

L'Appel

de l'abbé Pierre  
1954 - 2024

70 ans



FONDATION  
Abbé Pierre

ÉCLAIRAGE RÉGIONAL

# L'état du mal-logement

## à La Réunion 2024

RAPPORT ANNUEL #29





## L'État du mal-logement à La Réunion 2024 Éclairage régional

### Rapport réalisé par :

#### Rédacteurs et contributeurs

FORS Recherche Sociale

Juliette Baronnet, Lola Nimeskern, Adèle Fourmigué

Fondation Abbé Pierre

Matthieu Hoarau

#### Relectures et contributions

Fondation Abbé Pierre

Direction des Études, Direction de l'Animation Territoriale  
et Agence Régionale

Manuel Domergue, Pauline Portefaix, Marion Guérin, Nolivé Aboké,  
Elise Rougemont, Anne-Claire Vaucher, Jessica Brennus, Sylvie Leclaire

#### Création graphique

Isabella Marques, atelier444

#### Photographies

Morgan Fache



## SOMMAIRE

L'APPEL DE L'ABBÉ PIERRE DU 1<sup>ER</sup> FÉVRIER 1954 6

INTRODUCTION 7

**TABLEAU DE BORD DU MAL-LOGEMENT 10**

PANORAMA – CHIFFRES CLÉS À LA RÉUNION 12

INTRODUCTION DES 5 FIGURES DU MAL-LOGEMENT 16

**AXE 1** LES PERSONNES DÉPOURVUES DE LOGEMENT 18

**AXE 2** LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT 20

**AXE 3** LES MAUVAISES CONDITIONS D'HABITAT 22

**AXE 4** LES DIFFICULTÉS DE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT 24

**AXE 5** LES BLOCAGES DES PARCOURS RÉSIDENTIELS ET LES INÉGALITÉS TERRITORIALES 26

CONCLUSION 28

**POUR UN TERRITOIRE « ZÉRO PERSONNE À LA RUE » :  
LE LOGEMENT D'ABORD À LA RÉUNION 30**

INTRODUCTION 31

**PARTIE I.** LE LOGEMENT D'ABORD : UNE MOBILISATION INDISPENSABLE DE L'ENSEMBLE  
DES ACTEURS 33

**PARTIE II.** DES PRINCIPES D'INTERVENTION FORTS À ESSAIMER 44

**PARTIE III.** DES RÉPONSES LDA À REDYNAMISER ET À AMPLIFIER POUR ATTEINDRE L'OBJECTIF  
« ZÉRO PERSONNE À LA RUE » EN 5 ANS 63

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS 64**

**DE 1954 À 2024 : UN COMBAT EN HÉRITAGE ! 67**

*Texte rédigé et clamé à l'occasion des 30 ans de la boutique solidarité de Saint-Denis.*

REMERCIEMENTS 68

## L'APPEL DE L'ABBÉ PIERRE DU 1<sup>ER</sup> FÉVRIER 1954

*« Mes amis, au secours... Une femme vient de mourir gelée, cette nuit à trois heures, sur le trottoir du boulevard Sébastopol, serrant sur elle le papier par lequel, avant-hier, on l'avait expulsée... »*

*Chaque nuit, ils sont plus de deux mille recroquevillés sous le gel, sans toit, sans pain, plus d'un presque nu. Devant tant d'horreur, les cités d'urgence, ce n'est même plus assez urgent !*

*Écoutez-moi : en trois heures, deux premiers centres de dépannage viennent de se créer : l'un sous la tente au pied du Panthéon, rue de la Montagne Sainte Geneviève ; l'autre à Courbevoie. Ils regorgent déjà, il faut en ouvrir partout. Il faut que ce soir même, dans toutes les villes de France, dans chaque quartier de Paris, des pancartes s'accrochent sous une lumière dans la nuit, à la porte de lieux où il y ait couvertures, paille, soupe, et où l'on lise sous ce titre « centre fraternel de dépannage », ces simples mots :*

***« Toi qui souffres, qui que tu sois, entre, dors, mange, reprends espoir, ici on t'aime »***

*La météo annonce un mois de gelées terribles. Tant que dure l'hiver, que ces centres subsistent, devant leurs frères mourant de misère, une seule opinion doit exister entre hommes : la volonté de rendre impossible que cela dure. Je vous prie, aimons-nous assez tout de suite pour faire cela. Que tant de douleur nous ait rendu cette chose merveilleuse : l'âme commune de la France. Merci ! Chacun de nous peut venir en aide aux « sans abri ». Il nous faut pour ce soir, et au plus tard pour demain : cinq mille couvertures, trois cents grandes tentes américaines, deux cents poêles catalytiques.*

*Déposez-les vite à l'hôtel Rochester, 92, rue de la Boétie. Rendez-vous des volontaires et des camions pour le ramassage, ce soir à 23 heures, devant la tente de la montagne Sainte Geneviève. Grâce à vous, aucun homme, aucun gosse ne couchera ce soir sur l'asphalte ou sur les quais de Paris. Merci ! »*

## UN COMBAT EN HÉRITAGE POUR UNE SOCIÉTÉ DU PARTAGE...

70 ans que l'abbé Pierre a lancé son appel, lors de l'hiver 54, entraînant le mouvement de l'insurrection de la bonté.

70 ans de combat de la part du mouvement Emmaüs et plus largement des acteurs de la solidarité.

70 ans avec des avancées incontestables pour mieux répondre aux besoins des personnes les plus fragiles...

Pour autant, la misère s'accroît avec des enfants qui dorment dehors, des hommes et des femmes qui meurent à la rue, en hiver comme en été ou durant un cyclone, dans une forme d'indifférence et sans réponse politique à la hauteur de ces drames humains.

Le président de la République utilise la terminologie du « réarmement » de la France dans ses nouvelles ambitions mais il ne déclare pas la guerre à la misère. L'action des pouvoirs publics ne prend pas suffisamment la mesure de la situation sociale devant nous, corrélée à une dangereuse crise de la démocratie.

Dans ce contexte, plus que jamais, les mots de l'abbé Pierre résonnent pour lutter contre les maux de l'exclusion sociale. Nous entrons dans un temps de résistance face à la résignation, aux renoncements, à la stigmatisation, à la mise en concurrence entre les femmes et hommes précaires sans distinction de statuts, à la « bataille idéologique » de l'extrême droite, à une forme de radicalité des orientations gouvernementales, à l'abstention électorale...

Une autre société est pourtant possible : une société plus libre, plus juste, plus égalitaire, plus fraternelle. Dans ce tournant politique que nous traversons, collectivement, ne lâchons rien, ni maintenant ni demain : c'est une impérieuse nécessité pour notre avenir commun.

## EN FRANCE, LA BOMBE SOCIALE DU LOGEMENT A EXPLOSÉ...

L'année 2023 restera celle d'une aggravation alarmante de la crise du logement, qui était pourtant annoncée de toutes parts depuis deux ans, le précédent ministre du Logement Olivier Klein ayant même alerté en 2022 sur « la bombe sociale de demain ».

Cette crise prévisible s'impose par son ampleur et la gravité de ses conséquences économiques et sociales qui plongent les personnes les plus vulnérables dans une situation encore plus difficile qu'il y a un an. Faute d'une réponse suffisante, ce sont des milliers de personnes à l'échelle nationale, qui ne disposent toujours pas d'un hébergement et parmi elles toujours plus de femmes et d'enfants, des jeunes qui renoncent à leurs études ou à un premier emploi faute de logement, des demandeurs de logement social en concurrence pour accéder à un logement quand la demande est quatre à cinq fois supérieure à l'offre disponible annuellement, des ménages confrontés au rétrécissement de l'offre locative privée compte tenu de l'emprise croissante des meublés touristiques, des salariés qui éprouvent des difficultés pour poursuivre leur trajectoire professionnelle comme des entreprises bloquées dans leur recrutement faute de logement...

Cette crise est systémique : la construction est au point mort, les ménages modestes ne parviennent plus à acheter, les banques prêtent bien moins qu'avant, dans certaines villes les locataires ne trouvent plus rien à louer à des prix abordables ou sont contraints d'accepter des conditions de vie dégradées, le logement social est saturé et la liste des demandeurs s'allonge. Cette crise est « inédite » dans la mesure où elle grippe toutes les sphères du logement en même temps, avec une force et une rapidité inouïes.

L'affaiblissement des dispositifs de solidarité dans le domaine du logement comme le recul des mécanismes collectifs de protection au sein de la société ont des effets dévastateurs. La liste est longue des actions urgentes à mener de la part d'un gouvernement qui voudrait faire reculer le mal-logement : relancer le financement du logement social,

revaloriser les APL, rehausser les minima sociaux, soutenir le travail social, généraliser l'encadrement des loyers, ériger en priorité nationale que plus personne ne dorme à la rue, en prenant appui sur la philosophie du Logement d'abord...

### ... RENFORÇANT L'EXCLUSION DES PLUS FRAGILES À LA RÉUNION

Cette crise aggravée du logement que nous traversons se déploie alors que la précarité et la pauvreté progressent à nouveau au sein de la société. Des éléments à la fois récurrents mais aggravés, parfois émergents, nous alertent depuis plusieurs mois. Les plus vulnérables sont touchés par la saturation de l'hébergement et du logement social avec de lourdes conséquences sur notre île.

**L'hébergement d'urgence ne fait plus face à l'urgence de la mise à l'abri pour toute personne en détresse et sans solution.** À La Réunion, les demandes au 115 sont passées de 34 334 en 2020 à 59 240 en 2023<sup>1</sup>, avec 28 % de ces demandes qui étaient non pourvues. En 2023, les 16 000 demandes non pourvues concernaient encore majoritairement les hommes seuls (52 %) mais également les femmes seules avec enfants (39 %) et les femmes seules (15 %). De nouveaux critères de vulnérabilité sont fixés localement, si bien que les demandes de mise à l'abri des femmes ou des hommes seuls, ne seront pas traitées en priorité, renforçant de fait leur exclusion, leur invisibilisation, voire une mise en danger pour leur vie.

Dans ce contexte, 21 demandeurs d'asile n'ont pas été pris en charge de janvier à juin 2023. Parmi ces personnes, 15 ont été reconnues prioritaires par la COMED (Commission de Médiation) au titre du DAHO (Droit à l'Hébergement Opposable). Faute de proposition d'hébergement de l'État dans le délai de 6 semaines prévu par la loi, 10 d'entre eux ont engagé un recours en injonction auprès du Tribunal administratif. Le juge a enjoint le Préfet à les héberger et cette décision n'était toujours pas suivie d'effet pour 4 d'entre eux au 31 décembre 2023. Cette situation remet en cause l'application pleine et entière du DAHO à La Réunion.

**Ces dernières semaines, plusieurs personnes sont décédées à la rue dans une forme de résignation, voire d'indifférence.** Nous pensons à toutes les personnes aux parcours chaotiques, connues de tous les acteurs, sans que nous ne parvenions collectivement à proposer des alternatives. Nous pensons également aux trois personnes décédées durant le passage de Belal, sans analyse des dysfonctionnements structurels qui poussent des personnes à potentiellement « refuser une mise à l'abri » le temps du cyclone.

Et à l'inverse, toutes les autres personnes qui ont accepté d'être hébergées sont remises à la rue sans solution dès la levée des alertes. Elles trouvent refuge dans nos accueils et nous demandent : « pourquoi on nous remet dehors ? ». Une occasion manquée d'utiliser ces solutions temporaires comme un tremplin pour mettre en œuvre la stratégie du Logement d'abord.

Et pourtant, **le deuxième plan quinquennal pour le Logement d'abord**, s'inscrit dans la continuité du premier, avec pour ambition d'accélérer l'entrée dans le logement de personnes ou familles ne disposant pas de domicile personnel, tout en mettant un accent utile sur la prévention des ruptures ou la production de résidences sociales. Plusieurs objectifs territoriaux sont fixés à chaque préfet depuis septembre 2023. Il est crucial de publier rapidement des appels à candidatures pour produire des Maisons Relais, des Résidences Sociales et Foyers Jeunes Travailleurs. Cela donnerait un signal aux collectivités, aux associations et aux bailleurs sociaux, de la dynamique de relance du Logement d'abord à La Réunion. En effet, entre 2012 et 2022, le déploiement du Logement d'abord était extrêmement positif, grâce à la mobilisation des services de l'État. Nous avons besoin de retrouver cet élan, en fédérant davantage les collectivités volontaristes (en premier lieu le Conseil Départemental) et en s'appuyant sur les acteurs de la solidarité qui sont restés mobilisés sur les enjeux du Logement d'abord. En pilotant plus efficacement les outils à disposition, nous pouvons faire de La Réunion un territoire « Zéro personne à la rue » en 5 ans. Cette ambition est d'ailleurs affichée dans la candidature de 2021 qui a fait de La Réunion l'un des 46 territoires de mise en œuvre accélérée du plan Logement d'abord.

<sup>1</sup> \*Ces chiffres sont établis en nombre de personnes et incluent les demandes de renouvellement de prise en charge. Ainsi, ces indicateurs ne permettent pas de connaître précisément le nombre de ménages concernés.

## VERS UNE ÉGALITÉ DES DROITS ENTRE L'OUTRE-MER ET L'HEXAGONE ?

Après 15 ans de plaidoyer (porté notamment par les acteurs associatifs et les bailleurs sociaux) pour appliquer l'Aide personnalisée au logement (APL) dans les Outre-Mer, celle-ci est en passe d'être mise en œuvre avec les nouvelles opérations de Maisons Relais (MR) avant de régulariser les structures existantes. Cette avancée concerne les résidences sociales classiques, les foyers de jeunes travailleurs (FJT), les Maisons Relais mais aussi les résidences autonomie. Grâce à cette allocation, les résidents d'une Maison Relais pourront bénéficier d'une aide allant jusqu'à 404 euros contre environ 210 euros pour l'Allocation de logement sociale (ALS) versée par la Caf Réunion à titre dérogatoire.

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2024, le décret sur le logement vacant s'applique enfin dans les Outre-Mer. Cela permet à 35 villes dont 9 villes réunionnaises (Sainte-Marie, Saint-Denis, La Possession, Le Port, Saint-Paul, Saint-Louis, l'Entre-Deux, Saint-Pierre, Le Tampon) d'utiliser une incitation plus importante pour réduire le nombre de logements vacants à la Réunion (au nombre de 34 566 en 2020). En outre, ce décret définit les zones tendues avec des dispositions supplémentaires qui s'appliquent :

- Réduction du délai de préavis à un mois pour les locataires résidant en zone tendue ;
- Pas d'augmentation de loyer possible de la part du propriétaire entre deux locataires sauf exception (travaux de rénovation par exemple).

À partir de cette liste des territoires tendus et dans la perspective d'un projet de loi Logement annoncé, l'enjeu est de permettre aux collectivités qui le souhaitent **de pratiquer l'encadrement des loyers**. Il s'agit là d'une vraie mesure pour agir en faveur du pouvoir d'achat des plus précaires et des classes moyennes inférieures, pour leur permettre d'accéder ou de se maintenir dans un logement abordable dans le parc privé.

D'autres évolutions législatives et réglementaires doivent se poursuivre en ce sens. Le Haut Comité pour le Droit au Logement a publié, en février 2024, un avis pour **une application égale du DALO entre les DROM et l'Hexagone**, en demandant notamment, à l'instar des départements de l'Hexagone de :

- Réduire les délais d'instruction de 6 mois à 3 mois ;
- Réduire les délais de relogement de 6 mois à 3 mois.

Le Droit au Logement est un droit fondamental qui doit être assuré de manière égale à toute personne concernée sur l'ensemble du territoire de la République.

## OBSERVER POUR MIEUX COMBATTRE LE MAL-LOGEMENT ET LA MISÈRE

Continuer à observer le mal-logement, en affinant et en actualisant les indicateurs du mal-logement, est une première action essentielle **pour agir**.

Compte tenu de l'évolution des besoins et de la publication du deuxième plan Logement d'abord, **il est important de faire un point d'étape de la mise en œuvre du logement d'abord** pour que La Réunion devienne enfin un territoire « zéro personne à la rue ».

*« Ce que veulent ceux  
qui n'ont pas de toit !  
Pas l'aumône, pas la pitié,  
ni la charité. Ils veulent  
un bail et une clé. »*

abbé Pierre

# *Tableau de bord du mal-logement*

---

## **PANORAMA CHIFFRES CLÉS À LA RÉUNION**

### **AXE 1**

## **LES PERSONNES DÉPOURVUES DE LOGEMENT**

### **AXE 2**

## **LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT**

### **AXE 3**

## **LES MAUVAISES CONDITIONS D'HABITAT**

### **AXE 4**

## **LES DIFFICULTÉS DE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT**

### **AXE 5**

## **LES BLOCAGES DES PARCOURS RÉSIDENTIELS ET LES INÉGALITÉS TERRITORIALES**

## « Trop de pauvreté, tant de richesse, l'urgence est au partage. »

abbé Pierre

À La Réunion, 319 300 personnes sont pauvres (36 % de la population). Si le taux de pauvreté est en diminution constante ces dernières années, il reste toutefois toujours plus de deux fois plus élevé que la moyenne française (14 %). La pauvreté y est également plus « intense » : la médiane du niveau de vie est bien inférieure à celle de l'Hexagone.

Comme au niveau national, les jeunes et les familles monoparentales sont les plus touchés par la pauvreté : plus de la moitié d'entre eux sont pauvres à la Réunion. **La pauvreté est, à La Réunion, plus marquée dans l'Est de l'île et dans les Hauts.** Elle concerne notamment des « ménages non insérés dans l'emploi et propriétaires de leur logement », catégorie de ménage pauvre qui se distingue par ailleurs par le niveau de vie le plus bas, selon le panorama de la pauvreté de l'Insee<sup>1</sup>.

Habiter dans un territoire exposé à des formes de fragilités économiques ou sociales peut contribuer à renforcer la situation de précarité des ménages pauvres. À la Réunion, force est de constater que **les territoires sont particulièrement fragilisés en termes d'insertion professionnelle et de situations familiales mais également au regard des conditions de logement, notamment sur la CIVIS et le TO.** Dans un contexte d'extrêmes tensions sur le marché aggravée par une production de logements sociaux en berne depuis plusieurs années (avec 1 700 livraisons seulement selon les premiers chiffres publiés), les Réunionnais sont en

effet confrontés à **une hausse continue du coût du logement** : en 2023, à l'achat, les prix ont progressé de plus de 9 % et les loyers du parc privé ont quant à eux augmenté de plus de 8 %.

Ces éléments sont d'autant plus préoccupants que **l'inflation n'a pas diminué en 2023.** Évaluée à près de 3,8 % à La Réunion, elle aggrave encore davantage les inégalités face au pouvoir d'achat auxquelles sont confrontés les Réunionnais alors même que l'écart des prix entre la Réunion et l'Hexagone atteint 9 % en 2023.

Au regard du contexte socio-économique, il apparaît essentiel d'agir pour une égalité des chances, d'autant plus que les chiffres de l'Insee en témoignent : **sans aides sociales, 1 Réunionnais sur 2 vivrait sous le seuil de pauvreté (1 158 €/mois/UC).** À la Réunion, 2 Réunionnais sur 5 sont couverts par les minima sociaux et 19 % de la population active est au chômage en 2023 (soit 2,7 fois plus que dans l'Hexagone).

<sup>1</sup> « Panorama de la pauvreté à La Réunion », Insee dossier Réunion n°07, paru le 20 octobre 2023.

# PANORAMA CHIFFRES CLÉS À LA RÉUNION



## UNE PRÉCARITÉ TOUJOURS ALARMANTE

Plus de **319 300 personnes** vivent sous le seuil de pauvreté (1 158 euros/mois).  
Soit **36 % de la population**.  
C'est plus de 2 fois supérieur au taux de pauvreté hexagonal (14 %).

**Sans redistribution, 1 Réunionnais sur 2 vivrait sous le seuil de pauvreté.**

La **moitié** des Réunionnais vit **avec moins de 1 422 euros par mois** et par unité de consommation (UC) contre 1 923 euros dans l'Hexagone.

**4,3 fois plus :**  
c'est ce que gagnent les **20 % plus aisés** par rapport aux 20 % plus modestes.

**153 540 demandeurs d'emploi** (au 4<sup>e</sup> trimestre 2023) et un **taux de chômage de 19 %** en 2023 soit 2,7 fois plus important que dans l'Hexagone (7,2 %).

Sources : Insee, RP 2020, 2021.



**UNE PAUVRETÉ QUI TOUCHE PARTICULIÈREMENT LES JEUNES, LES FAMILLES MONOPARENTALES, LES HABITANTS DES QUARTIERS POLITIQUES DE LA VILLE (QPV) ET DES HAUTS AINSI QUE LES LOCATAIRES**

**1 ménage jeune sur 2** ainsi qu'**1 famille monoparentale sur 2** est pauvre.

Plus de **50 % des habitants des QPV** et **40 % des habitants des Hauts** sont pauvres.

**46,3 % des locataires** vivent sous le seuil de pauvreté en 2021, contre 25,3 % des propriétaires.

Sources : Insee, RP 2020, 2021.



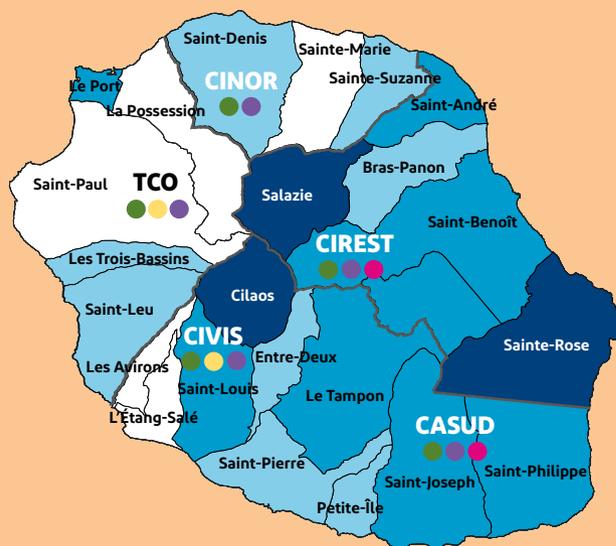
**PRÈS DE 2 PERSONNES SUR 5 (DE + DE 15 ANS) COUVERTS PAR LES MINIMA SOCIAUX EN 2022**

**24 %** de personnes **de 15 à 64 ans** sont couverts par **l'AAH, l'ASS ou le RSA**.

**14,5 %** des Réunionnais **de plus de 60 ans** sont couverts par le **minimum vieillesse**.

Sources : Caf, 2022, enquête DREES, 2022.

## DES FRAGILITÉS DIFFÉRENTES SELON LES TERRITOIRES QUI RENFORCENT L'EXPOSITION À LA PAUVRETÉ



Des fragilités qui renforcent l'exposition à la pauvreté dans les territoires réunionnais :

- Insertion professionnelle
- Logement
- Situations familiales
- Mobilité

Taux de pauvreté des communes (en %)

- 24 - 30
- 30 - 36
- 36 - 45
- 45 - 53

Sources : Insee Filosofi 2020 ; Panorama de la pauvreté à La Réunion, Insee 2023.

**9 %**

**L'ÉCART DES PRIX ENTRE LA RÉUNION ET L'HEXAGONE EN 2022**

**et jusqu'à 37 % pour l'alimentaire.**

Source : Insee, Comparaison des prix avec la France métropolitaine en 2022, juillet 2023.



**Une progression du nombre de DOSSIERS DE SURENDETTEMENT PRÈS DE DEUX FOIS SUPÉRIEURE À CELLE OBSERVÉE DANS L'HEXAGONE**

**1 331 dossiers** ont été déposés à la Commission de surendettement en 2023, **+ 13,2 %** par rapport à 2022

Source : IEDOM, 2023.

