (environ 60% des demandeurs sans emploi), d'un taux de rotation (entre 7% et 8% depuis plus de 6 ans) qui ne permet que 1 500 attributions annuelles dans le parc existant et d'un parc limité en T1 (moins de 10% de l'offre locative sociale contre 24% dans le parc locatif privé), les difficultés à répondre aux besoins sociaux liés au logement restent flagrantes.

Une conscience croissante des enjeux sociaux autour du logement, mais des réponses encore trop limitées

Le développement de l'offre nouvelle abordable aux ménages du Nord constitue dès lors un enjeu fondamental pour l'agglomération. Sous l'effet des défiscalisations,

l'objectif de 2 200 logements à construire annuellement (2^{ème} PLH 2011-2017) correspond quantitativement à la réalité de la production depuis 5 ans. Cependant : il a fallu attendre 2010 pour que cet outil fiscal permette le développement d'une offre abordable (241 logements sociaux en moyenne entre 2005 et 2009, 495 pour les années 2010 et 2011 et 1 300 attendus en 2013) et la programmation peine encore à prendre en compte les besoins pour les ménages les moins solvables, notamment les jeunes (13% des demandeurs ont moins de 25 ans) et les personnes seules (29% des demandeurs) n'ayant souvent pour ressources que le seul RSA. Les aides de la CINOR (jusqu'à 6 000€ par logement) en faveur des petits logements, prioritairement en LLTS, témoignent des intentions de l'intercommunalité de répondre à la réalité de ces besoins. Des difficultés à articuler ces intentions avec la réalité de la programmation des opérateurs et des communes (au rôle prépondérant dans la mise en œuvre des politiques de l'habitat) viendraient cependant limiter l'effet de cet objectif du PLH, malgré une programmation de logements sociaux très nettement à la hausse.

La difficile prise en compte des personnes isolées ne concerne pas seulement la question du logement. Si la livraison prochaine d'une première maison-relais à Saint-Denis est une solution indispensable qui va être proposée aux nombreux ménages qui combinent difficultés économiques, isolement et problèmes psychiques voire de dépendance (de 130 à 200 personnes « sans domicile fixe »), cette offre apparaît encore grandement insuffisante. De la même manière, la création d'un nouveau FJT serait un signal positif... qui ne saurait cependant suffire à

l'heure où les problèmes de décohabitation sont de plus en plus sensibles.

Enfin, il convient de noter que la Ville de Saint-Denis tend aujourd'hui à davantage structurer son intervention sur l'habitat indigne, par-delà les opérations de RHI qui reste le mode opératoire le plus communément utilisé jusqu'ici. Les partenariats avec la CAF ou la Fondation Abbé Pierre font partie des signaux positifs allant en ce sens, tout comme la montée en responsabilité, menée en lien avec l'ARS, dans les enquêtes de salubrité. Cependant, en l'état du marché local (difficultés d'accès au parc social, cherté de l'habitat privé, opportunités d'habitat dégradé dans les mi-pentes et ravines), il apparaît que cette problématique de l'habitat indigne doit faire l'objet de la plus grande des vigilances, que ce soit à Saint-Denis (en priorité sur le parc de logements communaux) mais aussi, plus globalement, à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération.

La micro-région Nord (alias CINOR) apparaît comme une illustration proche des tendances qui traversent l'ensemble de La Réunion autour de la question du logement. Territoire exposé aux inégalités sociales et à la montée de l'isolement, marqué par un fossé important entre logement privé et logement social, la CINOR s'outille progressivement pour mieux répondre aux enjeux que signifient ces constats. Cependant, malgré les progrès enregistrés (orientations du PLH, hébergement, habitat indigne, mais aussi politiques d'attribution à Saint-Denis, action foncière, etc.), les solutions apportées apparaissent encore largement insuffisantes pour faire face à l'intensité des difficultés de logement qui touchent une part massive de la population locale.

Cet éclairage transversal sur le mal-logement à La Réunion permet de constater à quel point la prise en compte de cette problématique doit désormais s'inscrire au cœur des politiques de développement, social et urbain, de La Réunion.

La croissance récente et attendue de la population fait spontanément ressortir l'enjeu quantitatif comme un enjeu fondamental et durable. Pourtant, nul ne peut assurer aujourd'hui la capacité des acteurs locaux à faire face à la masse des besoins actuels et futurs. D'une part les disponibilités foncières restent contraintes, sujettes à de multiples concurrences (agriculture, tourisme...) et les perspectives de renouvellement urbain limitées par les faiblesses de l'urbanisme opérationnel. D'autre part, les possibilités de financement de la construction de logements dans l'avenir apparaissent des plus incertaines, malgré la preuve d'une défiscalisation efficace – à défaut d'être pleinement efficiente.