**+ 3,8 % SUR UN AN DES PRIX DE CONSOMMATION ENTRE OCTOBRE 2022 ET OCTOBRE 2023**

(+ 4 % en France)

Évolution des principaux postes :

**ALIMENTATION**  
**+ 7,7 %**  
Hexagone : + 7,8 %

**ÉNERGIE**  
**+ 18,4 %**  
Hexagone : + 5,2 %

**LOYERS, EAU ET ORDURES MÉNAGÈRES**  
**+ 4,1 %**  
Hexagone : + 2,7 %

Sources : Insee, indices des prix à la consommation, octobre 2023.

# PANORAMA CHIFFRES CLÉS À LA RÉUNION

## UNE OFFRE DE LOGEMENTS CONCURRENCÉE PAR LE DÉVELOPPEMENT DES RÉSIDENCES SECONDAIRES ET DE LA VACANCE



**341 956 RÉSIDENCES PRINCIPALES EN 2020**

+ 9 % par rapport à 2014.



**34 566 LOGEMENTS VACANTS EN 2020**

soit **8,9 %** du parc de logements, + 19 % par rapport à 2014.

Un taux de vacance **particulièrement fort dans les Hauts** (entre 11 et 15 %) ;

Mais qui n'épargne pas certaines communes plus urbaines (Saint-Paul, Saint-Denis, Saint-Pierre, Saint-Louis) : **plus de 9,5 %**

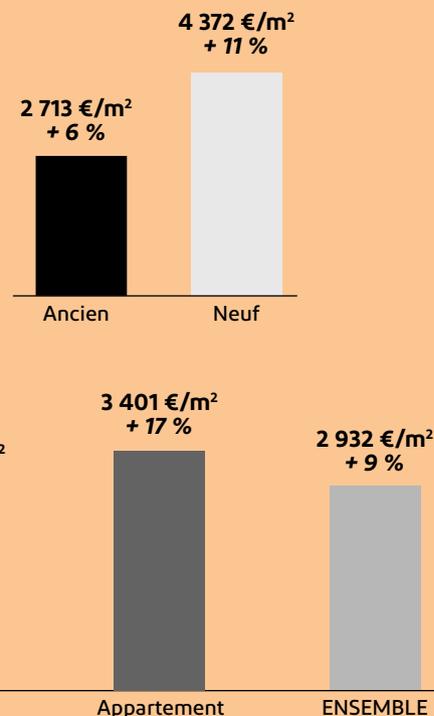


**12 445 RÉSIDENCES SECONDAIRES EN 2020**

près de **deux fois plus** qu'en 2014.

Source : Le Figaro Immobilier, estimations décembre 2023.

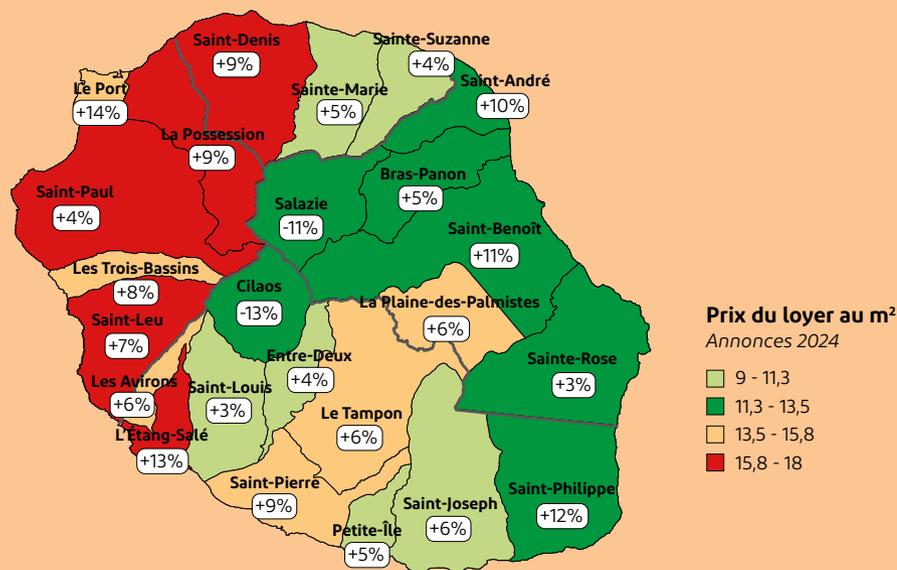
## UNE HAUSSE IMPORTANTE DES PRIX À L'ACCESSION DANS LE PARC PRIVÉ : + 9 % SUR UN AN



Source : Le Figaro Immobilier, estimations décembre 2023.

## UN PARC PRIVÉ INACCESSIBLE : DES LOYERS PARMIS LES PLUS ÉLEVÉS DE FRANCE :

**15 €/M<sup>2</sup>** en moyenne pour un bien en location, soit **+ 8 %** en un an.



Source : Le Figaro Immobilier, estimations au 01/01/2024. Réalisation FORS Recherche Sociale.

## UNE TENSION TOUJOURS PLUS IMPORTANTE DANS LE PARC SOCIAL

### 84 453 logements sociaux

au 1<sup>er</sup> janvier 2023, soit **24,7 %** du parc de logements (contre 24 % en 2022) qui concentre **24 %** des ménages réunionnais.

### 4 830 logements sociaux produits

entre 2020 et 2024, **3 fois moins** qu'entre 2015 et 2019 (**12 371**).

Et une hausse importante du **loyer moyen : + 4,2 %** entre 2019 et 2023<sup>1</sup>.



Sources : ARMOS OI, 2023 ; RPLS, 2023.

1. Ensemble du parc social et intermédiaire (LLTS, LLS, LLI).



## INTRODUCTION

## LES 5 FIGURES DU MAL-LOGEMENT

**L'absence de domicile personnel** touche un nombre croissant de ménages réunionnais. L'enquête réalisée cette année auprès de l'ensemble des CCAS et des associations agréées témoigne de cette instabilité résidentielle : **fin 2023, ce sont plus de 4 000 personnes qui étaient domiciliées sur le territoire réunionnais** contre moins de 2 500 seulement 4 ans auparavant, soit une augmentation de 60 % ! Si les deux tiers des personnes domiciliées sont hébergées chez un tiers, **plus de 2 sur 10 se déclaraient à la rue.**

Parce qu'elles vivent à la rue ou parce qu'elles risquent d'être mises à la porte (d'un hébergement chez un tiers qui ne tient plus, d'une institution...), les personnes sont contraintes de recourir au 115 pour être mises à l'abri. L'année 2023 est à nouveau marquée par une hausse très forte de ces demandes d'hébergement d'urgence (+ 22 %) tandis que les solutions déployées sont insuffisantes à répondre à l'ampleur des besoins (28 % des demandes restaient non pourvues) et contribuent à entretenir l'instabilité (avec l'obligation pour de nombreux ménages de renouveler quotidiennement leur demande d'hébergement).

Pourtant, on peut se réjouir des progrès observés qui conduisent à orienter de plus en plus fréquemment les ménages sans domicile vers des dispositifs de logement accompagné ou adapté ; En 2023, **plus de 480 ménages inscrits au SIAO ont ainsi été admis en structure d'insertion (44 %) ou sur un dispositif logement (56 %).** Dans l'intérêt des personnes il est donc primordial de faire du Logement d'Abord une réponse massive via le développement des Maisons Relais, de l'intermédiation locative (IML), etc.

Autre figure du mal-logement, **les difficultés d'accès au logement sont toujours aussi prégnantes pour les ménages réunionnais**. Au 31 décembre 2023, **le nombre de demandes de logements sociaux atteint 44 584** à La Réunion, soit l'augmentation la plus forte (après la Guadeloupe) observée en France (+ 13,9 % contre 7,5 % pour la France entière). Cette progression est constante depuis plusieurs années et concerne l'ensemble des EPCI du territoire. Avec seulement 6 200 attributions en 2022, **moins d'1 demande sur 6 a été satisfaite** contre 1 sur 3 en 2017 et les délais d'attente ne cessent de s'allonger. Ces tensions sont particulièrement fortes sur certaines communes du littoral comme à Saint-Paul ou à Saint-Leu mais également sur des secteurs moins denses à l'instar de la Plaine des Palmistes.

Au regard des tensions sur le logement social, l'enjeu de l'attribution des logements sociaux pour les ménages prioritaires est indispensable. Or fin 2023, **près de 1 500 ménages prioritaires étaient encore en attente de logement (dont 626 reconnus PU DALO)**.

Malgré une tendance à l'amélioration du confort des logements, **les mauvaises conditions d'habitat** continuent de concerner une part importante des Réunionnais. Conséquence du manque de logements, le nombre de bâtis précaires a augmenté sur l'Île (23 478 selon le recensement de l'Insee en 2020, soit + 5,9 % par rapport à 2014) et 17 756 bâtis indignes sont recensés par l'AGORAH, soit une hausse de 9,4 % par rapport à 2008. En outre, le surpeuplement semble concerner le plus de ménages à La Réunion avec **près de 31 000 d'entre eux qui vivaient dans un logement sur-occupé en 2020, soit 9,1 % des ménages : c'est deux fois plus que dans l'Hexagone (Insee, 2020)**.

Dans ce contexte, et alors que les signalements de non-dépendance auprès de la Caf ne cessent d'augmenter, les moyens disponibles ne sont pas à la hauteur des besoins, tant pour accompagner les ménages vers la sortie de l'indignité (amélioration des outils de repérage, de suivi et d'accompagnement des ménages), que pour résorber ces situations (réhabilitation du parc de logements sociaux, amélioration de l'habitat dans le parc privé).

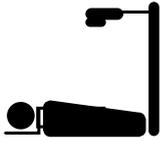
Conséquence de l'évolution à la hausse des coûts du logement, les Réunionnais sont encore trop nombreux à éprouver **des difficultés pour se maintenir dans son logement**. L'année 2023 semble suivre la tendance de 2022, marquée par une hausse significative des signalements d'impayés réceptionnés par la Caf après une « pause » observée durant la crise sanitaire du fait des protections mises en place. En conséquence, **le nombre d'assignations comme des demandes de concours de la force publique ont fortement repris retrouvant voire dépassant les niveaux observés avant 2020**.

Les difficultés rencontrées par les Réunionnais pour se loger s'illustrent également dans **le blocage des parcours résidentiels et les inégalités territoriales** auxquelles ils sont exposés. La baisse du taux de mobilité dans le parc social (6,55 % en 2022) est la conséquence d'un parc privé toujours plus inaccessible pour une grande partie d'entre eux : 50 % des personnes seules, 1 famille sur 3 et près de 75 % des familles monoparentales ont des revenus insuffisants pour louer dans le privé.

Ces difficultés sont aggravées par les inégalités territoriales alors que **la moitié des logements sociaux sont situés dans les quartiers prioritaires de la Politique de la ville** (contre 20 % dans l'Hexagone) faute d'une acceptation sociale et d'une volonté politique forte de mieux les répartir sur le territoire. Le bilan triennal 2020-2022 de la loi SRU montre ainsi que seules 3 communes ont respecté leurs objectifs (quantitatifs et qualitatifs s'agissant de la production d'un minimum de 30 % de LLTS). À l'opposé, 4 communes n'ont respecté aucun d'entre eux et parmi elles, **2 ont fait l'objet d'un constat de carence (Saint-Leu et Entre-Deux)**.

# LES PERSONNES DÉPOURVUES DE LOGEMENT

## Vers une augmentation du sans-abrisme



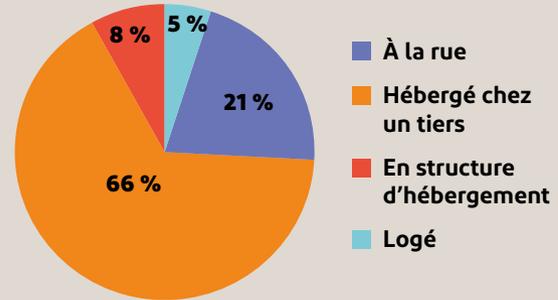
**1 PERSONNE DOMICILIÉE SUR 5 EST À LA RUE**

(soit environ 800 personnes)

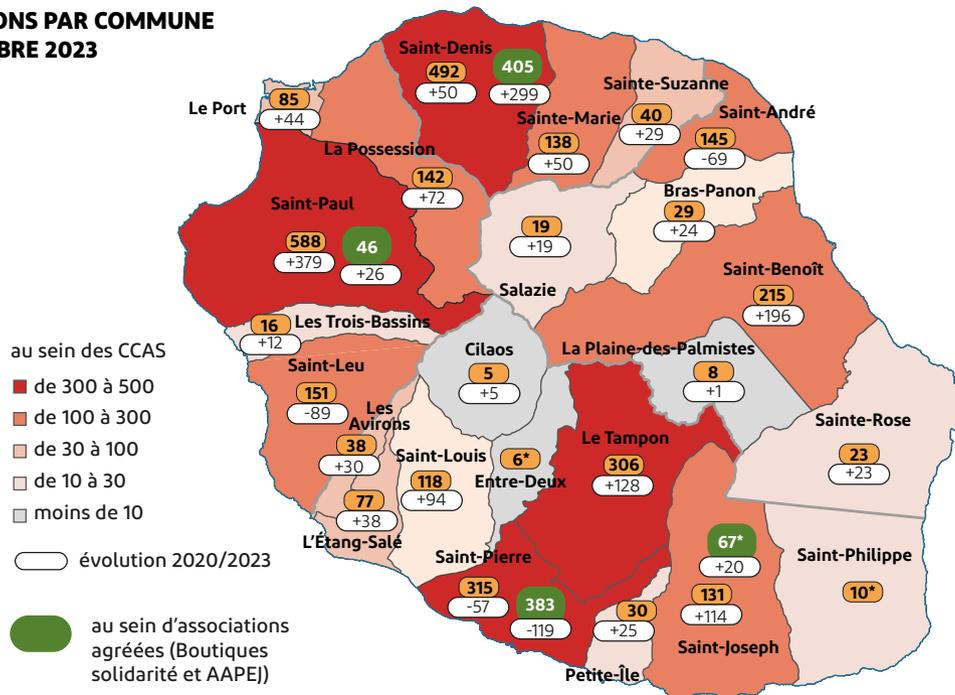
**PLUS DE 4 200 PERSONNES SONT DOMICILIÉES** (déc. 2023), soit une augmentation de plus de **1 700 PERSONNES EN 4 ANS** (par rapport à janvier 2020)

- **72 %** sont **des hommes** (près de 90 % pour les personnes à la rue)
- **13 %** ont **moins de 25 ans**
- **27 %** ont **plus de 50 ans**

### SITUATIONS VIS-À-VIS DU LOGEMENT DES PERSONNES DOMICILIÉES



### DOMICILIATIONS PAR COMMUNE AU 31 DÉCEMBRE 2023



Source : enquête domiciliation auprès des CCAS ; CPOM, décembre 2022, Réalisation FORS Recherche sociale.

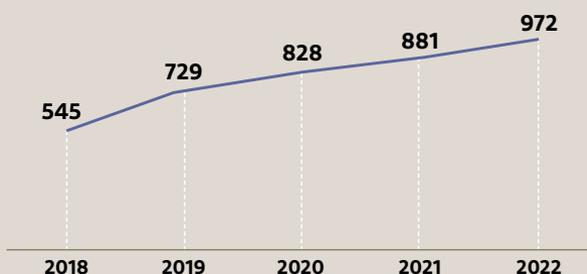
\*Chiffre 2020 pour les CCAS Entre-Deux et Saint-Philippe et 2022 pour la Boutique solidarité Saint-Joseph.

PARMI LES DEMANDEURS DE LOGEMENT SOCIAUX, LE NOMBRE DE MÉNAGES SANS ABRI NE CESSE D'AUGMENTER DEPUIS 2018



**972 DEMANDEURS**  
SE DÉCLARANT SANS ABRI  
EN 2022

NOMBRE DE MÉNAGES SE DÉCLARANT SANS ABRI  
PARMI LES DEMANDEURS DE LOGEMENTS SOCIAUX



Source : SNE.

## Des réponses qui s'améliorent mais demeurent insuffisantes

EN 2023, UNE HAUSSE SANS PRÉCÉDENT DU NOMBRE DE SOLLICITATIONS AU 115 DONT 28 % RESTAIENT NON POURVUES

- En 2023, **59 400 demandes d'hébergement** ont été faites au 115 (+ 22 % en 1 an), ce qui représentait **32 641 ménages** différents.
- 28 % de ces demandes, soit plus de **16 000** ont été non pourvues au cours de l'année. Elles concernent majoritairement les hommes seuls (52 %), mais également les femme seules avec enfants (39 %), et les femmes seules (15 %).



115

LE 12 DÉCEMBRE 2023, CE SONT AINSI

**PLUS DE 440 MÉNAGES**

QUI SOLLICITAIENT LE 115 POUR UNE MISE À L'ABRI (INCLUANT LES DEMANDES DE RENOUVELLEMENT) ET 18 MÉNAGES QUI RESTAIENT SANS RÉPONSE

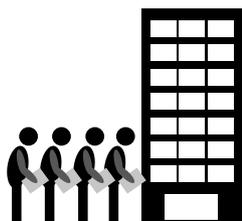
UNE LOGIQUE « LOGEMENT D'ABORD » QUI S'INCARNE DANS DES ORIENTATIONS LOGEMENT DÉSORMAIS MAJORITAIRES

- **730 demandes ont fait l'objet d'une orientation par le SIAO** en 2023 (contre 740 en 2022) dont 348 sur un dispositif d'insertion et 382 sur un dispositif de logement adapté ou accompagné.
- Plus de **480 ménages ont ainsi été admis en structure d'insertion** (44 %) ou sur un dispositif logement (56 %) avec un délai moyen d'attente de 80 jours.
- Fin 2023, plus de **250 ménages inscrits au SIAO étaient en attente** d'un relogement.

Source : Bilan 2023 du CDHH.

# LES DIFFICULTÉS D'ACCÈS AU LOGEMENT

## Des tensions croissantes dans l'accès au parc social



UNE HAUSSE RÉGULIÈRE DU NOMBRE DE DEMANDES DE LOGEMENTS SOCIAUX

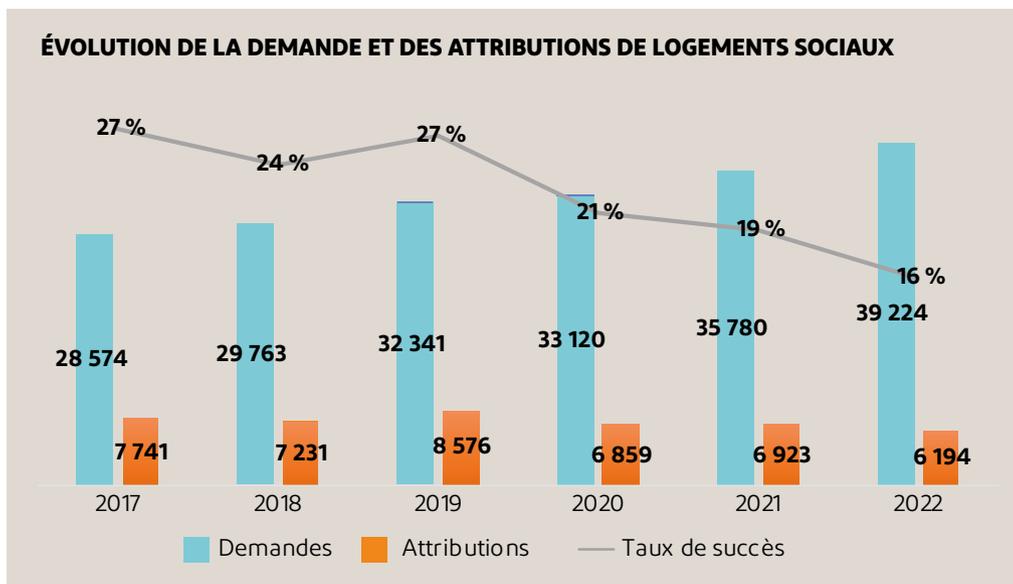
**44 796 DEMANDES DE LOGEMENTS ACTIVES EN 2023**

**+ 32 % EN 5 ANS**

• Un taux de succès en constante diminution : avec **environ 5 000 attributions en 2023 selon les premiers chiffres du CDHH.**

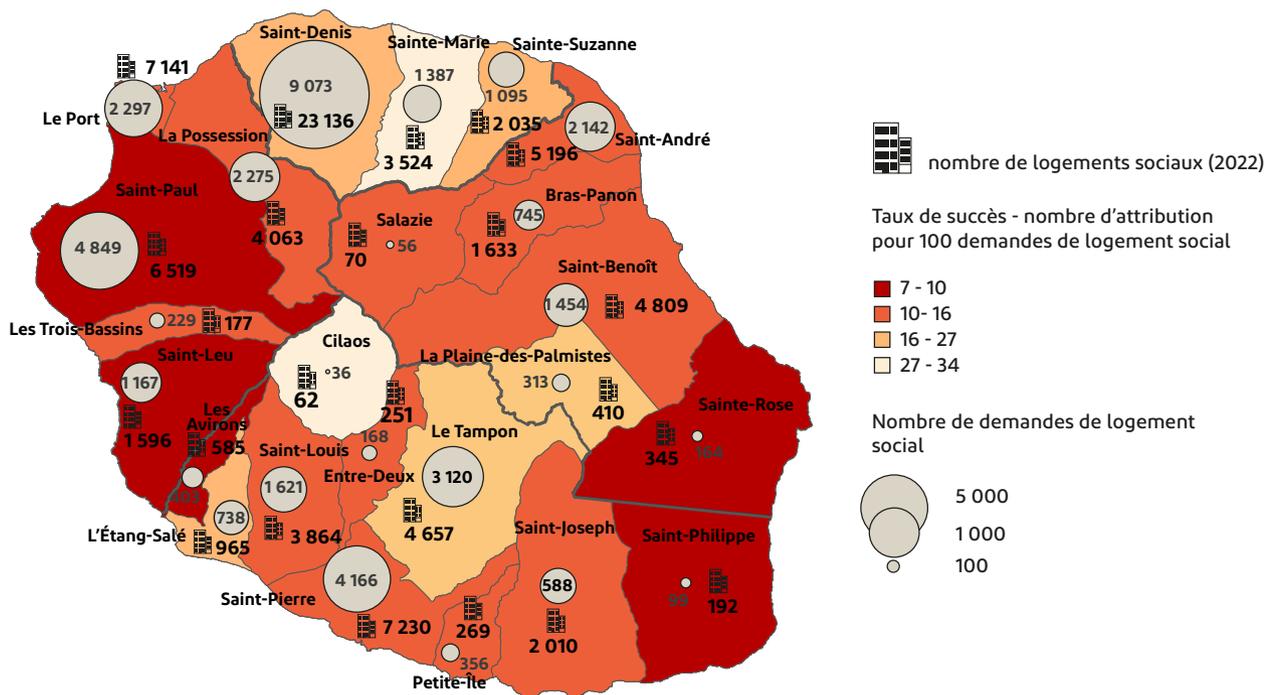
• **14 mois d'attente en moyenne** avant une attribution – soit 4 mois de plus qu'en 2018.

Sources : ARMOS OI, 2022 ; SNE 2023, 2018.



Source : Armos OI, observatoire 2022.

## Des taux de succès différents selon les communes



Sources : SNE, RPLS 2023.

## Un relogement insuffisant des publics prioritaires

EN 2022

**579 MÉNAGES PRIORITAIRES RELOGÉS**

**331 DALO et 248 PDALHPD**

**SOIT 9,3 % DES ATTRIBUTIONS**

• **1 453 ménages prioritaires en attente de relogement fin 2023**, dont 626 ménages DALO et 827 ménages PDALHPD.

• **2 649 ménages** ont effectué une demande de logement social depuis plus de 3 ans et pourraient recourir au DALO.

Sources : ADIL, DEETS, 2022 ; SYPLO, 2023 ; SNE, 2022.

### NOMBRE DE MÉNAGES PRIORITAIRES EN ATTENTE DE RELOGEMENT EN 2023

|              | DALO       | PDALHPD    | Total ménages prioritaires |
|--------------|------------|------------|----------------------------|
| CIVIS        | 111        | 161        | 272                        |
| CINOR        | 155        | 238        | 393                        |
| CIREST       | 14         | 70         | 84                         |
| CASUD        | 37         | 150        | 187                        |
| TCO          | 309        | 207        | 516                        |
| <b>Total</b> | <b>626</b> | <b>827</b> | <b>1453</b>                |

# LES MAUVAISES CONDITIONS D'HABITAT

## Une sur-occupation qui met à mal le confort des familles

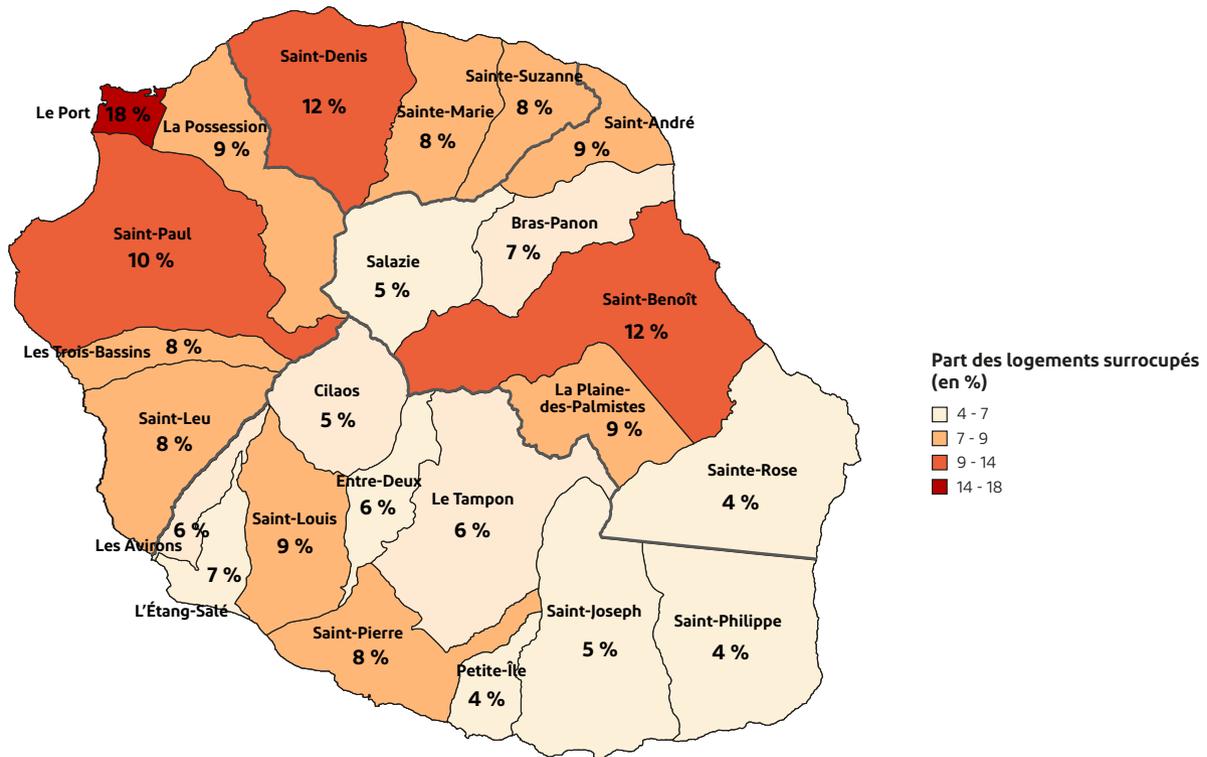
### 30 853 MÉNAGES

VIVENT DANS UN LOGEMENT SUR-OCCUPÉ EN 2020, SOIT 9,1 % DES MÉNAGES.

C'EST DEUX FOIS PLUS QUE DANS L'HEXAGONE.

Source : Insee, 2020.

### PART DES LOGEMENTS SUROCCUPÉS

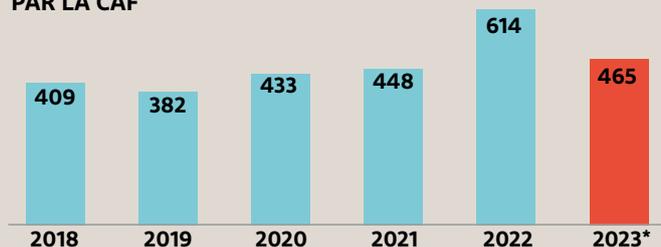


Source : Insee, 2020. Réalisation FORS Recherche sociale.

## PRÈS DE 500 SIGNALEMENTS DE NON-DÉCENCE RÉCEPTIONNÉS PAR LA CAF CHAQUE ANNÉE ET UNE HAUSSE IMPORTANTE ENTRE 2021 ET 2022 (+ 37 %).

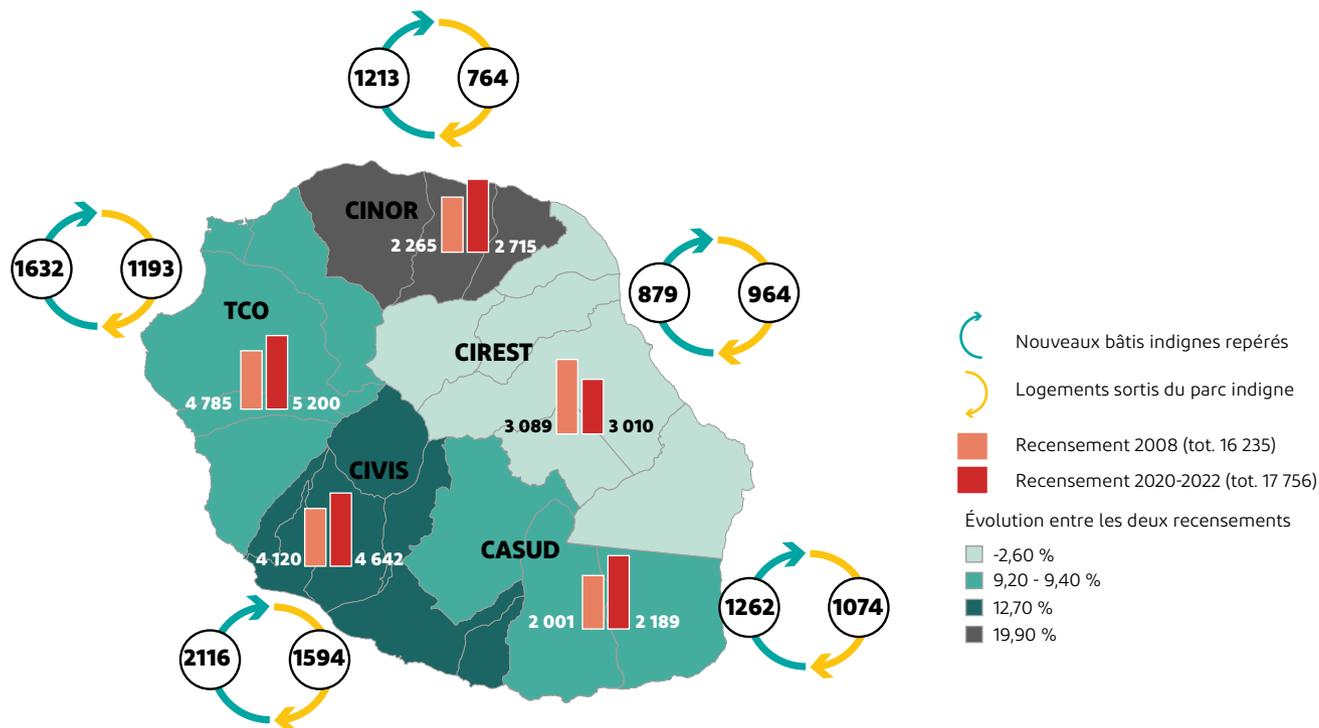
RÉCEPTIONNÉS PAR LA CAF CHAQUE ANNÉE ET UNE HAUSSE IMPORTANTE ENTRE 2021 ET 2022 (+ 37 %).

LES SIGNALEMENTS DE NON-DÉCENCE RÉCEPTIONNÉS PAR LA CAF



Source : CAF, 2023. \*données de janvier à novembre 2023

## 17 756 BÂTIS INDIGNES RECENSÉS SOIT UNE HAUSSE DE 9,4 % PAR RAPPORT À 2008.



Source : AGORAH, 2023.

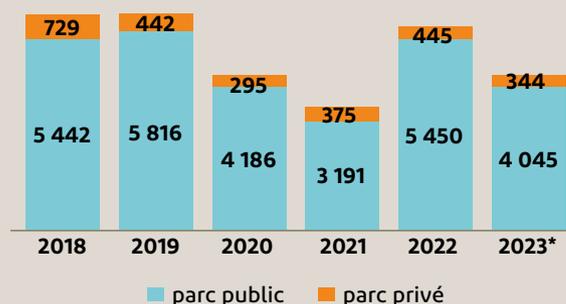
# LES DIFFICULTÉS DE MAINTIEN DANS LE LOGEMENT

## Un retour à la hausse des impayés depuis la crise sanitaire

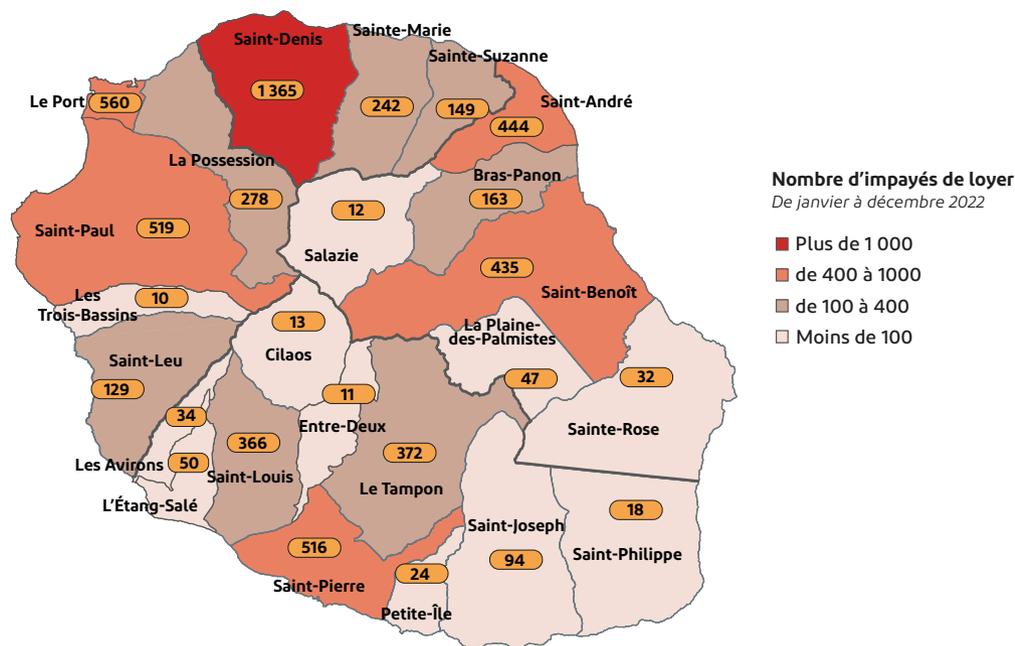
### 4 389 SIGNALEMENTS D'IMPAYÉS LOCATIFS

RÉCEPTIONNÉS PAR LA CAF EN 2023, DONT 4 045 DANS LE PARC SOCIAL.

SIGNALEMENTS D'IMPAYÉS RÉCEPTIONNÉS PAR LA CAF

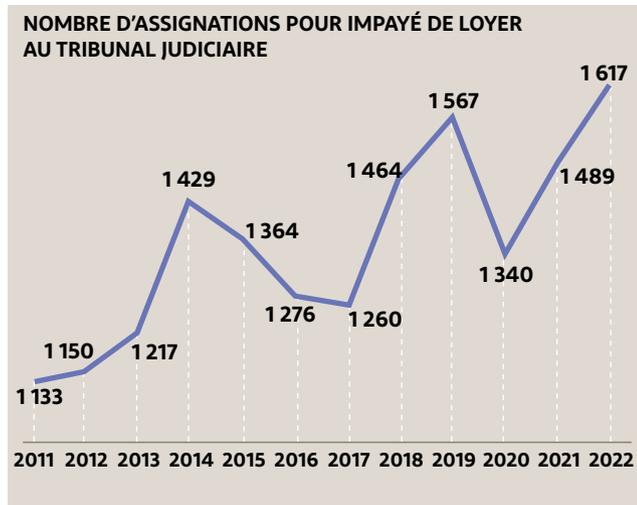


Source : Caf, 2023. \*données de janvier à novembre 2023



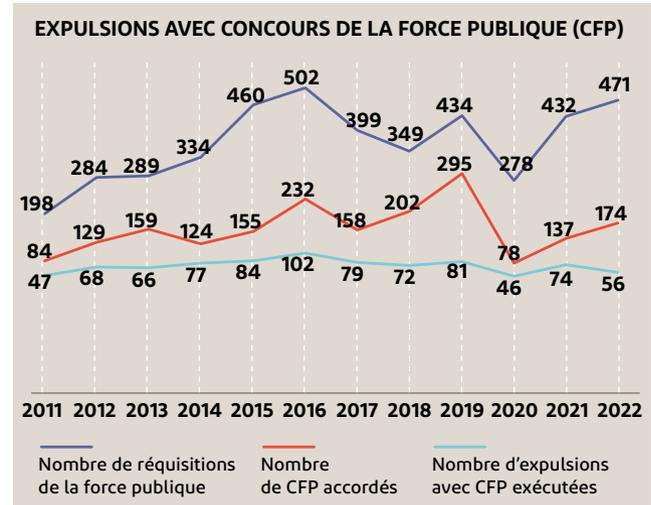
Source : CAF 2022 ; Insee 2020. Réalisation FORS Recherche sociale.

**À PARTIR DE 2020, UN NET REBOND (+ 20 %) DU NOMBRE D'ASSIGNATIONS POUR IMPAYÉ DE LOYER, POUR ATTEINDRE LE NIVEAU LE PLUS ÉLEVÉ DEPUIS 2011**



Source : Exploc, bilan 2022 du CDHH.

**APRÈS UNE TRÊVE DURANT L'ANNÉE 2020, UNE FORTE REPRISE DES RÉQUISITIONS ET DES OCTROIS DE LA FORCE PUBLIQUE POUR LES EXPULSIONS**



**Des aides au logement qui continuent de jouer un rôle de solvabilisateur**

**267 695 PERSONNES SONT COUVERTES PAR L'ALLOCATION LOGEMENT EN 2023**

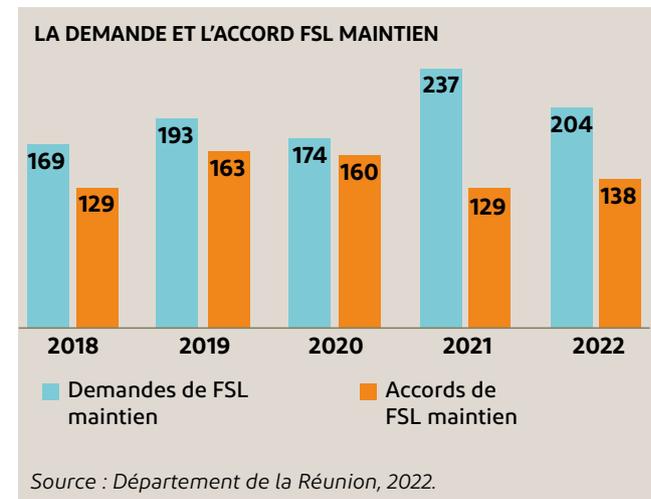
SOIT 31 % DE LA POPULATION RÉUNIONNAISE.

GRÂCE AUX AIDES AU LOGEMENT, LA MOITIÉ DES MÉNAGES CONSACRENT MOINS DE 16 % DE LEUR BUDGET À LEURS DÉPENSES DE LOGEMENT.

Source : CAF 2023, 2021.

**DES ACCORDS FSL MAINTIEN ENCORE INSUFFISANTS**

EN 2022, 204 DEMANDES DE FSL MAINTIEN ONT ÉTÉ RÉCEPTIONNÉES ET 138 ONT ÉTÉ ACCORDÉES.

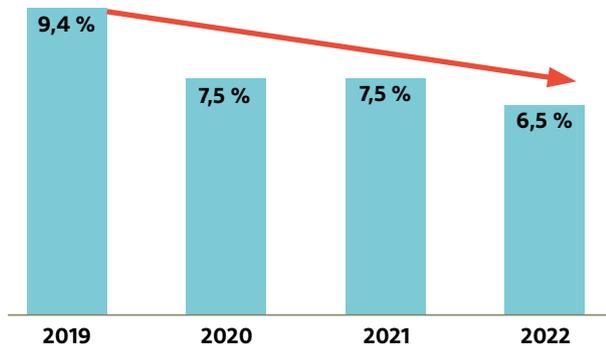


Source : Département de la Réunion, 2022.

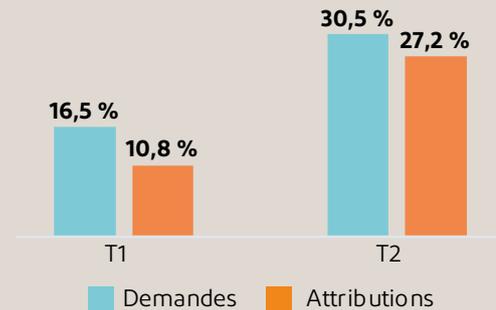
# LES BLOCAGES DES PARCOURS RÉSIDENTIELS ET LES INÉGALITÉS TERRITORIALES

## UN TAUX DE MOBILITÉ DE 6,5 % DANS LE PARC SOCIAL EN 2022.

TAUX DE MOBILITÉ EN BAISSÉ DEPUIS 2020



DES DIFFICULTÉS ACCRUES D'ACCÈS OU DE MOBILITÉ DANS LE PARC SOCIAL POUR LES MÉNAGES AYANT BESOIN D'UN PETIT LOGEMENT

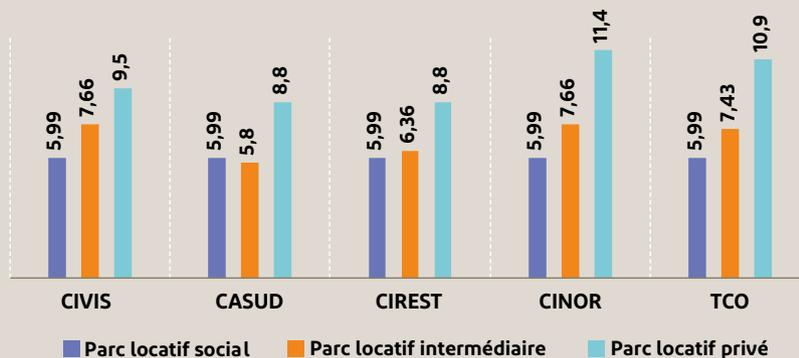


## DES ÉCARTS DE NIVEAUX DE LOYER CONSIDÉRABLES

**6,40 €/m<sup>2</sup> DANS LE PARC SOCIAL EN MOYENNE, CONTRE 9,80 €/M<sup>2</sup> DANS LE PARC PRIVÉ.**

Une marche trop haute à franchir avec des niveaux de loyer dans le parc privé près de 2 fois supérieurs dans certains territoires à ceux observés dans le parc social.

ÉCART DES NIVEAUX DE LOYER SELON LE TYPE DE PARC (EN €/M<sup>2</sup> HORS CHARGES)



**CAPACITÉ LOCATIVE DES MÉNAGES DANS LE PARC PRIVÉ**

**1 personne seule sur 2** n'a pas de revenus suffisants pour louer un studio

**73 % des familles monoparentales** ne peuvent pas se loger dans le parc locatif privé (T4)

Sources : RPLS 2023 ; SNE 2022 ; Observatoire des loyers 2022 ; ORLP 2021.

## AU SEIN DU PARC SOCIAL, UNE MOBILITÉ DE PLUS EN PLUS DIFFICILE.

EN 2022, SEULS 9 % DES DEMANDES DE MUTATIONS ONT ABOUTI (CONTRE 20 % EN 2019).

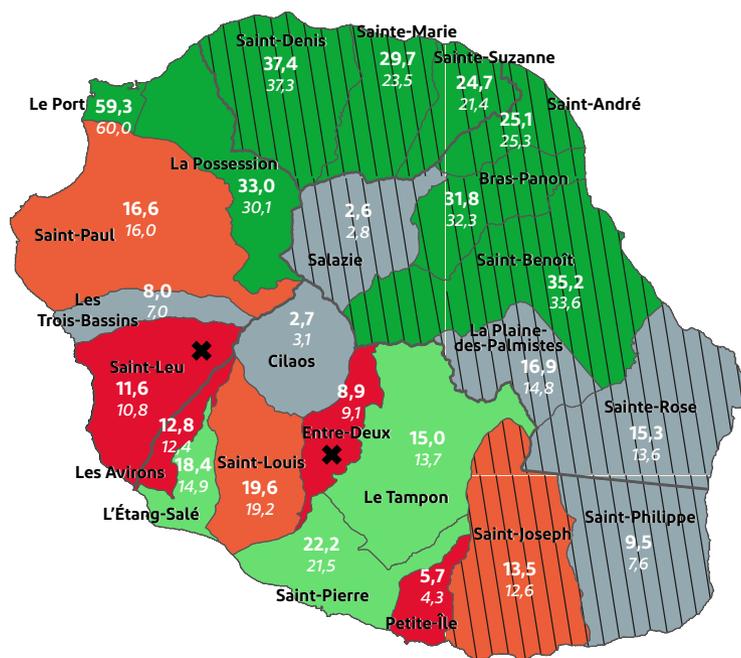
Source : SNE.

### TAUX D'ATTRIBUTION DES DEMANDES DE MUTATIONS

|                        | 2019        | 2020        | 2021        | 2022       |
|------------------------|-------------|-------------|-------------|------------|
| Demandes de mutations  | 10 494      | 10 657      | 11 330      | 11 829     |
| Attributions           | 2 062       | 1 548       | 1 626       | 1 305      |
| <b>% d'attribution</b> | <b>20 %</b> | <b>15 %</b> | <b>14 %</b> | <b>9 %</b> |

## Encore trop de communes en retard sur la loi SRU

### BILAN TRIENNAL DE L'ARTICLE 55 DE LA LOI SRU



#### Obligations réglementaires

- Obligation SRU à 25 %
- ▨ Obligation SRU à 20 %

#### Bilan 2020-2022 de la mise en œuvre de l'article 55 de la loi SRU

- Communes non soumises à l'obligation de rattrapage
- Objectifs triennaux atteints
- Objectifs triennaux partiellement\* respectés
- Objectifs triennaux non respectés
- ✘ Communes carrencées
- Communes exemptées (triennal 2023-2025)

#### Part de logements sociaux parmi les résidences principales au 01/01/2023 (en %)

Part de logements sociaux parmi les résidences principales au 01/01/2019 (en %)

Source : CDHH. Réalisation FORS Recherche sociale.