Lever ces deux écueils du financement et du foncier est assurément la pierre angulaire d'une amélioration durable des conditions de logement sur l'île. Mais il serait dangereux de considérer cela comme suffisant. Le maintien d'une production adaptée aux besoins nécessite absolument d'être accompagné d'un ancrage aux réalités sociales des territoires. En l'état des solvabilités et des écarts de revenus, mais aussi des reconfigurations familiales en cours au sein de la population avec une montée de l'isolement, les acteurs du développement de l'offre nouvelle doivent faire des coûts du logement un axe fort de l'économie dans laquelle ils inscrivent leurs opérations.

Autant de symptômes d'un mal-logement qui appellent à une mobilisation générale en faveur du logement

Une politique de construction soutenue, durable et adaptée aux capacités réelles des ménages, est un impératif pour une amélioration progressive des conditions d'existence. Mais, dans l'attente qu'une telle politique voit le jour et porte ses effets, c'est à une véritable urgence sociale que sont confrontés les acteurs locaux. Développement diffus de l'habitat informel, publics «oubliés» par le droit commun (personnes seules, jeunes, occupants sans titre...), «reste-à-vivre» plus proches du «reste-à-survivre», etc., sont autant de symptômes d'un mal-logement qui appellent à une mobilisation immédiate, massive et partenariale des institutions impliquées dans les politiques du logement et de l'habitat.

Attendre une hypothétique détente par le seul développement de l'offre serait une fuite en avant dont les victimes seraient des pans entiers de la population réunionnaise. L'urgence est là, évidente, et doit s'imposer à toutes et tous, par-delà les antagonismes qui ont pu marquer ces politiques. Beaucoup d'acteurs réunionnais appellent déjà à cette mobilisation générale en faveur du logement. Désormais, il est temps de la mettre en œuvre.

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

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.

DOTER LA RÉUNION D'UNE POLITIQUE DE L'HÉBERGEMENT CALBRÉE À LA HAUTEUR DES BESOINS

(en places comme en accompagnement) **mais aussi 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.

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...

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'efficacité sociale des politiques du logement.

Ce document a été réalisé en s'appuyant sur les sources documentaires disponibles auprès des l'INSEE, l'INED, AGORAH, l'Observatoire Régional de la Santé et des différents acteurs rencontrés lors des entretiens.

« Les départements d'Outre-Mer face aux défis du vieillissement démographique et des migrations », in *Population et Sociétés* (INED), n°460, octobre 2009.

« De fortes inégalités », INSEE, in *Informations Rapides Réunion*, n°178, mars 2011.

Graphique extrait du document « Les quartiers prioritaires de la ville : des territoires en prise aux difficultés sociales », INSEE Partenaires, n°9, août 2010.

« La formation des prix, les circuits de distribution et le pouvoir d'achat », *Contributions de l'INSEE aux Etats généraux de La Réunion*, INSEE, avril 2009.

« Contrats aidés et découragement des chômeurs infléchissent le taux de chômage », INSEE, in *Informations Rapides Réunion*, n°245, décembre 2012.

« Des ambitions aux réalisations : retour sur deux ans de politique du logement en outre-mer », *Rapport d'information n°355 (2007-2008)*, Rapporteur Henri TORRE.

« Premières estimations du taux de pauvreté des plus grandes communes de France », François Cousseau, Louis Maurin et Violaine Mazery, in *Compas études*, n°2, août 2012.

« 1991-2010 : 20 années de construction neuve à La Réunion », DEAL Réunion, *Chiffres et Statistiques*, avril 2012.

« Le parc locatif des bailleurs sociaux à La Réunion : situation au 1^{er} janvier 2011 », DEAL Réunion, *Chiffres et Statistiques*, avril 2012.

Schéma d'Aménagement Régional de La Réunion, 2011.

Les personnes Sans Domicile Fixe usagères des services d'aide à La Réunion, Observatoire Régional de la Santé, août 2010.

Les jeunes de 18 à 25 ans suivis par les Missions Locales de La Réunion en situation de logement précaire, Association Régionale des Missions Locales, janvier 2012

Le parc, la demande, les attributions de logements locatifs sociaux à La Réunion, Édition 2012, ARMOS.

Caractéristiques de la tache urbaine 2008 et mesure des évolutions depuis 1997, AGORAH, décembre 2010.

Le financement de l'aménagement : diagnostic et propositions pour une relance de l'urbanisme opérationnel, AGORAH, mai 2012.



**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