**Note de lecture** : Le bilan triennal tient compte d'une part, des objectifs quantitatifs correspondant au bilan des réalisations au titre de la période considérée et d'autre part des objectifs qualitatifs à respecter pour les opérations financées entre 2020-2022 :

- Plancher LLTS = 30 % de l'objectif quantitatif
- Plafond PLS = 30 % de l'objectif quantitatif

\*Les objectifs triennaux partiellement respectés correspondent à l'atteinte des objectifs soit quantitatifs soit qualitatifs.

## CONCLUSION

La Fondation Abbé Pierre présente une estimation du nombre de personnes mal logées en France, à partir de chiffres issus de l'exploitation de l'édition 2013 de l'Enquête Nationale Logement de l'Insee et de l'actualisation de données administratives. Au niveau national, **4 millions de personnes sont mal logées et 12 millions sont fragilisées par des difficultés liées au logement**. Ces chiffres donnent à voir les grandes tendances du mal-logement.

À La Réunion, nous avons tenté de collecter les indicateurs nous permettant de faire des estimations, avec des risques de double-compte. En effet, **certains indicateurs restent encore à construire ou à consolider sur le territoire**. Les variations par rapport à l'année dernière s'expliquent en grande partie par les évolutions de sources et des indicateurs disponibles. Progressivement, nous affinons la connaissance sur la réalité du mal-logement et de ses différentes manifestations.

### PERSONNES MAL LOGÉES

|                                                                         | Ménages | Personnes |
|-------------------------------------------------------------------------|---------|-----------|
| <b>Personnes privées de logement personnel</b>                          |         |           |
| 1. dont personnes sans domicile                                         | NR      | 1 694     |
| 2. dont habitation de fortune                                           | 1 979   | 4 947     |
| 3. dont personnes en hébergement « contraint » chez des tiers           | 15 340  | 23 010    |
| <b>Personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles</b> |         |           |
| 4. dont privation de confort                                            | 27 931  | 69 827    |
| 5. dont surpeuplement accentué                                          | 7 677   | 33 778    |

### ESTIMATION EN 2023 : 140 000

1. Ce chiffre prend en compte le recensement du nombre de personnes à la rue dans le « diagnostic à 360° du sans abris au mal-logement 2020 » (952 personnes), et le nombre de places d'hébergement (742 places) communiqué par la DEETS en 2022.
2. Insee RP 2020. Le nombre de ménages concernés est déduit par le nombre d'habitation de fortunes (LOGT10D). L'estimation du nombre de personnes concernées est effectuée à partir du nombre moyen de personnes par ménage à La Réunion (2,5 en 2020).
3. SNE (Système national d'enregistrement de la demande de logement social) 2022. Ce chiffre ne prend en compte que les ménages avec une DLS. Parmi ceux-ci, nous retenons le nombre de demandeurs hébergés chez leurs parents (10 772 demandes), hébergés chez un particulier (3 919 demandes), sous location ou hébergés temporairement (649 demandes). Le nombre de personnes est estimé sur la base d'une taille moyenne des ménages hébergés de 1,5 personnes.
4. Insee RP2020. Ce chiffre correspond au nombre de logements sans eau chaude. Ainsi, cela concerne 27 931 logements, soit 27 931 ménages selon l'Insee. L'estimation du nombre de personnes concernées est effectuée à partir du nombre moyen de personnes par ménage à La Réunion (2,5 en 2020). Précisons qu'il est probable que ces données recoupent en parties celles recensées par l'Insee concernant le point 2. Habitations de fortune
5. Insee RP2019. Ce chiffre correspond au pourcentage de résidences principales en suroccupation accentuée (le manque de deux pièces par rapport à la norme de peuplement), soit 2 % en 2019. Ainsi, cela concerne 7 677 résidences principales, soit 7 677 ménages selon l'Insee. L'estimation du nombre de personnes concernées est effectuée à partir du nombre moyen de personnes par ménage en situation de suroccupation selon une étude de l'Insee réalisée en 2020 sur la condition de vie des ménages en période de confinement (4,4 personnes).

**À La Réunion, nous estimons que près de 140 000 personnes souffrent du mal-logement ou d'absence de logement personnel.** Parmi ces personnes, près de 30 000 sont dépourvues de logement personnel, dont environ 1 000 personnes à la rue. Ensuite, les mal-logés se composent de 70 000 personnes vivant dans des conditions de logement très difficiles du point de vue du confort (pas d'accès à l'eau chaude et parfois ni douche ou ni WC intérieurs). Enfin, près de 34 000 personnes vivent en situation de surpeuplement dit « accentué », c'est-à-dire qu'il leur manque deux pièces par rapport à la norme de peuplement. Autour de ce noyau

dur du mal-logement, avec les situations les plus graves, se dessine un halo beaucoup plus large, à minima de 200 000 personnes fragilisées par rapport au logement, avec des répercussions sur la vie de famille, la santé, l'environnement quotidien, le confort ou les fins de mois difficiles. En résumé, **près de 4 Réunionnais sur 10 seraient impactés à un titre ou un autre par la crise du logement** (contre 2,4 sur 10 pour la France entière).

### PERSONNES FRAGILISÉES PAR RAPPORT AU LOGEMENT

|                                                                          | Ménages | Personnes |
|--------------------------------------------------------------------------|---------|-----------|
| 1. Propriétaires occupant un logement dans une copropriété en difficulté | NR      |           |
| 2. Locataires en impayés de loyers ou de charges                         | 5 905   | 14 762    |
| 3. Personnes modestes en situation de surpeuplement non accentué         | 33 800  | 118 300   |
| 4. Personnes concernées par la précarité énergétique                     | 38 387  | 168 902   |
| 5. Personne en situation d'effort financier excessif                     | 13 552  | 33 880    |

**ESTIMATION EN 2023 : 200 000 \***

1. L'enquête ENL de 2013 n'a pas permis de récolter cette donnée à La Réunion.
2. CAF 2022. Nombre de signalements pour impayés reçus par la CAF sur l'année 2022. Ce chiffre équivaut à un nombre de ménages. L'estimation du nombre de personnes concernées est effectuée à partir du nombre moyen de personnes par ménage à La Réunion (2,53 personnes par ménage).
3. Insee RP2019. Ce chiffre correspond au pourcentage de résidences principales en suroccupation non accentuée (le manque d'une pièce par rapport à la norme de peuplement), soit 10 % en 2019. Ainsi, cela concerne 38 387 résidences principales, soit 38 387 ménages selon l'Insee. L'estimation du nombre de personnes concernées est effectuée à partir du nombre moyen de personnes par ménage en situation de suroccupation selon une étude de l'Insee réalisée en 2020 sur la condition de vie des ménages en période de confinement (4,4 personnes).
4. Insee, ENL 2013. Calcul Observatoire National de la Précarité Énergétique (ONPE) / Énergies Demain 2019, indicateur « FR\_PRECA\_3D ». Cet indicateur comptabilise la proportion des ménages réunionnais en situation de précarité énergétique répondant aux deux critères suivants : déclarer une sensation de froid liée à au moins un motif considéré comme significatif d'une situation de précarité énergétique, et avoir un revenu par unité de consommation inférieur ou égal au troisième décile, soit 6 % des ménages. L'estimation du nombre de personnes concernées est effectuée à partir du nombre moyen de personnes par ménage.
5. CAF, portrait social 2021 : nombre de foyers allocataires qui consacrent plus de 40 % de leurs revenus au paiement du loyer et des charges. L'estimation du nombre de personnes concernées est effectuée à partir du nombre moyen de personnes par ménage à La Réunion (2,5 personnes par ménage).

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

*Pour un territoire  
« zéro personne à la rue » :  
le Logement d'abord à La Réunion*

---

**INTRODUCTION**

**PARTIE I**

**LE LOGEMENT D'ABORD : UNE MOBILISATION  
INDISPENSABLE DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS**

**PARTIE II**

**DES PRINCIPES D'INTERVENTION FORTS À ESSAIMER**

**PARTIE III**

**DES RÉPONSES LDA À REDYNAMISER  
ET À AMPLIFIER POUR ATTEINDRE L'OBJECTIF  
« ZÉRO PERSONNE À LA RUE »**

**CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS**

## INTRODUCTION

Après plusieurs expérimentations en Amérique du Nord et en Europe, les principes du « Logement d'abord » se développent en France depuis un peu plus d'une dizaine d'années. Cette démarche favorise l'entrée directe dans le logement, avec des accompagnements adaptés le cas échéant, de personnes précaires sans logement propre. Plus précisément, **elle fait du logement le pilier fondamental de l'inclusion sociale, renversant ainsi la logique de l'insertion par le logement vécue comme une finalité de l'accompagnement.**

En France, depuis 2009 et la refondation de la politique d'hébergement annoncée par le secrétaire d'État au logement de l'époque, Benoist Apparu, cette approche est censée guider les politiques d'hébergement et du logement en direction des personnes les plus défavorisées.

Dix ans plus tard, le plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans abrisme (2018-2022) propose « un changement de modèle à travers une réforme structurelle et ambitieuse de l'accès au logement pour les personnes sans domicile ». Ce plan quinquennal a donné lieu à un Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI) engageant des collectivités volontaires à mettre en place, de façon anticipée, les conditions nécessaires à ce changement de modèle. **Avec l'appui de l'État et des principaux partenaires, le Département de La Réunion s'est engagé et a été retenu lors de la seconde vague d'AMI en 2021.**

Auparavant, les acteurs réunionnais du logement et de l'hébergement, associations ou organismes Hlm, avaient d'ores et déjà fait évoluer leurs pratiques et porté des projets d'insertion par le logement en direction des plus exclus : **développement des maisons-relais, mise en œuvre de baux glissants et d'autres dispositifs d'intermédiation locative, accompagnement vers et dans le logement, programme Gagn'1 Kaz.** À l'initiative ou en soutien de nombre de ces projets, la Fondation Abbé Pierre dévoilait au niveau national, en 2017, un plan en six mesures

pour en finir avec la vie à la rue. Sur l'île, plusieurs collectivités se sont engagées depuis aux côtés de l'agence régionale de la Fondation Abbé Pierre, dans un objectif « zéro personne sans domicile » en 5 ans.

En 2024, première année de mise en œuvre du deuxième plan quinquennal du Logement d'abord et alors que la loi SRU semble mise en péril, **il est plus que jamais nécessaire de réaffirmer avec force les principes du LDA et la nécessité d'y engager l'ensemble des acteurs.** Ceci est d'autant plus vrai que les besoins, eux, ne cessent d'augmenter :

- entre 2022 et 2023, + 22 % de demandes de mise à l'abri au 115 ;
- + 60 % de personnes domiciliées en 4 ans ;
- un bond de + 14 % de demandeurs de logements sociaux entre 2022 et 2023) tandis que la production de logements sociaux est en berne.

### LE MODÈLE LOGEMENT D'ABORD RECOUVRE TROIS DIMENSIONS :

- 1. Le logement comme prérequis**, avec un accès direct et inconditionnel à un logement autonome, permanent, de droit commun, et intégré dans l'environnement, sans justifier de sa « capacité à habiter » ;
- 2. La personne au centre du dispositif**, aussi bien au niveau du choix du logement qu'au niveau de la possibilité ou non de recourir à l'accompagnement ;
- 3. Un accompagnement flexible et adapté**, reposant sur des aides individualisées, pluridisciplinaires, dispensées à la demande, dans ou hors du domicile et en lien étroit avec les services de droit commun.

## PARTIE I

# LE LOGEMENT D'ABORD : UNE MOBILISATION INDISPENSABLE DE L'ENSEMBLE DES ACTEURS

## À La Réunion, une forte dynamique entre 2012 et 2022

À La Réunion, les acteurs du territoire n'ont pas attendu le lancement du « Plan quinquennal pour le Logement d'abord et la lutte contre le sans abris 2018-2022 » pour s'engager dans une réflexion et mener des initiatives visant à promouvoir l'accès le plus rapide au logement pour les personnes sans domicile. Après un démarrage en ordre dispersé, ces différentes initiatives ont progressivement occasionné une mobilisation et une acculturation des principaux acteurs réunionnais autour du Logement d'abord, sous l'impulsion notamment de la Fondation Abbé Pierre et de l'État. **C'est sur ce terrain favorable et fort d'une expérience collective exemplaire** lors de la gestion de crise sanitaire (plus de 100 personnes mises à l'abri avec principalement une solution de logement à la sortie) que sera finalement portée la **réponse à l'Appel à Manifestation d'Intérêt pour la mise en œuvre accélérée du plan Logement d'abord.**

### UN VIRAGE AMORCÉ DÈS 2012 SOUS L'IMPULSION DES ASSOCIATIONS AVEC L'APPUI DE L'ÉTAT

Le projet Gagn'1 Kaz marque sans conteste le virage, amorcé dès 2012 par l'association Allons Deor, visant à démontrer que « *l'accès à un logement stable et abordable est un facteur de rétablissement pour des personnes qui ont connu de longs parcours de rue et des hospitalisations répétées en psychiatrie* ». Contemporaine de l'expérimentation « Housing first » conduite au niveau national par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) sur 4 territoires (Marseille, Lille, Toulouse et Paris), sa mise en œuvre témoigne d'un intérêt ancien et d'une

appropriation rigoureuse des grands principes qui sous-tendent le Logement d'abord : un accès direct au logement associé à un accompagnement souple et adapté au rythme et aux besoins des personnes grâce à un étayage par une équipe pluridisciplinaire et la mise en lien avec les acteurs du droit commun (cf. encadré p.33).

Les années 2012-13 voient également émerger ou se déployer d'autres dispositifs qui s'inscrivent pleinement dans les orientations de la première stratégie nationale 2009-2012 pour l'hébergement et l'accès au logement des personnes sans abri ou mal logées :

- **La création d'un SIAO<sup>1</sup>** sous la forme d'un Groupement de Coopération Sociale et Médico-Sociale associant les principaux acteurs de l'AHI (Accueil, Hébergement, Insertion) et du logement accompagné de l'île qui intégrera dans ses missions le « volet logement » en 2016 ;
- **La montée en puissance de l'Agence Immobilière à Vocation Sociale (AIVS) Soleil** dont l'activité de captation du parc privé en intermédiation locative se déploie sur l'île depuis 2006 et qui gérait déjà 328 logements en 2012 (et 526 logements en 2023) ;
- **La création de 4 premières maisons-relais à La Réunion**, la plus ancienne étant celle créée dès 2012, avec le soutien de la Fondation Abbé Pierre, à Sainte-Rose (gérée par l'ALEFPA) puis celles créées en 2013 à Saint-Denis par l'AAPEJ et par LHPEG à Saint-Denis, et enfin à Saint-Pierre par le CIAS.

En 2016, la FAP commande de son côté une mission de restructuration de l'offre d'accueil et d'accompagnement au sein des trois Boutiques Solidarité visant à mettre en lumière les besoins des personnes à la rue et à amorcer un changement

<sup>1</sup> De 2014-2018, SIAO LAMP OI était également opérateur de mesures d'accompagnement vers et dans le logement, aussi bien dans le cadre d'une intermédiation locative que dans le cadre d'un accès direct.

de pratiques auprès des équipes pour faciliter l'accès direct au logement. Cette démarche a abouti à la signature du premier Contrat Pluriannuel d'Objectifs et de Moyens (CPOM) des Boutiques Solidarité (2017-2019) entre la DJSCS, la FAP, l'AREP, Emmaüs Grand Sud. L'animation du CPOM a permis de lancer progressivement la création du réseau « de la rue au logement ». Alors qu'est initié au niveau national le premier plan national LDA (2017-2022), les actions

engagées par la FAP trouvent un écho très favorable dans ces espaces de rencontre auxquels sont également conviées les personnes accueillies et/ou accompagnées (cf. encadré p.34). Cette démarche s'inscrit également dans le cadre du plan « Sans domicile : objectif zéro », un plan pour en finir avec la vie à la rue, porté par la Fondation Abbé Pierre en février 2017 à l'occasion de l'élection présidentielle.

## GAGN'1 KAZ : UNE EXPÉRIENCE POUR ACCOMPAGNER VERS LE LOGEMENT LES PERSONNES À LA RUE SOUFFRANT DE TROUBLES PSYCHIQUES

Sources : notes de Panama Conseil, rapport d'activité Allons Déor.

Créé en 2012 et financé par la DJSCS et la Fondation Abbé Pierre, le dispositif « Gagn'1 Kaz » propose des logements autonomes en intermédiation locative et accompagne la personne dans toutes les étapes pour favoriser son maintien dans le logement. Cet accompagnement se fait en lien étroit avec l'ensemble des partenaires : le bailleur, les acteurs de la santé (à commencer par l'Établissement public de santé mentale de La Réunion), du droit commun...

Trois temps rythment l'intervention de « Gagn'1 Kaz » : un premier temps d'aller vers la personne à la rue et son environnement, un second temps **d'accompagnement dans l'attente d'un accès à un logement** (mobilisation de la personne sur le projet de logement, travail sur l'autonomie, prospection des logements par le coordinateur...), et un volet **d'accompagnement « resserré » dans le logement** pour faciliter l'intégration de la personne et la maintenir dans le logement avec une approche orientée rétablissement et réduction des risques. Le dispositif est mis en œuvre par une équipe composée d'éducateurs, d'agents techniques et d'entretien, d'un responsable de la gestion locative, administrative et financière et d'un coordinateur.

Un bilan<sup>1</sup> dressé en 2017 à la demande de la Fondation Abbé Pierre témoigne des **impacts positifs de l'expérimentation** et, en filigrane, **des coûts évités pour la collectivité et l'État**. L'accès au logement permet tout d'abord « de remettre en place l'ensemble des droits et des aides auxquels peuvent prétendre les personnes » mais également d'améliorer l'état de santé des personnes et ainsi de diminuer les recours aux hospitalisations. Majoritairement satisfaites de leurs conditions de logement, les personnes retrouvent à la fois une stabilité mais également une confiance en elle et envers les institutions : « *en contribuant à éclaircir, voire résoudre des situations très complexes, Gagn'1 Kaz permet aux personnes de croire en un projet de vie. La stabilité dans le logement met fin à des demandes d'aides multiples et répétées, parce que les réponses données étaient insuffisantes pour résoudre tous les problèmes rencontrés à la rue. Rassurées sur leur sécurité dans le logement, les personnes montrent une meilleure compréhension de leur situation, et des capacités à faire des choix pour évoluer.* »<sup>2</sup>

1 Réalisé par Panama Conseil. Cf. « L'accès au logement de personnes à la rue avec des troubles psychiques. Une expérience menée par Allons Déor à la Réunion. » *Les Cahiers du logement*, Fondation Abbé Pierre, Avril 2017 [https://www.fondation-abbé-pierre.fr/sites/default/files/laces\\_au\\_logement\\_de\\_personnes\\_a\\_la\\_rue\\_avec\\_des\\_troubles\\_psy-chiques\\_-\\_la\\_reunion.pdf](https://www.fondation-abbé-pierre.fr/sites/default/files/laces_au_logement_de_personnes_a_la_rue_avec_des_troubles_psy-chiques_-_la_reunion.pdf)

2 Op.cité.

## « DE LA RUE AU LOGEMENT »

Source : Panama Conseil, Synthèse démarche élaboration et accompagnement CPOM BS La Réunion – Document final 12 novembre 2019.

Initiée par la Fondation Abbé Pierre, l'animation des réseaux « De la rue au logement » a été conçue et mise en œuvre en impliquant la DJSCS et le Conseil régional des personnes accueillies (CRPA) porté par la Fédération des Acteurs de la Solidarité (FAS) Océan Indien<sup>1</sup>. Entre 2017 et 2021 (hors période de confinement), elle a donné lieu à deux journées d'échanges par an, largement ouvertes aux partenaires institutionnels et associatifs, ainsi qu'aux personnes accueillies et aux habitants des maisons relais. Elles réuniront jusqu'à 130 participants avec des membres réguliers et de nouveaux acteurs. En parallèle, des ateliers thématiques ont été animés sur « la Maison Relais de demain », « l'habitat alternatif et participatif », « l'accompagnement aux droits liés à l'habitat (ADLH) », qui déboucheront sur des expérimentations, la rédaction d'un projet social « idéal » de Maisons Relais, la tenue de permanences ADLH... **Ces ateliers ont pris la forme de réseaux à part entière qui se réunissent à leur propre rythme** en fonction des orientations de travail.

1 Cf. M. Hoarau, « De la rue au logement sur l'île de La Réunion : comment faciliter l'accès au logement des personnes accueillies ou accompagnées ? » in *Revue Française de Service Social* n°278, septembre 2020.

Forte de ce succès, est expérimentée, dès janvier 2019, **la mise en œuvre d'une plateforme d'appui au Logement d'abord portée par Allons Déor jusqu'en 2022** (cf. encadré n°4 p.34) grâce à un cofinancement de la DJSCS et la FAP. Une première phase d'expérimentation vise principalement à apporter un étayage et un soutien à différents niveaux :

2 Note de Panama Conseil.

3 La dynamique partenariale construite au sein du PDALHPD permet par extension de retrouver les mêmes acteurs investis dans le portage de la stratégie Logement d'abord. Outre l'État local et le Département, on retrouve ainsi : la CAF de La Réunion, les bailleurs sociaux représentés par l'ARMOS, les intercommunalités, aujourd'hui investies dans le portage de la candidature départementale comme le TCO ou la CINOR, des associations représentantes du secteur AHI et des usagers, telles que la Fondation Abbé Pierre et la FAS-OI, le SIAO de La Réunion.

- auprès des personnes accueillies et accompagnées (ex : atelier kaz d'abord) ;
- auprès des professionnels (ex: Guide Kaz d'abord) ;
- et enfin au sein du réseau.

Elle sera prolongée d'encre 18 mois afin notamment de préfigurer la future Plateforme territoriale d'accompagnement (PFTA).

## UNE RÉPONSE AMBITIEUSE À L'AMI QUI DONNE AU LOGEMENT D'ABORD UNE VOCATION ENSEMBLIÈRE

Entre 2018 et 2021, le LDA bénéficie et s'appuie sur la gouvernance mise en place autour du Plan départemental pour l'accès au logement et à l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD). Pour l'ancien directeur de la DJSCS, **« le LDA sert d'aiguillon au PDALHPD »**. Confiée à l'ADIL, l'animation du PDALHPD donne lieu, dès 2018, à l'organisation de journées partenariales Logement d'abord qui permettent l'interconnaissance entre les acteurs, le partage de connaissances, d'expériences et de pratiques tandis que certaines actions phares du plan contribuent aux évolutions des pratiques avec : **la labellisation au titre du PDALHPD des demandes de logement ; l'intégration du Conseil Régional des Personnes Accueillies et Accompagnées (CRPA)** dans la gouvernance et des groupes de travail du plan...<sup>2</sup>

C'est dans ce contexte qu'émerge la volonté de s'engager dans la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord à La Réunion, sous l'égide du Département en sa qualité de collectivité et de la DJSCS, co-pilotes du PDALHPD et du CDHH. Après une première tentative infructueuse dès 2018, la réponse à l'Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI) <sup>3</sup> occasionne une mobilisation des principaux partenaires (institutions, bailleurs, associations, collectivités) dans le cadre

d'une dynamique de partenariat et de co-construction. Un groupe de travail a élaboré **un diagnostic et une feuille de route embrassant largement les différents enjeux de la politique du Logement d'abord**. Ces éléments de travail (constats, objectifs, coordination) sont toujours d'actualité 4 ans après **et nécessitent à ce titre un meilleur pilotage**.

La candidature ambitionne ainsi de « *travailler à une cohérence entre les différentes politiques portées au niveau national et territorial en articulant le plan Logement d'abord avec la Stratégie pauvreté, le travail mené autour du*

*PDALHPD et en lien avec les politiques locales de l'habitat.* » Elle affiche également un objectif « Territoire zéro personne sans domicile ». Dans ses intentions, la réponse à l'AMI traduit ainsi une **adoption globale de la « philosophie » du LDA**, avec pour visée de donner un « coup de fouet » aux projets et actions déjà en réflexion ou qui tardaient à se développer faute de moyens ou de mobilisation des partenaires : **l'AMI est alors investi comme levier, assorti de moyens, pour stimuler les acteurs et (re)créer de l'émulation entre partenaires**<sup>4</sup>. Sa vocation ensemblière est affirmée dès le préambule (cf. encadré ci-dessous).

## LES PRINCIPAUX AXES STRATÉGIQUES ET PROPOSITIONS D'ACTION INSCRITS DANS LA RÉPONSE À L'AMI

- **Un objectif de production de 30 % de petits logements sociaux** (typologies T1 et T2) par opération dont 10 % avec une offre de loyer réduite (maximum 370 € mensuel) et également une réflexion sur la modularité des loyers dans le parc social ;
- **La création d'une plateforme unique de captation de logements privés** (« Solikaz ») pour mutualiser l'action des différents opérateurs de l'intermédiation locative ;
- **Une prime aux propriétaires bailleurs pour renforcer l'incitation au mandat de gestion** à des niveaux de loyers adaptés à des très petites ressources ;
- **Une compensation temporaire du loyer** pour les ménages dont la situation ne permet pas dans l'immédiat le règlement de l'intégralité du loyer dans le parc privé, en parallèle d'un accompagnement pour la stabilisation de la situation financière ;
- **Le soutien au développement de logements adaptés notamment** en travaillant à lever les freins réglementaires et financiers à la création des résidences sociales (revalorisation de l'AL foyer, réflexion sur les budgets de fonctionnement des FJT) et en confortant l'étayage sanitaire et médico-social des maisons-relais ;
- **La transformation de places d'hébergement en logement** avec un accompagnement adapté : Intermédiation Locative et Accompagnement Vers et Dans le Logement (IML-AVDL) et CHRShors-les-murs ;
- **L'ouverture de 100 places dans le dispositif Un chez-soi d'Abord** dédiées aux personnes souffrant de troubles psychiques ;
- **La consolidation d'une Plateforme Territoriale d'Accompagnement (PFTA) Logement d'abord** pour une coordination renforcée autour des situations complexes ;
- **Le renforcement du rôle de pivot du SIAO** dans la politique du Logement d'abord (repérage, orientation, coordination) ;
- **Le renforcement de la prévention des expulsions locatives** avec notamment une révision du règlement FSL pour accroître le nombre d'aides au maintien en cas d'impayés de loyer ;
- **La prévention des ruptures** avec des places dédiées en intermédiation locative et en hébergement d'insertion pour les personnes sortant d'institution – notamment Aide Sociale à l'Enfance (ASE) et détention – et pour les femmes victimes de violence.

4 Cf. REML 2022.

Dans le cadre de l'AMI, trois axes sont finalement retenus pour faire l'objet d'un financement spécifique en complément du droit commun :

- « Mobiliser le parc privé à des fins sociales » dans un contexte de forte embolie dans l'accès au parc social : « *l'enjeu était de faire monter en compétence les opérateurs de l'IML pour aller capter ce parc privé* ». Cet axe s'incarne dans **le financement d'une prime incitative aux propriétaires bailleurs et la création de la plateforme Solikaz**.
- « Renforcer et articuler l'accompagnement social vers et dans le logement et proposer des approches pluridisciplinaires et coordonnées » ce qui implique **la mise en place de la Plateforme Territoriale d'Accompagnement (PFTA)**.
- « Renforcer la prévention des expulsions locatives de façon à limiter le recours au jugement d'expulsion et le nombre d'expulsions locatives », enjeu notamment porté par l'État. **Cet axe donne lieu au financement d'une équipe mobile visant à aller au-devant des ménages, articulée avec les permanences de prévention des expulsions portées par l'ADIL avec le soutien de la Fondation**.

Dans le même temps, la Stratégie de prévention et de lutte contre la pauvreté joue le rôle d'accélérateur en apportant des crédits supplémentaires, fléchés sur les enjeux logement. Ainsi, un axe de la stratégie vise à « favoriser la fluidité du parcours résidentiel », pour lequel près d'1M € sont délégués pour des actions opérationnelles.

D'autres opportunités contribuent également à la dynamique engagée par les acteurs du territoire :

- Dans le cadre de l'Appel à Manifestation d'Intérêt (AMI) national co-porté par la Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL) et la Délégation interministérielle à la prévention et à la lutte contre la pauvreté (DIPLP), la Croix-Rouge française à La Réunion se voit confier la mise en place d'une structure expérimentale d'accompagnement et d'hébergement à destination de personnes en situation de grande marginalité. Caractérisée par un accueil « à bas seuil d'exigences »<sup>5</sup>, **La Parenthèse voit le jour en 2022 sur la commune de La Possession avec une capacité d'accueil de 12 places**.
- Fort de sa reconnaissance et de ses résultats significatifs, le projet « Gagn'1 Kaz » est quant à lui pérennisé dès 2020, grâce à sa **transformation en Appartement de Coordination Thérapeutique (ACT) « Un chez soi d'abord » avec un objectif progressif de création et de gestion en flux de 100 places à La Réunion**. Le dispositif est désormais porté par un GCSMS qui regroupe plusieurs unités, telles que l'établissement public de santé mentale Réunion (EPSMR), le centre hospitalier universitaire (CHU), le réseau d'ouverture thérapeutique et éducative (OTE) ville/hôpital, Addictions France, et Allons Deor pour la gestion locative et la coordination de l'accompagnement. Grâce à ce dispositif, avec le soutien de l'ARS et de la DEETS, La Réunion pourrait être un des 4 territoires pilotes pour développer le programme un Chez Soi d'Abord Jeunes.

5 Afin s'adapter au plus près des réalités des personnes, seuls deux éléments sont demandés à l'arrivée sur la structure :

- Deux rencontres par semaine avec l'équipe selon des modalités définies par la personne elle-même. Ces rencontres ne sont pas des rendez-vous d'accompagnement mais uniquement des espaces d'échange permettant à l'équipe de maintenir un lien soutenu avec la personne accueillie.
- L'acquiescement d'une contrepartie financière fixée à 10 euros par mois.

## Des enjeux continus d'acculturation des acteurs et de décloisonnement des champs d'intervention

À La Réunion comme dans le reste du territoire français, la mise en place de la stratégie LDA reste complexe car elle introduit de très nombreux bouleversements dans l'organisation du secteur « Accueil, Hébergement, Insertion » avec en particulier :

- **Un sentiment de remise en cause du modèle classique d'accueil et d'orientation** des personnes sans abri, et notamment de la place centrale occupée par l'hébergement d'insertion dans les parcours de sortie du sans abrisme ;
- **Une évolution des pratiques professionnelles et des conditions d'accès au logement** qui tendent à déconnecter le droit au logement de l'adhésion à un accompagnement, contrairement à la pratique dominante aujourd'hui en France ;
- **Une évolution de la place donnée à la personne**, par exemple à travers la possibilité de choisir son logement comme dans « Un Chez soi d'abord » ;
- **La création d'équipes d'accompagnements pluridisciplinaires sociales et médico-sociales, dans une logique de multi-références<sup>6</sup>**, en contradiction avec la très forte segmentation des champs, des financements de politiques publiques et des cultures professionnelles.

À cet égard, les partenaires institutionnels et associatifs ont un rôle majeur à jouer dans l'impulsion et la conduite du changement.

### UN PILOTAGE ET UNE FONCTION D'ANIMATION À RÉAFFIRMER

L'État, en premier lieu, est le garant de la mise en œuvre, du suivi et du respect des orientations du plan quinquennal. À ses côtés, la collectivité doit en assurer le portage politique, essentiel en matière de continuité et de lisibilité de l'action. Or, à La Réunion, force est de constater **l'implication toute relative et pour le moins fluctuante du**

**Département.** Passée la mobilisation autour de la réponse à l'AMI, il semblerait que la dynamique soit depuis retombée. D'aucuns pointent les difficultés d'appropriation et de compréhension de la philosophie LDA par les élus. D'autres soulignent les difficultés à travailler en transversalité en inter-directions au sein de la collectivité.

Dans le même temps, un grand nombre d'acteurs partagent le sentiment que **l'appui de l'État local se serait étiolé suite à la réorganisation des services et leur fusion au sein des DEETS**, et avec pour conséquence un manque de pilotage et de suivi préjudiciable à la mise en œuvre des actions (ralentissement des processus de décision, perte d'une vision commune, arrêt de certaines actions faute d'évaluation et de réajustement, etc.) En témoignent par exemple les difficultés rencontrées dans la transformation de l'offre d'hébergement dans un contexte où le manque de logements et de moyens d'accompagnement met en difficulté certaines associations.

*« Le bilan n'a même pas été fait concernant le CHRS hors les murs. Les acteurs de terrain le mobilisent de moins en moins, le dispositif est saturé, et comme on ne fait pas l'évaluation, ça ne remonte pas à l'écrit au niveau des services de l'État, et du coup ça s'est essoufflé. » (Association)*

Plus généralement, **le risque de dilution du LDA dans la gouvernance du PDALHPD (2023-2027) est pointé par de nombreux acteurs alors qu'aucune instance de pilotage dédiée à la mise en œuvre accélérée du LDA n'a véritablement été mise en place.** Son installation est pourtant nécessaire afin de contribuer à mieux suivre et évaluer les actions, dans un contexte où la précarité s'accroît, ce qui se traduit par des demandes en hausse pour la mise à l'abri ou l'accès au logement social.

<sup>6</sup> Qui implique un engagement et une mobilisation des différents professionnels dans le suivi des personnes.

## UN CHANGEMENT DE POSTURE ET DE PRATIQUE PROFESSIONNELLE À ACCOMPAGNER

Au-delà des organisations, on observe encore des résistances et des représentations fortes du côté des professionnels de terrain quant aux capacités des personnes à intégrer et à s'approprier un logement. Les propos recueillis auprès de certains d'entre eux montrent ainsi que **l'accès au logement reste perçu comme un aboutissement plutôt que comme une condition préalable à l'accompagnement des personnes**, témoignant d'une certaine méconnaissance à l'égard tant de la philosophie que des solutions existantes déployées dans l'esprit Logement d'abord.

*« On est dans un idéal, une philosophie mais sur le terrain c'est pas du tout adapté. Pour certaines situations, les gens sont assez autonomes mais pour la plupart des personnes, elles ont besoin d'un accompagnement. Donc c'est idyllique de les mettre dans un logement depuis la rue. La plupart, ce n'est pas leur demande, elles veulent un accompagnement et une transition. Si on leur propose directement un accès au logement, il y a un risque d'effondrement. » (Entretien collectif avec des travailleurs sociaux)*

L'enquête menée par l'ADIL auprès de près de 500 travailleurs sociaux en 2023 objective encore davantage les **enjeux d'acculturation, de sensibilisation et de formation des professionnels aux principes et aux dispositifs relevant du Logement d'abord**. D'après les réponses obtenues (plus d'une quarantaine), les travailleurs sociaux ont une compréhension de la philosophie limitée à la dimension « accès au logement » au détriment de celle relative à l'accompagnement des personnes vers et dans le logement. En

conséquence, ceux-ci restent encore majoritairement sceptiques face à une politique « empêchée » par le manque et la cherté du logement.

Outre des besoins de rencontre (au travers des Journées LDA ou des ateliers « de la rue au logement »), d'information et d'outillage (organigramme des acteurs, fiches pratiques sur les démarches, etc.), **il est ainsi nécessaire de poursuivre et d'inscrire dans la durée le soutien à l'évolution des pratiques professionnelles**. Cela passe par un travail sur la formation initiale des travailleurs sociaux, des formations spécifiques pour les professionnels en poste, mais cela implique également de relancer la dynamique engagée avec la plateforme d'appui 1 Kaz Dabor (cf. encadré p.31). À cet égard, **le projet d'élaboration d'une charte ou d'un référentiel de l'accompagnement LDA** porté par la FAP, Allons Deor, la FAS-OI et l'ADIL est de nature à soutenir ces évolutions nécessaires.

*« Sur la philosophie, il y a encore un boulot monstre. C'est un peu frustrant, on avait créé une bonne dynamique et on sent aujourd'hui que ça s'étirole. Et si on ne maintient pas un bon échange, une bonne communication sur la philosophie ça se perd. C'est vraiment nécessaire de pas lâcher là-dessus, de développer réellement les temps de formation en école sociale, car sinon on en reste à des actions ponctuelles et tout disparaît. » (Association)*

## DE LA PLATEFORME D'APPUI 1 KAZ DABOR À LA CRÉATION DE LA PLATEFORME TERRITORIALE D'ACCOMPAGNEMENT (PFTA)

Source : Rapport d'activité 2022 d'Allons Deor

Dans le contexte national du Plan Logement d'abord et la continuité des actions de lutte contre le sans-abrisme, la DJSCS et la Fondation Abbé Pierre ont co-financé la mise en œuvre d'une Plateforme d'appui au Logement d'abord, qui voit le jour en janvier 2019. Portée par l'association Allons Deor, la première phase de l'expérimentation de 18 mois (jusqu'en juin 2020) s'est organisée autour de trois grands objectifs :

- **L'information et la mobilisation des personnes accueillies** par le biais d'ateliers participatifs organisés au sein des boutiques solidarité, et d'ateliers thématiques autour de « la Maison Relais de demain » ;
- **La coordination territoriale** dans le cadre notamment du réseau « de la rue au logement » mais également d'une participation active aux Coordinations des Acteurs du Premier Accueil (CAPA) animées par le SIAO ;
- **La formation (sensibilisation) des partenaires** grâce à un travail important de veille et d'expertise sociale mais aussi de construction d'outils et de guides méthodologiques.

C'est dans ce cadre qu'a notamment été élaboré le **Guide pratique « De la rue au logement »** tandis qu'une **plateforme numérique** (<https://1kazdabor.re/>) aspirait à simplifier les démarches d'accès au logement pour les personnes privées d'un chez soi et présenter les moyens et les ressources du territoire pour mettre en œuvre le "Logement d'abord" à La Réunion.

De janvier 2021 à juin 2022, une deuxième phase d'expérimentation de la plateforme d'appui a contribué à préfigurer la future plateforme territoriale d'accompagnement (PFTA). En sus des objectifs initiaux, il s'agissait de développer **la coordination autour du parcours de la personne**. L'équipe, constituée de deux travailleurs sociaux, s'est répartie les missions de manière à assurer :

- La continuité et l'évolution des missions initiales ;
- La mise en place de la coordination dédiée au suivi des parcours, sur les territoires de Saint-Joseph, Saint-Benoît et Le Port - La Possession.

**La coordination dédiée ou coordination de parcours** est une démarche visant à améliorer la coordination des intervenants professionnels sanitaires, sociaux et médico-sociaux autour des situations complexes\*. Le coordinateur intervient en appui des professionnels qui le sollicitent dans le but de faciliter le parcours des personnes à la rue et voulant accéder à un logement pérenne. Grâce à une bonne connaissance du réseau partenarial et de l'offre territoriale, il fait le lien entre les professionnels intervenant autour de la personne et l'offre existante sur le territoire : dispositifs, actions de prévention, informations, aides...

Cette phase de préfiguration de la PFTA a permis de partager une définition commune des situations complexes pouvant faire l'objet d'une sollicitation de la coordination dédiée, mais également la construction d'outils (fiche d'identification, plan personnalisé d'action concertée, etc.)

Au total, sur la durée de l'expérimentation, 34 personnes ont été orientées vers le dispositif dont la moitié (17) présentait une situation complexe pouvant nécessiter la mise en place d'une coordination dédiée. Au total, 10 coordinations dédiées ont été réalisées, les autres situations n'ayant pas été orientées suffisamment à temps par rapport à la date de sortie d'incarcération ou bien étaient en rupture de lien total avec les partenaires.

\* Une situation dite complexe se traduit par le cumul de difficultés, sociales, médicales, de logement, etc., donnant lieu à une juxtaposition d'accompagnements (plus de deux menés par des intervenants distincts), ou encore par des situations d'urgence nécessitant un effort de coordination dépassant les modalités de concertation habituelles.

## UNE COORDINATION DES INTERVENTIONS À RENFORCER

Cette dynamique doit aujourd'hui trouver un nouveau souffle dans **le déploiement de la PFTA<sup>7</sup> désormais portée par le SIAO**. Opérationnelle depuis le 11 avril 2022 après avoir connu une phase de préfiguration portée par l'association Allons Déor de 2019 à 2022 sur les secteurs de St Benoît, Le Port La Possession et St Joseph, la PFTA porte deux missions :

- L'appui et la coordination des acteurs du territoire (fonction conseil),
- La coordination dédiée autour des situations complexes *via* la création d'une instance collective permettant la rencontre de tous les acteurs mobilisés et mobilisables (sociaux, médico-sociaux, sanitaires, bailleurs et acteurs institutionnels) afin de définir les accompagnements et ressources disponibles, de manière individualisée et le plus adapté possible à la complexité de chaque situation.

Depuis sa mise en œuvre, **ce sont près d'une cinquantaine de situations qui ont été traitées par la PFTA**. Elles concernent majoritairement des hommes seuls souffrant pour beaucoup d'entre eux d'addictions et/ou de troubles psychiatriques. En 2022, les principaux critères de complexité mis en avant par les prescripteurs pour solliciter la plateforme sont « les difficultés à garder le lien avec les professionnels » et celles à « s'investir dans un accompagnement ». Le besoin de coordination entre les acteurs se retrouve également dans plus de 50 % des demandes.

Ce besoin de coordination est d'autant plus essentiel que se sont multipliés, avec le LDA, **les dispositifs d'accompagnement** (aux mesures ASLL et AVDL s'ajoutent désormais le CHRS hors les murs, l'AVDL IML, etc.) **au risque de contribuer à leur illisibilité**. L'enjeu réside encore aujourd'hui dans la clarification des différents types de mesures, l'augmentation du nombre de mesures, et dans l'identification, pour chaque situation, de « référents de par-

cours » en capacité de piloter l'accompagnement, aux côtés des personnes, et de mobiliser les différents intervenants dans une logique de multi-référence.

## DES COOPÉRATIONS À RENFORCER AVEC LES ACTEURS DE LA SANTÉ ET DE L'EMPLOI

Au niveau national mais sans doute plus encore à La Réunion, la prise en compte et le développement des réponses en matière de santé mentale sont des enjeux majeurs, tant la vie à la rue ou dans des conditions d'habitat précaires abîme ou aggrave l'état de santé des personnes. Tout l'enjeu réside alors dans la mobilisation et l'acculturation des acteurs du champ médico-social et sanitaire et de l'AHI. Comme en témoignent les nombreuses initiatives portées par les acteurs du territoire, force est de constater **une dynamique ancienne et semble-t-il désormais ancrée à La Réunion de coopération avec les acteurs de la santé mentale et de prévention des addictions** : projets d'accès et de maintien au logement alliant les compétences sociales et sanitaires dans le cadre d'équipes pluridisciplinaires (cf. Un Chez Soi d'Abord et Kaz Dabor<sup>8</sup>) ; actions d'aller-vers les publics de la veille sociale ou hébergés en structure *via* des permanences (des PASS, des CSAPA et des CAARUD, etc.) ou l'intervention d'équipes mobiles (EMPP, addicto, équipes mobiles santé précarité...) ; mise en réseau et sensibilisation des acteurs dans le cadre des CLSM, de la création d'un guichet unique incurie ou en lien avec le Dispositif d'Appui à la Coordination (DAC)... Ce dynamisme est porté, à La Réunion, par des associations souvent créées à l'origine en réponse aux enjeux relevant du médico-social et/ou de la protection de l'enfance. **Ces avancées certaines restent cependant à conforter, dans le cadre du nouveau Programme régional d'accès à la prévention et aux soins (PRAPS 2023-2028)<sup>9</sup>**, notamment dans le champ des addictions en poursuivant le travail de coopération et de sensibilisation des acteurs à la réduction des risques.

<sup>7</sup> <https://www.gouvernement.fr/organisation/delegation-interministerielle-a-l-hebergement-et-a-l-acces-au-logement/les-plateformes-territoriales-d-accompagnement-un-outil-pour-l-acces-et-le-maintien-dans-le-logement>

<sup>8</sup> Pour une présentation du dispositif Kaz Dabor, voir page 37.

<sup>9</sup> <https://www.lareunion.ars.sante.fr/programme-regional-d-accés-la-prevention-et-aux-soins-des-personnes-les-plus-demunies-praps-2023>

« On a vraiment avancé sur le sujet de la santé mentale avec Gagn 1 Kaz, La Parenthèse... Mais on fait face encore à un gros écueil autour de l'addictologie : ça fait plus peur que la santé mentale... On bénéficie de la présence de deux acteurs essentiels de l'addictologie (Addictions France et Réseau Oté) à La Réunion mais on ne voit pas encore d'amélioration sur la vision des addictions. Donc il y a sans doute un gros travail à faire de sensibilisation sur la réduction des risques auprès de l'AHl. » (association)

Le Logement d'abord implique et suppose également, dans certains cas, la possibilité d'amorcer un parcours d'accès à l'emploi. Cette dimension a d'ailleurs été renforcée ces dernières années et se trouve réaffirmée avec force dans le second plan LDA et le Pacte national des solidarités. À La Réunion, dans un contexte où le taux de chômage atteint 20 % en 2023 et alors que doit se mettre en place l'obligation d'activité des bénéficiaires du RSA dont certains (plus de 1 600) sont sans résidence stable<sup>10</sup>, **l'insertion professionnelle demeure un enjeu majeur et doit s'articuler pleinement avec la politique du Logement d'abord**. Longtemps délaissée par les acteurs de l'AHl, cette dimension s'incarne aujourd'hui dans des coopérations nouvelles (avec France Travail Réunion et Cap emploi), la formation des professionnels du secteur AHl à la plateforme de l'inclusion<sup>11</sup>, et des expérimentations visant les publics les plus éloignés (Programme Premières Heures en chantier ; initiative L'emploi d'abord porté par APES Océan Indien et soutenu par Action Logement services pour l'insertion des jeunes ; dispositif emploi logement pour une insertion active des bénéficiaires du RSA porté par Alepa). Dans le cadre du Plan Départemental d'Insertion, des rapprochements s'organisent depuis peu entre les directions des territoires, la direction insertion et Solikaz pour capter des logements dans le parc privé et y loger (temporairement) les personnes en formation...

## LA PRISE EN COMPTE DE L'EMPLOI AU SEIN DES BOUTIQUES SOLIDARITÉ

Source : bilan CPOM

À Saint-Joseph, le **programme Premières Heures en chantier** a été mis en place en début d'année 2022. Il s'adresse aux personnes en situation de grande exclusion, principalement sans abri, très éloignées de l'emploi, qui ne pourraient pas accéder directement aux Ateliers Chantiers d'Insertion. Le programme propose des modalités adaptées aux différents profils des personnes : recrutement sans sélection ; support d'activité adapté aux capacités des salariés, sans caractère contraignant par rapport à la production attendue ; encadrement par un éducateur socio-professionnel dédié ; parcours individualisé et progressif avec un temps de travail hebdomadaire adapté au rythme et aux besoins de chaque salarié. Cette expérimentation a permis l'accès au dispositif à 3 personnes fréquentant la Boutique Solidarité de St Joseph. Emmaus Agame au Port met en oeuvre également le programme en lien avec les acteurs du territoire.

En mai 2022, c'est **un partenariat avec Pôle Emploi** qui a été mis en place à la Boutique Solidarité de Saint-Denis. À travers la mobilisation d'un binôme composé d'un conseiller Pôle Emploi et d'un travailleur social de l'AREP visant à faciliter la construction d'un parcours adapté et personnalisé pour le public, l'expérimentation a permis la **mise en place d'un double accompagnement global de la rue au logement. L'enjeu est de permettre l'accès à un logement d'abord et un emploi durable l'accès au logement**.

<sup>10</sup> Source : CAF de La Réunion FR2 en novembre 2023.

<sup>11</sup> La plateforme inclusion « [emplois.inclusion.beta.gouv.fr](https://emplois.inclusion.beta.gouv.fr) » permet de mettre en relation des chercheurs d'emploi (aussi nommés candidats) auprès d'employeurs solidaires (entreprises, associations...). Les candidats peuvent également bénéficier de l'aide de prescripteurs (Pôle emploi, Missions locales, Cap Emploi...).

## Des avancées à consolider dans la connaissance (partagée) des besoins

Pour l'ensemble des acteurs et partenaires du Logement d'abord, un des enjeux forts demeure de **progresser dans la connaissance des besoins afin d'orienter les politiques publiques et d'ajuster l'offre (de logement et d'accompagnement) aux besoins, profils et aspirations des ménages sans domicile ou en risque de l'être.**

Cet enjeu faisait d'ailleurs l'objet de plusieurs propositions dans la réponse à l'AMI visant à :

- Structurer la **mission d'observation sociale** du SIAO ;
- Renforcer **l'animation du schéma départemental de domiciliation** afin d'affiner les données recensées par les CCAS ;
- Piloter un diagnostic partagé visant à **réaliser un décompte des personnes sans abri** sur le territoire.

Si le travail de structuration de la mission d'observation sociale du SIAO est en cours et devrait aboutir à un rapport annuel, force est de constater que les avancées sont plus incertaines sur les autres volets. Alors que s'engage au niveau national une nouvelle (et tant attendue) enquête sans domicile pilotée par l'Insee et la Drees, **on ne peut que regretter qu'elle ne concerne pas les Outre-Mer.** Quant à l'animation du Schéma de domiciliation (2017-2020), **aucune avancée notable n'est à noter alors que celui-ci est caduc**, et n'a pas fait l'objet d'un bilan, ni d'une réécriture.

**L'organisation d'une première Nuit de la solidarité par la commune de Saint-Pierre** à La Réunion a cependant été saluée par de nombreux acteurs et certaines

### LA PREMIÈRE NUIT DE LA SOLIDARITÉ À SAINT-PIERRE

**Le 22 mai 2023 s'est tenue la première édition de Nuit de la Solidarité réunionnaise à Saint-Pierre.** En rejoignant les 40 villes métropolitaines de l'édition 2023 de la Nuit de la Solidarité nationale, **la commune est la première collectivité ultra-marine à organiser un recensement de ce type sur son territoire.** L'évènement émane d'un engagement pris avec la FAP dans le cadre de la signature un contrat d'engagement contre le mal-logement en 2021. Le périmètre géographique n'excluant aucune zone publique accessible, **tous les quartiers de la ville ont été parcourus (soit 52 secteurs définis) par les 298 bénévoles** qui se sont engagés à la suite de l'appel à bénévolat lancé par le CCAS de Saint-Pierre. 30 structures partenaires se sont en outre mobilisées, dont 16 associations. La participation à l'évènement a permis de les sensibiliser au sans abris, en luttant contre les préjugés associés à ces conditions de vie, et en donnant à voir la multiplicité des situations de rue et la diversité des profils.

**Au total, 57 personnes sans abri ont été rencontrées dans les secteurs parcourus, dont 9 femmes.** En respectant l'objectif premier de la démarche, à savoir adapter les

politiques publiques proposées aux besoins réels des personnes, **des premières réponses ont été apportées par le CCAS dans la continuité de cette nuit :**

- une maraude a été organisée peu après l'évènement **pour apporter des réponses concrètes et immédiates liées aux 15 fiches de signalement transmises durant la nuit du 22 mai,**
- le CCAS travaille sur la mise en place **d'un calendrier de rencontres des personnes à la rue par les professionnels du centre** qui ont conforté leur souhait de développer l'aller-vers dans leurs pratiques professionnelles après leur participation à la démarche,
- un **« guide de la solidarité »**, destiné aux personnes sans abris, aux professionnels du secteur et aux citoyens a été élaboré.

Fort de cette première expérience réussie, **le CCAS ambitionne de réitérer l'expérience et d'organiser une nouvelle Nuit de la Solidarité en 2024**, et souhaite pouvoir essayer ce dispositif dans d'autres villes de La Réunion, permettant ainsi d'obtenir une analyse plus globale et régionale de la situation du sans abris.

collectivités souhaitent désormais s'en inspirer. Car au-delà de ses apports en termes d'observation voire de quantification des situations de sans abris sur le territoire, l'événement mobilise des nombreux partenaires, professionnels, bénévoles et contribue, ce faisant, à sensibiliser les citoyens et à ainsi favoriser l'acceptabilité sociale des projets... Cette démarche a par ailleurs permis au CCAS de Saint-Pierre de mieux mesurer l'ampleur du sans abris qui est finalement plus important que les estimations envisagées.

Malgré une réelle prise de conscience quant aux enjeux de connaissance des situations du côté des acteurs de la veille sociale comme des partenaires institutionnels et associatifs, chargés de piloter ou de mettre en œuvre les politiques publiques, d'aucuns reconnaissent encore **un manque important de visibilité sur les personnes à la rue à La Réunion**, notamment dans les Hauts et dans les écarts où les acteurs sociaux sont moins présents.



## PARTIE II

## DES PRINCIPES D'INTERVENTION FORTS À ESSAIMER

Les témoignages recueillis, année après année, par la Fondation Abbé Pierre, auprès de personnes et de familles désormais accompagnées et logées par des acteurs associatifs ou bailleurs Hlm du territoire montrent que leur assurer une protection en leur garantissant, notamment, **un accès au logement stable et durable**, ouvre de nouvelles perspectives et permet à ces dernières de se sortir parfois de difficultés qui paraissaient pourtant durablement ancrées. Cela ne signifie pas pour autant que, comme tout un chacun, elles ne connaîtront pas d'autres événements susceptibles de les fragiliser à nouveau. **Mais l'obtention d'un chez soi constitue indéniablement une sécurité et un point**

**d'ancrage auquel se référer durablement, si tant est que l'on puisse, si nécessaire, y être aidé.**

Les solutions pour un accès facilité au logement sont variées, dans la nature des logements mis à disposition comme dans les pratiques d'accompagnement proposées. Elles correspondent à la diversité des parcours des personnes et supposent en premier lieu de remettre au centre des réflexions et des pratiques leur projet, besoins et aspirations. Elles impliquent aussi et surtout un engagement fort de la puissance publique visant à soutenir le développement d'une offre très sociale et accessible pour toutes et tous.

## Restaurer ou maintenir le lien, faciliter l'accès aux droits et construire des projets respectueux des personnes

En s'adressant à des personnes parfois très isolées dont les parcours se caractérisent par une série de ruptures et d'abandons mettant à rude épreuve la confiance qu'elles peuvent avoir en les institutions, une première étape de l'accompagnement consiste à **restaurer les liens, à établir une relation respectueuse des « choix »** mais également bienveillante à l'égard des inquiétudes et des réticences qui peuvent être exprimées.

**L'accès aux droits constitue à cet égard un levier d'intervention et d'accompagnement central**, avant ou concomitamment à l'entrée dans le logement. L'accès au logement repose ensuite sur une série de choix des personnes et des familles soutenues : **le choix d'être aidé, le choix du logement dans lequel vivre, le choix de l'accompagnement si nécessaire et de l'intensité de celui-ci, etc.**

SOUTENIR LES ACTEURS  
ET DISPOSITIFS DE VEILLE SOCIALE,  
DERNIERS FILETS DE SÉCURITÉ  
POUR LES PLUS DÉMUNIS ET PORTE  
D'ENTRÉE POUR L'ACCÈS AUX DROITS  
ET AU LOGEMENT <sup>12</sup>

Le dispositif de veille sociale joue un rôle fondamental dans l'aller-vers et l'identification des personnes sans abri, notamment les plus exclues et les plus marginalisées, pour leur apporter un premier niveau de réponse et une orientation vers un dispositif adapté. À La Réunion, il recouvre l'activité :

- **Du 115**, plateforme téléphonique gérée par le SIAO ;
- **Du Samu social de la Croix Rouge** qui, avec 6 équipes mobiles possédant chacune un véhicule, permet d'aller vers les personnes sur l'ensemble de l'île (excepté dans les Hauts) ;

<sup>12</sup> Fondation Abbé Pierre, « SDF : Objectif 0. Un plan pour en finir avec la rue », 2017.

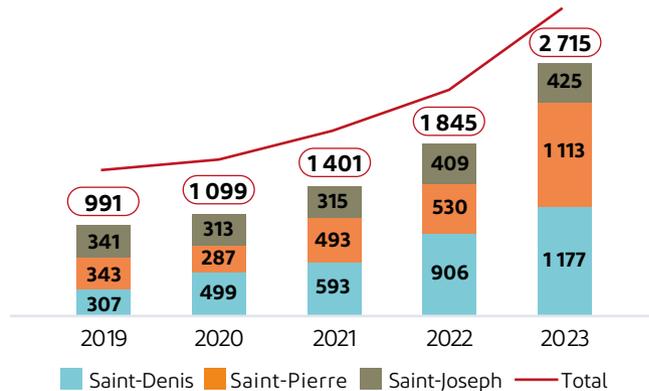
- **Et des accueils de jour** : 3 Boutiques Solidarité labellisées par la Fondation Abbé Pierre sur les villes de Saint Denis, Saint Pierre et Saint Joseph et 2 accueils de jours gérés par la Croix Rouge sur les territoires Est (Saint Benoît) ainsi que dans les hauts (Le Tampon). À cela s'ajoute un nouvel accueil de jour ouvert en octobre 2023 par le CCAS de Saint-André.

**Cette dynamique de déploiement de l'activité du premier accueil témoigne de l'engagement et de l'intérêt partagé des acteurs pour des dispositifs constituant tout à la fois le « dernier filet de sécurité » mais également une porte d'entrée pour l'accès aux droits et au logement.** Cette dernière mission a d'ailleurs été réaffirmée par l'État dans le cadre des conventions signées avec les associations. La continuité de ce mouvement est travaillée à travers le PDALHPD, la stratégie pauvreté et les coordinations du premier accueil (CAPA) instance trimestrielle de veille sociale et de partage entre les professionnels du premier accueil, organisées par le SIAO sur les 4 arrondissements, qu'il conviendrait aujourd'hui de redynamiser.

La maraude de la Croix Rouge a ainsi connu, depuis 2018, un mouvement important de professionnalisation des équipes en même temps que son activité se déployait plus largement sur l'île. L'équipe est désormais constituée de 4 travailleurs sociaux et d'un cinquième depuis le 1er décembre 2022 pour accompagner les personnes à la rue dans leur démarche d'accès à une solution de mise à l'abri. En 2022, le Samu social a notamment permis à plus de **77 personnes de sortir de la rue** sur une file active composée de 250 hommes et 63 femmes, dont une quarantaine sur un logement autonome ou accompagné<sup>13</sup>.

Lieux privilégiés permettant de recréer du lien social, les Boutiques Solidarité ont également, depuis la création du réseau « de la rue au logement » et grâce à l'appui de la plateforme Kaz Dabor ou du réseau ADLH, fait évoluer leurs pratiques pour mieux accompagner les personnes accueillies (plus de 2 715 en 2023 contre 991 en 2019) dans leurs premières démarches d'accès aux droits et au logement (1/3 des personnes accueillies étaient sans abri en 2022).

## ÉVOLUTION DU NOMBRE DE PERSONNES ACCUEILLIES DE 2019 À 2023 DANS LES BOUTIQUES SOLIDARITÉ



Source : FAP

De 2020 à 2022, ce sont par exemple 180 recours DALO qui ont été déposés pour des personnes accueillies au sein de l'une des trois boutiques solidarité tandis que 100 ménages ont été reconnus prioritaires et 82 personnes ont accédé à un logement. Outre un soutien dans les démarches, les travailleurs sociaux s'attachent à (re)mettre au centre le projet des personnes sans préjuger de leurs « capacités » à habiter.

*« On va vraiment, en tant que travailleur social, évaluer la situation de la personne accueillie et on va se conformer à son projet de vie. On ne va pas imposer une entrée en CHRS si elle veut un logement... On va vraiment l'accompagner en ce sens et tout faire pour sécuriser l'accès et le maintien en mobilisant les dispositifs ASLL et AVDL. » (Boutique Solidarité)*

**Avec l'association AAPEJ, les boutiques solidarité sont par ailleurs les seules associations agréées pour exercer l'activité de domiciliation administrative aux côtés des CCAS pour lesquels il s'agit d'une mission obligatoire.** Ces derniers occupent d'ailleurs une place de plus en plus importante et active dans les missions de veille sociale et l'impulsion de projets visant à offrir des lieux d'accueil aux personnes sans domicile. À l'occasion de la crise sanitaire, ils ont ainsi été fortement mobilisés, aux

<sup>13</sup> Source : rapport d'activité 2022 du Samusocial de la Croix Rouge.

côtés de l'État, pour la mise à l'abri des personnes sans domicile ; la distribution des produits de première nécessité, notamment les chèques services ; et la recherche de solutions pérennes afin d'éviter le retour à la rue au déconfinement<sup>14</sup>. Cette période a d'ailleurs démontré, s'il était nécessaire, que **la mise à l'abri faisait partie intégrante du Logement d'abord et qu'elle pouvait amorcer de véritables parcours d'accès et de stabilisation dans le logement**. En effet, déployée sur le territoire en 2020, la mise à l'abri généralisée a permis de faciliter l'accès à des solutions pérennes de logement à 209 personnes à La Réunion. Ce dispositif a disparu en mars 2022, alors qu'il est essentiel de maintenir des réponses équivalentes pour les personnes seules.

## (RE)METTRE LES PERSONNES AU CENTRE DE L'ACCOMPAGNEMENT ET DES PROJETS QUI LEUR SONT DESTINÉS

Remettre les personnes au centre, **c'est d'abord aller vers, puis avancer à leurs côtés et à leur rythme, sans jamais préjuger de leurs compétences à habiter**. À la faveur des AMI « Logement d'abord » et « Grande marginalité » et de la stratégie pauvreté, de nombreux projets ont émergé ces dernières années à La Réunion qui s'attachent à promouvoir ces principes d'intervention (La Parenthèse portée par la Croix Rouge, Un Chez Soi d'Abord et Kaz Départ portés par Allons Deor, etc.).

La situation de Morgan, logé depuis 2021 grâce au dispositif de Kaz Départ<sup>15</sup>, illustre bien la nécessité du temps long et l'intérêt d'un accompagnement qui va parfois bien au-delà du logement, dans une démarche globale de projet de vie. Attachée à fonder son intervention sur quelques grands

principes clé<sup>16</sup>, l'association Allons Deor « *accompagne ces personnes vers l'accès à un logement grâce à une coordination dédiée et un accompagnement global. Elle valorise la personne demandeuse, sans lier l'intervention à un projet d'insertion professionnelle, à un suivi médical ou à une abstinence. Plus la personne demandeuse est en difficulté – addictions, troubles psychiques, troubles du comportement, etc. –, plus les moyens d'interventions s'adaptent : soutien financier, ameublement, accompagnement physique, etc., pour permettre une revalorisation de la personne et une réinscription dans l'environnement.* »<sup>17</sup>

Associer les personnes à chaque étape de la construction de leur projet, **c'est aussi encourager leur implication** dans la définition du problème et la recherche des solutions possibles. Cela favorise leur participation active dans les échanges et les prises de décisions les concernant, que ce soit à l'occasion de réunions de synthèse ou bien encore lors des réunions de coordination autour des situations complexes de la PFTA.

Enfin, **il demeure essentiel de valoriser le savoir expérientiel des personnes dans les réflexions autour des actions ou projets qui leur sont destinés** (à l'image de ce qui a été réalisé lors des ateliers sur la maison-relais de demain) ainsi que dans la construction des politiques publiques en soutenant la participation du CRPA aux différentes instances de gouvernance et d'animation.

14 Source : réponse à l'AMI.

15 En partenariat avec le conseil départemental de La Réunion et la direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DR-JSCS), un dispositif spécifique a été mis en place dans le cadre de la stratégie pauvreté afin d'apporter une réponse pour les jeunes sortants de l'ASE et souffrant de troubles psychiques à la rue : Kaz Départ. »

16 Approche expérientielle ou centrée sur la personne, action communautaire, aller-vers, empowerment, réduction des risques.

17 « À la Réunion, l'association Allons Déor accompagne les sans abri vers un logement », entretien avec Eddy Hamel in *La Santé en action* n°457, septembre 2021.

## UN ACCOMPAGNEMENT AU-DELÀ DU LOGEMENT POUR MORGAN

Morgan, 25 ans, a été relogé en IML dans le cadre du programme Kaz Départ. Après une prise en charge par l'ASE marquée par des passages multiples en familles d'accueil, il retourne chez sa mère à l'âge de 18 ans avant d'être mis dehors par son beau-père. S'en suit une période d'errance de près de trois ans où il alterne vie à la rue et hébergement chez des membres de la famille, avant finalement de « monter à Trois Bassins » où il se réfugiera quelque temps dans une maison abandonnée. Il y exercera quelques jobs informels essentiels à sa survie.

*« Ce qui m'a amené à la rue, c'est mon petit père. Il estimait que j'étais capable de trouver mon propre logement, mon propre travail. Il a demandé à ma mère de me mettre à la porte, sinon c'était toute sa famille et son paquetage qu'elle prenait et elle partait. Du coup j'ai pris l'initiative de m'en aller (...) Je suis parti avec quelques affaires. Au début il y avait un peu d'aide, après il n'y avait plus. Je suis monté vers Trois Bassins pour me réfugier dans une maison abandonnée. J'ai demandé à quelques endroits pour travailler dans les jardins. J'ai gagné une petite monnaie et j'ai pu acheter à manger dans une pâtisserie. Le monsieur de la pâtisserie il m'a demandé si j'étais dans une situation précaire, je lui ai dit oui. Il m'a dit qu'on pouvait faire un arrangement : il me donne du travail à la condition que je sois propre quand j'arrive. Il me donne à manger le matin, le midi, le soir et une monnaie. J'étais d'accord, j'ai respecté les conditions. Je dormais dans la maison abandonnée, j'allais chez ma mamie le matin pour me doucher, elle n'était pas très loin. Malheureusement elle est décédée. Et voilà. »*

Après de multiples tentatives de recours au 115 qui se solderont par des échecs (faute de place ou à défaut de pouvoir rejoindre les hôtels indiqués), c'est finalement à la faveur du confinement **qu'il bénéficie d'une mise à l'abri au centre d'hébergement d'urgence installé dans l'ancien hôpital Gabriel Martin**. C'est aussi à cette période qu'il prend contact avec l'association Allons Déor dont il avait entendu parler par son frère. S'engage alors un accompagnement dans les démarches d'accès aux droits

et de recherche de logement qui aboutissent rapidement puisque Morgan est relogé dans un T2 à Saint-Leu dès 2021.

*« J'ai connu Kaz Départ parce que mon frère m'en a parlé. C'est une association qui faisait tout pour remettre en logement des gens qui étaient dans une situation précaire. Dans la situation dans laquelle j'étais, j'avais vraiment besoin. Ils ont fait les démarches pour trouver le logement même si je n'avais pas de revenus et que j'avais aucune ressource. Dès qu'il y a eu la possibilité d'aller dans le logement, ils n'ont pas tardé. Et il y a eu des aides pour entrer dans le logement. Il y avait des choses qui étaient données : table, armoire, télé, chaises, frigo, machine à laver, micro-ondes, cafetière etc. Quand je suis rentré dans l'appartement, j'ai ressenti de la joie et de la bonne humeur ! ça m'a changé. Ça change tout. On peut enfin se reposer. On n'a pas besoin de calculer où on va dormir, si on est en sécurité. On a tout ce qu'il faut. »*

Depuis, l'accompagnement se poursuit dans l'attente d'un glissement de bail et la situation de Morgan évolue progressivement. **Se sentant entouré, il a accepté de soigner ses addictions et bénéficie désormais d'un Contrat d'engagement Jeune en rupture.**

*« Le côté qui a évolué, c'est que maintenant je ne suis pas livré que à moi-même. Au moindre petit truc, il suffit que j'en parle. Pour les démarches, je sais que je peux compter sur des gens. »*

## Favoriser l'accès à un logement pérenne : « Le Logement d'abord, c'est d'abord du logement... »

La première marge de manœuvre du « logement d'abord » réside dans **une priorisation d'une partie des attributions de logements sociaux vers les ménages les plus en difficulté**. Il s'agit ainsi de réaffirmer et d'appliquer pleinement le droit au logement.

Le Logement d'abord implique également la recherche et la mobilisation de solutions de logements pérennes. Cela repose sur la volonté des pouvoirs publics de soutenir le développement d'une offre très sociale de logements sociaux et de projets d'habitat semi-collectif tels que les maisons-relais mais également les résidences sociales (à déployer dans les DROM grâce aux objectifs du plan LDA 2 et de l'application depuis avril 2023 de l'APL Foyer). Cela nécessite également un engagement des organismes Hlm et la mobilisation des bailleurs privés pour répondre aux besoins de logement des personnes sans domicile fixe ou en hébergement précaire. Le bilan du Logement d'abord à La Réunion montre **une**

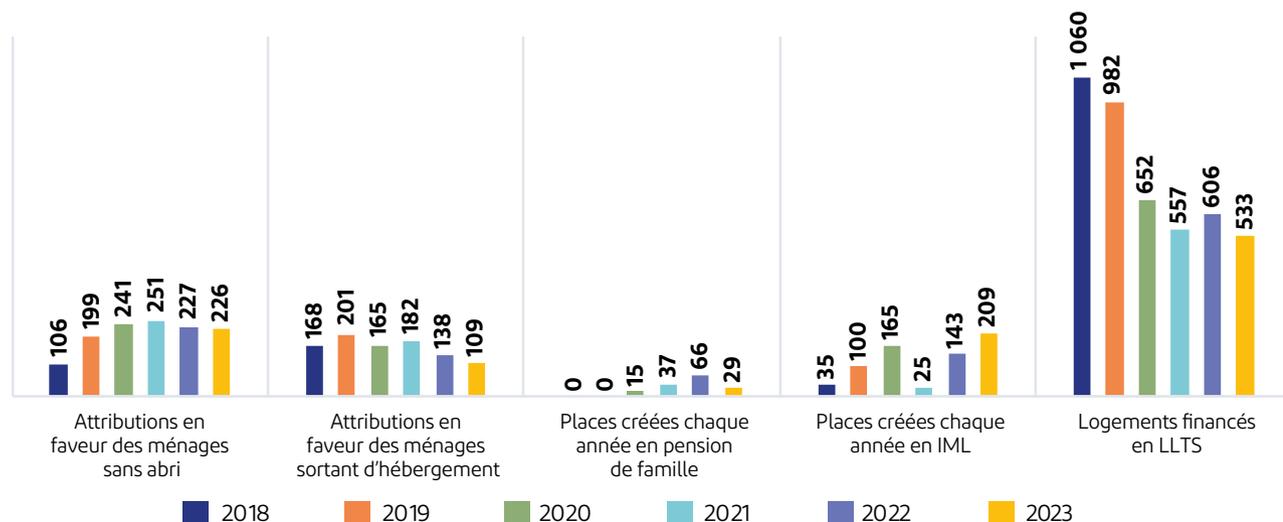
**réelle progression dans les attributions réalisées en direction des ménages sans abri** qui semble cependant s'accompagner d'une tendance à la baisse de celles en direction des ménages sortants d'hébergement. Or pour une efficacité du Logement d'abord, il est essentiel de garder le niveau des attributions pour ces deux publics.

Un autre succès indéniable concerne le développement de l'IML avec plus de 200 nouvelles places créées en 2023 tandis que l'effort de création de maisons relais ne se dément pas même si l'on peut déplorer un rythme moins soutenu que celui visé initialement. **La plus grande inquiétude porte aujourd'hui sur la production de logements très sociaux (LLTS) qui ne cesse de diminuer et d'être mobilisée pour près d'1/3 sur la création de résidences pour personnes âgées (RPA)**<sup>18</sup>.



<sup>18</sup> Et même 40 % en 2022 avec 235 LLTS mobilisés pour des RPA en 2022 sur un total de 573 logements financés d'après les données transmises par la DEAL.

## BILAN DU PLAN LOGEMENT D'ABORD À LA RÉUNION



Sources : DIHAL, SNE, DEAL

### RÉAFFIRMER LA PRIORITÉ AUX MÉNAGES EN DIFFICULTÉ POUR LES ATTRIBUTIONS HLM

Une priorisation des attributions de logements en faveur des ménages les plus en difficulté est essentielle dans un contexte de tensions et de concurrence des publics dans l'accès au logement social. Aujourd'hui, les pratiques ne vont pas suffisamment dans ce sens.

**Une application effective du Droit Au Logement Opposable<sup>19</sup> (DALO) sur le territoire est à cet égard impérative.** Si l'on peut se réjouir de l'augmentation, ces dernières années, du nombre de recours déposés<sup>20</sup> (+54 % entre 2019 et 2022) ainsi que du taux de reconnaissance au titre du DALO (en 2022, +13 % en un an avec 570 décisions

favorables), il convient de travailler au renforcement de l'accès aux droits des ménages et notamment de ceux qui, faute de moyens d'information et d'accompagnement suffisants, n'ont pas de dossiers instruits et échappent à l'examen de la COMED<sup>21</sup>. Par ailleurs, comme en appelle le Haut Comité pour le Droit au Logement (HCDL) dans un avis de février 2024 relatif à l'application du DALO dans les DROM<sup>22</sup>, il est nécessaire de **mettre fin au régime dérogatoire dont bénéficient les DROM en termes de délais d'instruction des recours d'une part, et de relogement des ménages reconnus prioritaires et urgents.** Ces délais sont de 6 mois dans les DROM contre 3 mois pour l'Hexagone, une différence de traitement qui « *contrevient en effet aux principes d'égalité entre les citoyennes et les citoyens devant la loi* »<sup>23</sup>.

19 Le DALO vise à garantir le droit à un logement décent et indépendant, à toute personne n'étant pas en mesure d'y accéder ou de s'y maintenir du fait de sa précarité financière.

20 Les motifs invoqués sont majoritairement : « Dépourvus de logement ou hébergés chez un tiers » ; « en situation de suroccupation » et « logés dans des locaux insalubres » - source : CDHH 2022.

21 À l'image des éligibles au titre du « délais anormalement long » fixé à 3 ans à La Réunion (soit 4 602 demandeurs fin 2022).

22 Haut Comité pour le Droit au Logement, Avis relatif à l'application du DALO dans les Départements et régions d'Outre-mer (DROM), Fév. 2024.

23 Op. cité.

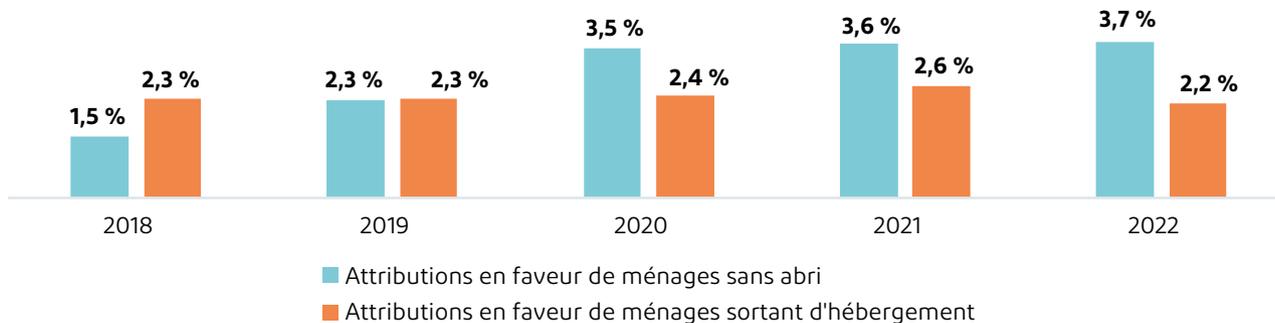
L'effectivité du droit au logement nécessite aussi et surtout la mobilisation de l'ensemble des réservataires (l'État, Action Logement, les collectivités, les bailleurs sociaux) autour du respect de leurs engagements réglementaires, à savoir l'attribution a minima de 25 % des logements aux ménages prioritaires, au premier rang desquels les ménages reconnus DALO (**449 ménages reconnus prioritaires étaient encore en attente d'un relogement fin 2022 sur l'île**), ou à défaut aux personnes définies comme prioritaires par le PDALHPD. Pour l'État, cela implique une identification et une mobilisation correcte du contingent préfectoral de l'île, comme le préconise à nouveau le HCDL dans une étude<sup>24</sup> publiée en septembre 2023. **À La Réunion, le contingent de l'État ne représentait en effet que 15,3 % du parc en 2021, soit 12 383 logements, alors qu'il devrait en principe représenter 20 067 logements (taux réglementaire de 25 % du parc de LLS) soit 7 684 logements manquants.**

Pour rendre les personnes en difficulté réellement prioritaires dans l'accès au logement social, il est enfin indispen-

sable de se saisir des réflexions en cours sur la cotation pour permettre d'attribuer les logements sociaux selon des critères partagés et transparents, **en prévoyant des baisses de loyer si nécessaire et en augmentant l'aide au paiement des charges.**

Si ces axes d'amélioration sont impératifs pour réaffirmer la priorité aux ménages en difficulté dans les attributions, ils le sont aussi pour confirmer la réorientation à l'œuvre des attributions de logements sociaux en faveur des ménages sans domicile qui s'observe depuis le début du plan, grâce notamment à l'accord État-Bailleurs, signé en avril 2019, qui propose la mise à disposition de logements par les bailleurs à des ménages accompagnés par les opérateurs AVDL (qui ont par exemple permis en 2022 de favoriser un accès direct au logement pour 100 ménages<sup>25</sup>). À minima, il conviendrait dans les années à venir d'atteindre (sinon de dépasser) les objectifs fixés dans le Plan LDA 2, **soit l'attribution de 370 logements par an aux ménages issus de l'hébergement généraliste (HU, CHRS, hôtels) ou sans abri.**

#### ÉVOLUTION DE LA PART DES ATTRIBUTIONS HLM À DES PERSONNES SANS DOMICILE



Source : SNE 2022

<sup>24</sup> Haut Comité pour le Droit au Logement, Bilan et perspective des attributions de logement sociaux aux ménages mal-logés, Septembre 2023.

<sup>25</sup> Source : rapport d'activité du SIAO 2022.

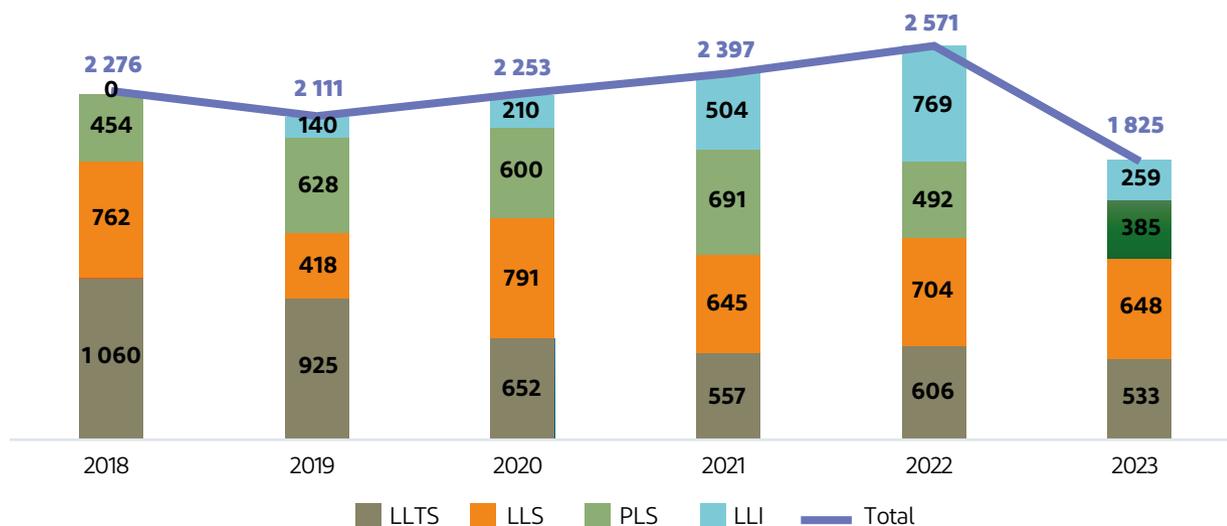
## SOUTENIR UNE PRODUCTION DE LOGEMENTS VRAIMENT SOCIAUX

Le rythme de livraison de logements sociaux continue de chuter de manière inexorable sur l'île, avec 1 700 logement livrés en 2023 selon les premières données du CDHH qui restent à consolider.

Si cet effondrement constitue à lui seul le principal frein à la mise en œuvre du plan LDA, **il est alarmant d'observer qu'il s'est accompagné, jusqu'en 2022<sup>26</sup> au moins, d'un effritement progressif du financement de logements en direction des ménages les plus modestes**

**(LLTS et LLS) au profit des logements intermédiaires (PLS et LLI).** Ces derniers constituaient en effet 58 % des financements en 2022 (contre 33 % en 2019), alors que dans le même temps le LLTS peinait à atteindre 18 % de la programmation (dont une écrasante majorité d'opérations de logements spécifiques à destination des personnes âgées), très loin des 44 % en 2018. Dans un contexte d'insuffisance de l'offre et alors même que 87 % des demandeurs de logements sociaux sont éligibles à ce produit, cette inadéquation renforce les inégalités sociales et territoriales ainsi que le mal-logement sous ses différentes formes.

### ÉVOLUTION DU NOMBRE ET DU TYPE DE LOGEMENTS AIDÉS



Source : CDHH – Rapport 2023, DEAL

<sup>26</sup> En 2023, on observe une (ré)inversion de la répartition des financements au profit des logements LLS et LLTS.

Le coût du foncier et de la construction reste l'un des freins principaux au financement et à la production du parc locatif social sur l'île. Il est cependant couplé à la réticence grandissante d'une majorité de municipalités réunionnaises vis-à-vis de la construction de LLS et LLTS sur leur territoire, de crainte que l'attribution de ces logements bénéficie à des ménages démunis en provenance d'une autre commune. Selon le rapport 2022 du CDHH, ce constat s'illustre par « *le refus de l'opération lors de l'exercice de programmation, des difficultés de délivrance des autorisations d'urbanisme, ou des refus de garantir le prêt de la CDC après obtention de l'arrêté de financement* ». En conséquence, **5 000 logements financés au cours des dernières années restent au 31/12/2022 en attente d'une mise en chantier**. Parmi eux, 1 581 LLTS et 1 572 LLS pourraient répondre aux besoins de relogement des publics prioritaires et des personnes sans abri au titre du Logement d'abord.

**Il est impératif de changer la tendance dès à présent sous peine de fragiliser encore davantage les ménages les plus défavorisés.** Les collectivités locales doivent, avec l'appui de l'État, jouer pleinement leur rôle dans la conception et la réalisation d'opérations permettant de répondre aux besoins de la population du territoire dans un souci d'équité et d'inclusion sociale des ménages les plus défavorisés. Cela doit se traduire par un déblocage des opérations en suspens par les communes réticentes, mais aussi par une réorientation de leur programmation en tenant compte des besoins d'aujourd'hui et de demain, pour permettre aux ménages les plus démunis de se loger dignement.

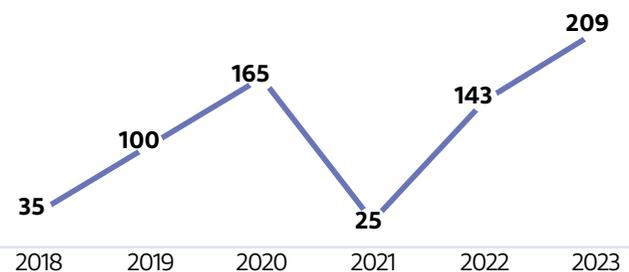
**Il est donc plus que jamais nécessaire que les communes réunionnaises se trouvant en deçà des objectifs fixés par la loi SRU (cf. tableau de bord) se donnent les moyens de produire des logements sociaux** pour répondre aux besoins des près de 45 000 demandeurs en attente. Et en considérant que l'effort de solidarité porté par la loi SRU nécessite une volonté politique constante et partagée, **il doit également se poursuivre sur les communes ayant atteint leur obligation minimale (20 ou 25%) de construction de logements sociaux, au regard des besoins encore prégnants.**

## MOBILISER LE PARC PRIVÉ À DES FINS SOCIALES

Considérant que le parc social ne peut seul répondre aux besoins en logement des ménages en difficulté, **la mobilisation du parc privé en intermédiation locative est une nécessité pour leur permettre d'accéder à un logement autonome.** Le témoignage de Sophie, relogée grâce à l'AIVS Soleil, en est une illustration concrète.

**À La Réunion, la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord s'est traduite par un renforcement de la stratégie et des outils de l'intermédiation locative** dont témoigne la hausse du nombre de nouveaux logements captés chaque année (plus de 200 en 2023) comme le montre le bilan du plan Logement d'abord. Ce rythme serait à conforter alors que le plan LDA 2 fixe un objectif de 120 nouveaux logements à capter chaque année jusqu'en 2027.

### NOMBRE DE PLACES CRÉÉES CHAQUE ANNÉE EN IML



Source : Bilan du plan LDA - DIHAL

## SOPHIE, UN PARCOURS DU COMBATTANT POUR OBTENIR UN LOGEMENT ET POUVOIR ENFIN SE RECONSTRUIRE

Âgée de 50 ans, Sophie vit aujourd'hui seule avec ses trois enfants dans une maison au Tampon qu'elle occupe en tant que locataire. Elle y a été relogée il y a près de deux ans grâce à l'AIVS Soleil et après avoir connu un long « parcours du combattant ».

Placée à l'âge de 10 ans en foyer puis en famille d'accueil jusqu'à ses 18 ans, elle rencontre et cohabite par la suite avec de nombreux hommes violents. **Il lui faudra de nombreuses années avant de « remonter la pente »**, sortir de leur emprise et faire le choix de vivre seule avec ses enfants. Elle bénéficie alors **en urgence d'un relogement chez un bailleur social** avant d'occuper un logement de fonction dans le collège où elle exerce en tant qu'assistante d'éducation. Contrainte de le quitter, elle entame alors des recherches dans le parc privé mais **ne cesse de se heurter au refus des propriétaires du fait de la précarité de son emploi et de ses faibles revenus**. *« Il fallait que je trouve un logement, j'avais 1 300 euros. J'ai cherché, j'ai cherché, dans les agences, avec les particuliers. Mais il faut un budget. Il faut avoir un CDI, trois bulletins + 3 ci + 3 ça... je ne trouvais pas. Quand on est dans le système classique, c'est difficile de trouver. C'est vraiment très dur. Je me présente et on me répond non, vous n'êtes pas solvable. Alors que je disais que j'allais trouver du travail, que j'avais le chômage, j'avais un revenu, un peu de Caf, mais ils ne veulent pas de nous. C'est compliqué, c'est dur ! En énergie physique, et moral aussi. On peut faire pitié, on te dit non. Parce que sur le papier, on n'est pas crédible. ».*

**Malgré le renouvellement de sa demande de logement social et l'urgence de sa situation, aucun logement ne lui est proposé.** Elle prend alors contact avec l'assistante sociale du Département qui la met en relation avec l'Agence Soleil : *« C'est comme ça que je suis arrivée à l'agence Soleil, et franchement, merci ! parce que de l'autre côté, personne ne me prenait. J'étais seule avec 3 enfants, et je galérais. Les bailleurs sociaux, il n'y avait rien pour moi non plus. ».*

Animée par le souhait d'enfin se poser, **Sophie finit donc par accepter le logement proposé par l'agence malgré son coût élevé et un budget fortement contraint.** Elle bénéficie d'une aide pour la caution et de la garantie Visale qui a été d'un grand secours lorsqu'elle a été en difficulté de paiement. Sa situation familiale et professionnelle s'est aujourd'hui stabilisée. *« Lorsque je suis entrée la première fois dans la maison, je me suis posée. J'ai dormi dans le salon, sur un matelas, entourée de tous mes cartons, c'était hyper... (elle se met à pleurer). Je me suis dit ça y est, je vais pouvoir rester là. Ce n'est pas parce qu'il y a Visale derrière qu'il faut faire n'importe quoi. Mais au moins ça y est, c'est fait. J'ai les enfants à l'abri. Franchement, quand on n'a pas de toit, c'est horrible. C'est une pression... pas de toit, avec des enfants, c'est une pression psychologique que je ne souhaite à personne. Je pouvais enfin me poser ! C'est fou que j'aie encore l'émotion ! maintenant que je suis CDisée, ce serait bien d'avoir quelque chose de pérenne, plus stable. Je sais qu'il y a des bailleurs qui font des locations-ventes. Si jamais je peux tomber dessus, ce serait vraiment très chouette. »*

En 2022, le parc en intermédiation locative réunionnais était ainsi constitué d'un stock de 702 logements, dont 480 en mandat de gestion.

### ÉTAT DU PARC EN INTERMÉDIATION LOCATIVE\*

| Outils                                      | Nombre de logements captés |            |                 |
|---------------------------------------------|----------------------------|------------|-----------------|
|                                             | 2019                       | 2020       | 2022 (novembre) |
| Mandat de gestion                           | 400                        | 450        | 480             |
| Location / Sous-location avec bail glissant | 270                        | 300        | 222             |
| <b>Total</b>                                | <b>670</b>                 | <b>750</b> | <b>702</b>      |

Sources : Nombre de logements captés 2019/2020 - DEETS ; 2022 - Adil (Réseau SOLIKAZ). \* Ces chiffres ne distinguent pas l'origine des captions (issues du parc privé ou social), en rappelant que l'Intermédiation Locative a pour objectif premier de capter des logements dans le parc privé.

Certaines des actions déployées se sont ainsi distinguées par des résultats très positifs. C'est le cas de l'**expérimentation « prime AMI »** portée par l'AIVS Soleil depuis septembre 2021, qui consiste à attribuer une prime modulable (entre 1 250 € et 7 000 €) aux propriétaires bailleurs qui acceptent de céder la gestion de leur bien à l'agence. Si la portée du dispositif a sans doute été limitée par l'évolution des dispositifs fiscaux nationaux de l'Anah en 2022 (qui rendent moins attractive sur le plan fiscal l'intermédiation locative pour les propriétaires bailleurs), elle a toutefois permis de maintenir le volume de captation initial.

En parallèle, des efforts ont été menés visant à déployer l'ingénierie en matière d'intermédiation locative à travers le **développement de la plateforme SOLIKAZ**<sup>27</sup>. Cela résulte d'une volonté de consolider la stratégie de déploiement du réseau d'expertise et de coopération éponyme, dont la mise en œuvre a été un peu retardée par la crise sanitaire. Ce projet avait été imaginé dans le but d'améliorer la captation des petites typologies auprès des agences immobilières réunionnaises (gestionnaires de 60 % d'entre elles); d'éviter les concurrences inefficaces entre les opérateurs; et de répondre à la complexité unanimement partagée des dispositifs de l'IML. Dans le cadre d'une première campagne de

communication en mai 2023, 32 logements ont été captés (30 en mandat de gestion, 2 en location / sous-location), et 69 propriétaires bailleurs « approchés ».

En dépit de ces avancées, le renforcement de la mobilisation du parc privé se heurte à des freins encore trop nombreux. **La faible mobilisation des aides incitatives de l'Anah pour le développement d'une offre à loyers maîtrisés en est une illustration éloquent.** Au 1<sup>er</sup> janvier 2022, seuls 210 logements ont été conventionnés, dont 60 % en IML (soit 126 logements). La majorité de ce conventionnement est réalisée sans travaux (92 % d'entre eux), et entre 2019 et 2021, un seul logement a bénéficié d'un conventionnement avec un loyer très social. L'engagement des collectivités aux côtés de l'État pour abonder les aides financières de l'Anah lorsqu'il s'agit d'un conventionnement avec travaux est à promouvoir pour tendre vers un financement réellement incitatif pour le propriétaire bailleur (avec une prise en charge à hauteur de 80 % du montant total de l'opération). De surcroît il y a un enjeu à mieux accompagner les propriétaires privés. Dans ce sens, l'AIVS Soleil développe un service d'AMO (Assistance à Maîtrise d'Ouvrage). En sus, pour rendre plus attractif aux yeux des propriétaires bailleurs le conventionnement avec ou sans travaux, il est nécessaire que les carences observées en ingénierie et en communication soient comblées par un renforcement des moyens (la délégation locale étant à ce jour confiée à la Direction de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement).

**Il est ainsi indispensable de continuer à travailler sur les freins à la captation et au conventionnement auxquels les opérateurs se heurtent, tout en déployant la palette de leviers complémentaires encore inexistante sur le territoire.** À travers le réseau SOLIKAZ, les opérateurs de l'IML explorent et défendent des pistes innovantes de prospection, de captation et de dynamisation des conventionnements Anah (cf. encadré p.53). De leur côté, **il est impératif que les collectivités et les maires se saisissent des outils et des évolutions législatives qui pourraient permettre de limiter le phénomène d'attrition des résidences principales :**

- développement de la vacance et des résidences secondaires ;
- concurrence de la location saisonnière...

<sup>27</sup> Le réseau réunit l'ensemble des opérateurs de l'intermédiation locative de La Réunion qui contribuent à apporter des solutions adaptées aux difficultés d'accès au logement, soit 6 associations (Allons Déor, la Fondation Père Favron, l'Aapej, la Mission Locale Est, l'Alefpa, et la Fondation Abbé Pierre) et l'agence immobilière à vocation sociale AIVS Soleil. Cf. <https://solikaz.re>

Dans ce sens, le décret n° 2023-822 du 25 août 2023 actualise et élargit le périmètre d'application de la taxe annuelle sur les logements vacants (TLV) aux territoires ultra-marins. À La Réunion, les communes de Sainte-Marie, Saint-Louis, Le Port, La Possession, l'Entre-Deux, Saint-Pierre, Le Tampon, Saint-Denis et Saint-Paul sont concernées. Ce même décret instaure une majoration de la taxe d'habitation sur les résidences secondaires : Saint-Paul et La Possession s'en sont saisis, avec des augmentations de taxe de l'ordre de + 50 %. Les actions de lutte contre la vacance de la CINOR, du TO, du TCO et de la CIVIS sont aussi des leviers de construction d'une stratégie de mobilisation du parc privé efficaces à souligner. La CIVIS lance à son tour une étude sur la vacance.

Enfin, **il paraît plus que nécessaire d'encadrer les loyers du parc privé dans les territoires en tension**, en particulier sur le littoral du TO, Saint-Denis et Saint-Pierre, au regard des prix des loyers du parc privé qui côtoient ceux des grandes métropoles. Cet outil est aussi une réponse pour permettre l'accès et le maintien dans le logement des classes les plus précaires aux classes moyennes. Il est un véritable levier pour améliorer le reste pour vivre des ménages et contenir l'inflation des loyers observée dans le parc privé. Le prochain projet de loi annoncé sur le logement doit ainsi permettre une égalité d'application des droits liés au logement entre l'Hexagone et les DROM, en offrant la possibilité aux collectivités locales qui le souhaitent de pratiquer l'encadrement des loyers.

## LES PISTES INNOVANTES DE PROSPECTION/CAPTATION DÉFENDUES PAR LES OPÉRATEURS IML

Source : Réseau SOLIKAZ

### LES OUTILS À DÉVELOPPER SUR LE TERRITOIRE

#### **Pour la captation d'un logement en l'état :**

- Location à titre gratuit ou « loyer indirect » ;
- Le prêt d'usage ;
- La donation ou cession temporaire d'usufruit ;
- Le bail emphytéotique.

#### **Pour un logement qui nécessite des travaux/terrain à bâtir :**

- Le développement de la Maîtrise d'ouvrage d'insertion (MOI) afin de développer l'achat en pleine propriété, le bail à réhabilitation (d'une durée de 12 ans), le bail à construction ;
- Développer la rénovation accompagnée pour les propriétaires bailleurs ;
- Créer une caisse d'avance qui permette aux propriétaires à faibles ressources de solliciter un conventionnement avec travaux sans avoir à avancer les fonds de rénovation de leur logement.

### **L'évolution des dispositifs de l'intermédiation locative existants :**

- Créer une passerelle pour passer de la location/sous-location en mandat de gestion pour que les propriétaires bailleurs puissent bénéficier des aides de l'Anah et que les logements captés soient maintenus au sein du parc en intermédiation locative ;
- Cibler la communication autour de l'IML vers les grands propriétaires/professionnels de l'immobilier ;
- Développer l'IML meublée (expérimentée dans le nord de l'Hexagone et validée par la DIHAL).

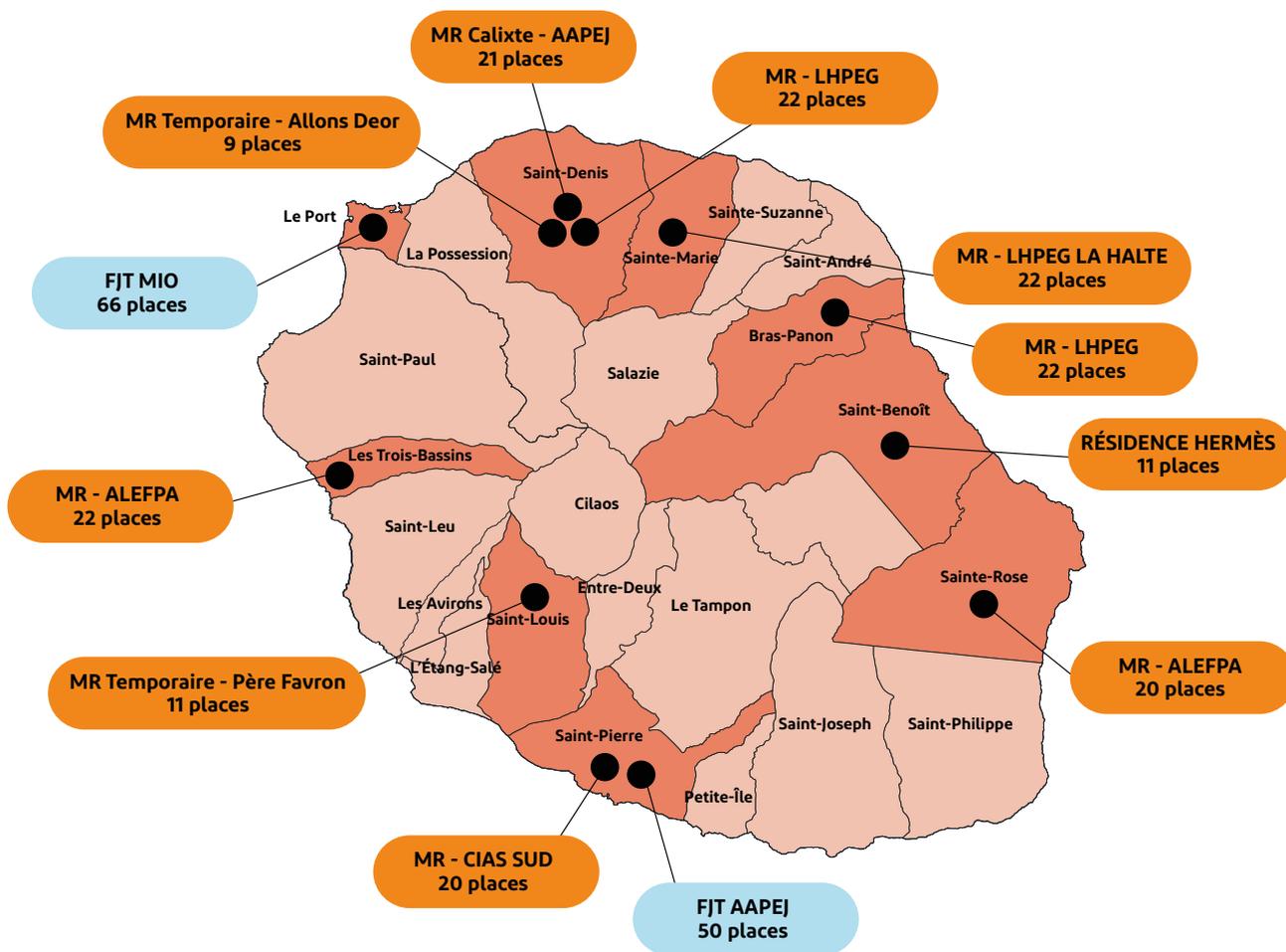
### **Pour améliorer l'information et l'accompagnement des bailleurs :**

- Développer un véritable service aux bailleurs vers la mise en œuvre de l'IML (accompagnement juridique, fiscal, patrimonial), ingénierie administrative, ingénierie travaux ;
- Poursuivre la sensibilisation et l'information concernant l'IML.

## SOUTENIR LE DÉVELOPPEMENT DE STRUCTURES D'HABITAT ADAPTÉ

Solutions pérennes et adaptées aux personnes marquées par l'exclusion et l'isolement social, **les maisons-relais sont un pilier du Logement d'abord**. À La Réunion, après des premières livraisons en 2012-13, le plan de relance a permis à de nouveaux projets d'aboutir pour atteindre,

à la fin de l'année 2022, une capacité d'accueil adaptée de 162 places au sein de dix Maisons Relais<sup>28</sup> (soit un doublement par rapport à 2018) réparties sur l'ensemble de l'île. Le plan Logement d'abord 2023 -2027 prévoit quant à lui la création de 230 places supplémentaires qui pourraient contribuer à mieux couvrir les besoins sur d'autres communes notamment de l'Ouest (ex. Saint-Paul, Saint-Leu), du Sud (ex. Saint-Joseph, Le Tampon) et de l'Est (ex. Saint-André, Saint Benoît).



Source : cartographie réalisée par FORS-Recherche sociale à partir des données communiquées.

28 Elles sont portées par les associations Alefpa (2 MR), LHPEG (3 MR), AAPEJ, Père Favron, Allons Deor ainsi que par le CIAS de Saint-Pierre et par la Mission Locale de l'Est.

Si l'on peut se féliciter de ces avancées majeures, force est de constater que **le développement des maisons-relais continue de se heurter parfois aux réticences de certains élus**. Conscients de ces difficultés, des actions de communication ont été spécifiquement engagées : un séminaire des maisons-relais organisé il y a deux ans par la DEETS avec l'appui du réseau des acteurs des maisons-relais et piloté par le SIAO et dans le cadre de la semaine nationale des pensions de famille. Autre frein majeur, les équilibres économiques sont encore difficiles à trouver. Désormais les DROM pourront bénéficier de l'application de l'APL Foyer qui s'est fait tant attendre<sup>29</sup> (bien que les maisons-relais aient bénéficié d'une dérogation de la Caf à La Réunion). Cette évolution pourra accompagner la volonté partagée des opérateurs de produire aujourd'hui des bâtiments de qualité dans leur conception et dans la taille des logements proposés.

Dans ce contexte, le travail consistant à concevoir le projet social et architectural des maisons-relais en lien étroit avec les élus, les bailleurs sociaux (en tant que maîtres d'ouvrage) et les (futurs) habitants s'avère être un levier essentiel pour la réussite des projets. Les réflexions menées au sein du réseau « De la rue au logement » animé par la FAP autour des maisons-relais de demain ainsi que les rapprochements entre associations et organismes Hlm semblent avoir contribué ces dernières années à améliorer la qualité des projets comme l'illustrent les livraisons récentes ou à venir, à La Possession (Allons Deor avec la SEMAC – cf. encadré p.56) et à Bras-Panon (LHPEG avec la SHLMR).

**La bonne intégration mais aussi l'ouverture des maisons-relais sur leur environnement favorise également l'acceptabilité sociale des projets.** Dans le quartier du Chaudron à Saint-Denis, il a néanmoins fallu quelques années avant de parvenir à créer les conditions de cette intégration :

*« Créée en 2013, l'implantation de la maison-relais au Chaudron a été très compliquée au départ. Il a fallu se faire accepter dans un territoire où les gens sont très attachés à leur quartier. On a tissé du lien et maintenant ça se passe très bien. Et donc on a des jeunes ou des habitants de l'extérieur qui y viennent aujourd'hui pour un conseil, une aide administrative. Et on a de très bons retours du voisinage car on a entamé une dynamique d'aménagement des espaces extérieurs pour que ce soit accueillant et ça, ça se voit dans le quartier. » (association)*

Un autre sujet continue de préoccuper voire d'être source de confusion ou de désaccord entre les acteurs : celui du décalage entre le public cible et le public effectivement accueilli au sein des maisons-relais. **Certaines associations s'inquiètent ainsi de ne se voir orienter essentiellement que des publics relevant du médico-social et plus spécifiquement de l'addictologie au détriment du public en grande errance initialement ciblé.** Les dernières livraisons auraient par ailleurs suscité un « appel d'air » auprès de personnes en recherche de logement ordinaire mais confrontées à l'absence d'offre de petites typologies en logement social : ces demandes ont fait l'objet de réorientations par le SIAO. De leur côté, les acteurs de la veille sociale évoquent les réticences qu'ils perçoivent de la part des gestionnaires des maisons-relais mais aussi de la part des personnes qui s'inquiètent du cadre collectif et « institutionnel » des structures.

Ces pratiques témoignent cependant des difficultés voire des risques que comporte parfois l'intégration dans un collectif de publics présentant des troubles liés aux addictions ou à des pathologies psychiatriques, dès lors que les personnes sont en refus de soin et/ou qu'il demeure difficile pour les gestionnaires de pouvoir disposer d'un étayage suffisant par les acteurs du soin... **Le développement à venir de places en résidences accueil (78 étaient théoriquement prévues dans le cadre du plan de relance) est**

<sup>29</sup> En métropole, les logements-foyers (résidences sociales et logements-foyers pour personnes âgées) permettent un conventionnement par l'État, et, en conséquence, l'ouverture de droits à l'aide personnalisée au logement (APL) pour les personnes logées. Si, en Outre-Mer, les occupants des logements, quelle que soit la catégorie (locataire, résidant de logement-foyer) peuvent demander des aides au logement simples (aide au logement sociale ou aide au logement familial), l'APL n'a en revanche jamais été étendue à ces départements d'outre-mer. Ce qui peut se traduire à situation personnelle et redevance équivalentes par une aide au logement moitié moindre en outre-mer qu'en métropole. Cela aboutissait aussi à freiner, en opposition avec le plan Logement d'abord, le développement des logements-foyers et notamment des pensions de famille dans les départements d'outre-mer.

**une voie de progrès à condition que l'étayage prévu par les SAMSAH et les SAVS<sup>30</sup> soit opérant** (cf. le projet porté par Allons Deor à La Possession). Il est essentiel de mixer les places en résidence accueil au sein des Maisons Relais, plutôt que de créer une structure unique.

Le développement des maisons-relais à La Réunion ne doit pas faire oublier la nécessité et l'intérêt de soutenir la création de **résidences sociales généralistes et de Foyers de Jeunes Travailleurs** pour lesquels le deuxième plan

### « LORIZON » À LA POSSESSION, LA MAISONS RELAIS – RÉSIDENCE ACCUEIL D'ALLONS DEOR

Source : bilan CPOM

LORIZON est un projet de résidence sociale « mixte » Maisons Relais – Résidence accueil à la Possession, porté par Allons Déor. Sa création est le **fruit d'un travail de réflexion autour de « la Maison Relais de demain »** mené avec la Fondation Abbé Pierre et d'un partenariat avec la SEMAC, la commune de la Possession, l'association Levavasseur et l'EPSMR. **Composée de 12 logements en résidence accueil et 10 logements en Maison Relais**, elle est destinée à loger et à accompagner des personnes en situation de précarité et d'isolement et, pour la résidence accueil, souffrant de troubles psychiques nécessitant un suivi renforcé.

La résidence sociale propose **un cadre de vie semi-collectif**, avec des logements individuels (15 T1 et 8 T1 bis) et des espaces dédiés à la communauté, tels qu'un jardin collectif et une maison de quartier. L'accompagnement au quotidien est assuré par un couple d'hôtes présent dans la résidence, garant de l'animation et du bon fonctionnement de la structure. Le partenariat avec le Contrat local de santé mentale, l'Établissement Public de Santé Mentale de La Réunion et l'association Levavasseur, porteuse d'un SAMSAH, permet de prendre en compte **les problématiques de santé mentale** des personnes logées en résidence accueil.

LDA fixe **un objectif de création de 230 places à La Réunion d'ici 2027** ce qui permettrait de réduire le retard historique sur la construction de ce type de structures à La Réunion.

Les résidences sociales constituent en effet une offre de logement « prêt à habiter », économiquement rassurante (redevance tout compris), qui fait office de tremplin vers un logement autonome permettant d'éviter les ruptures de parcours<sup>31</sup>. Elles peuvent être mobilisées comme une solution de dépannage permettant d'accompagner une transition biographique et/ou d'amortir les effets de ruptures résidentielles occasionnées par des décohabitations, des séparations ou des expulsions locatives. Pour les personnes aux parcours résidentiels plus chaotiques, l'entrée en résidence sociale peut aussi être appréhendée comme une étape, parfois nécessaire, pour se reconstruire et rebondir après une période difficile. La stabilité et la tranquillité retrouvées permettent de (ré)amorcer une dynamique d'insertion vers l'accès au logement autonome.

**Dédiés à l'accueil d'un public jeune en voie de socialisation, en cours de formation ou disposant d'un premier emploi, les FJT jouent par ailleurs un rôle primordial dans leur parcours d'émancipation.** Or l'île de La Réunion n'en compte que 2 (sur les communes du Port et de Saint-Pierre) représentant 116 places et un projet est en attente dans le nord depuis 2018. Ce déficit est particulièrement préoccupant dans un contexte où les jeunes sont, à La Réunion, confrontés à de très nombreuses difficultés d'insertion sociale et professionnelle (pauvreté, niveau de qualification, mobilité, etc.)<sup>32</sup> comme en témoigne leur présence en augmentation dans les accueils de jour (en 2022, 176 jeunes de 18 à 25 ans s'étaient rendus dans les 3 Boutiques Solidarité, contre 66 en 2019). Il est crucial de développer une offre de FJT ou structure équivalente à proximité du lieu d'ancrage social des personnes, des services de base (ex : transport), de formations et d'emploi.

30 Services d'accompagnement médico-social pour adultes handicapés et services d'accompagnement à la vie sociale.

31 Cf. Juliette Baronnet, Julien Van Hille, « Rôle et fonctions des résidences sociales dans les parcours des personnes accompagnées. L'exemple d'Arelé » in *Recherche sociale* n°217.

32 Cf. L'État du mal-logement en France 2022 - Éclairage régional Ile de La Réunion

## Accorder un « droit au recommencement » et prévenir les ruptures

Si l'accompagnement doit permettre aux personnes d'accéder et de se maintenir de manière pérenne dans un logement, **il doit aussi intervenir pour prévenir les possibles ruptures**. Dans cet esprit, il apparaît essentiel d'intervenir en amont dans une logique de prévention pour éviter que les personnes ne se retrouvent (à nouveau) à la rue. Il est en cela crucial de rappeler que les personnes menacées d'ex-

pulsion constituent un des publics prioritaires du Logement d'abord comme le sont également les sortants d'institution. Le témoignage de Thomas illustre à la fois **le droit au recommencement** après avoir connu plusieurs expulsions locatives et **la nécessité d'accompagner les ruptures biographiques** pour mieux prévenir la perte du logement et le risque de rue.

### POUR THOMAS, UN DROIT AU RECOMMENCEMENT APRÈS AVOIR SUBI DE NOMBREUSES RUPTURES

Accompagné par le Pôle LDA de la Fondation Abbé Pierre, **Thomas, 44 ans, a pu être relogé dans le parc social grâce à une mesure AVDL après avoir connu un parcours pour le moins tumultueux** : « *Mon parcours, c'est comme si j'étais monté dans une attraction quand j'avais 27 ans, et j'en suis descendu réellement il n'y a pas longtemps, il y a seulement 2/3 mois. J'étais encore dans la rue, je savais que j'avais un appartement, je n'avais pas encore le papier, mais on m'avait appelé. J'ai l'impression d'avoir fait au moins 200 tours de grand huit par jour.* »

À l'âge de 27 ans, Thomas qui exerce alors une activité de comédien, est atteint d'une tumeur au cerveau et est hospitalisé plusieurs mois. Alors en incapacité de payer son loyer pendant son hospitalisation, **il est expulsé de son logement**. Il parvient à retrouver un logement dans le parc privé, après avoir été hébergé chez sa mère et des proches pendant plusieurs mois, et obtient une reconnaissance de son handicap et l'AAH. Commence alors une période de stabilisation lors de laquelle il reprend une formation, passe un diplôme et retrouve un travail en CDI. Mais au bout de quelques mois, son employeur « disparaît du jour au lendemain » et **Thomas se retrouve à nouveau sans revenu, ni aide**. Son propriétaire décide de ne pas renouveler son bail et Thomas est à nouveau contraint de quitter son logement. « *Il y a eu une procédure d'expulsion, mais deux jours avant la fin, j'ai préféré partir. Je n'allais pas rester là. J'ai tout démonté, j'ai tout mis dehors, j'ai tout mis propre. Si un gars a besoin, voilà. Moi je m'en vais.* »

L'essoufflement de la solidarité familiale le conduit cette fois-ci **à la rue**. Pendant un an et demi, il alterne **des séjours en abri de nuit ou à l'hôtel** dans une chambre partagée avec cinq autres personnes. Il lui arrive également de dormir plusieurs nuits dans sa voiture. « *Tous les jours j'appelais le 115 et j'allais à l'abri de nuit. Des fois, des matins, en me réveillant, je ne voulais pas appeler. Je me disais, je vais souffler un peu. Parce que mine de rien, ça stresse. C'est un stress incroyable. Quelquefois, je dormais à l'hôtel.* »

Avec l'aide d'une assistante sociale de la Maison départementale de son quartier, il réalise un dossier de demande de logement social et est orienté vers le pôle LDA de la Fondation Abbé Pierre dans le cadre d'une mesure AVDL. En même temps qu'il obtient une place en Maison Relais, il reçoit une proposition pour un logement social. « *Je n'y ai pas cru. Au début j'avais un peu peur.* » Parvolonté d'autonomie, il choisit le logement social. **Depuis maintenant plus d'un mois, grâce à l'accompagnement du Pôle LDA et au soutien de ses amis, Thomas s'installe et reprend progressivement ses marques** : « *Je me sens bien dans le logement. J'ai récupéré un fauteuil ce matin, c'est bien ! on va pouvoir s'asseoir quelque part d'autre que sur des chaises qui font mal aux fesses. Il me manque mon gaz et le frigo. Je vais acheter ça au début du mois, je vais voir. Après ça va aller. Petit à petit, l'oiseau fait son nid. Ça change tout d'avoir un toit au-dessus de la tête !* »

**Le cas de Thomas montre bien à quel point une meilleure prise en charge sociojuridique des ménages menacés d'expulsion est aujourd'hui plus que nécessaire<sup>33</sup>.** Cet enjeu figurait comme l'un des objectifs principaux financés dans le cadre de la réponse à l'AMI. Concrètement, il a donné lieu à la création du **Service d'accompagnement et de prévention des expulsions locatives (SAPEX)**, fruit de la fusion entre l'équipe mobile de prévention des expulsions locatives (EMPEI), portée par l'ADIL et ESF Réunion. La mise en œuvre de ce service fait suite à un appel à projet national, et d'une action de conseil juridique en permanence physique portée par l'ADIL depuis 2020 au sein du réseau d'Accompagnement aux Droits Liés à l'Habitat (ADLH) soutenu par la Fondation Abbé Pierre<sup>34</sup>.

L'impact de cette approche demeure cependant limité à La Réunion, notamment par la faible mobilisation d'autres dispositifs complémentaires. C'est le cas du FSL maintien et de sa dynamique de diminution du nombre d'aides octroyées dans un contexte de progression de la demande. **Cette chute du taux d'accord (45 % en 2022 contre 91 % entre 2020) est d'autant plus inquiétante qu'elle est justifiée par la non-conformité au règlement intérieur des demandes**, en dépit de la révision du règlement FSL intervenue en 2021 qui devait permettre d'accroître le nombre d'aides au maintien en cas d'impayé de loyer. Ce renforcement doit aussi se traduire par des délais d'accompagnement plus longs pour permettre une stabilisation de la situation des personnes et enrayer le risque de nouvelles ruptures, comme l'expriment les acteurs sociaux. Ces derniers évoquent également le besoin d'un renforcement de la coordination des acteurs sociaux pour sécuriser les ménages fragiles en fin de mesure d'accompagnement.

*« Aujourd'hui, les financeurs nous demandent de plus en plus de rendement, avec des délais courts qui ne nous permettent pas d'accompagner les personnes dans une stabilisation de la situation. On est dans un cercle vicieux, car on va les reloger, et ensuite, ils vont se retrouver à nouveau en situation d'impayé. [...] Quand il s'agit de raccrocher les personnes vers le droit commun, on est un peu démuni. » (acteur associatif)*

## UN DISPOSITIF EXPÉRIMENTAL INNOVANT D'ACCOMPAGNEMENT ET DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS

Le Service d'accompagnement et de prévention des expulsions locatives (SAPEX) a été lancé en mars 2023 par l'ADIL et l'association ESF Réunion. Financé par la DEETS, Action Logement Services, la Caf et la FAP (au titre de l'ADLH), il propose un service global autour de la prévention des expulsions locatives, **à travers un accompagnement social et juridique de tous les ménages confrontés à cette problématique** (locataires et propriétaires, tout parc confondu), quel que soit le stade de la procédure et à condition qu'ils ne soient pas déjà accompagnés par des services sociaux.

Le SAPEX quadrille l'ensemble du territoire en mobilisant 6 ETP (équivalent temps plein) dont 4 travailleurs sociaux et 2 juristes répartis dans deux secteurs d'intervention. Pour apporter des réponses complètes et adaptées, ses modes d'intervention réunissent les modalités d'actions préexistantes de l'EMPEI (pratiques « d'aller-vers » les ménages en situation d'impayé par un binôme social et juridique) et de l'action du réseau ADLH (conseil juridique via des permanences en sous-préfectures) en les renforçant avec **la mise en place d'une plateforme téléphonique dédiée « Allô loyers impayés 974 »**, et de nouvelles modalités d'orientations et de sollicitations des ménages.

En septembre 2023, après 5 mois d'activité, la complémentarité du travailleur social et du juriste ainsi que les modes d'intervention ont permis au SAPEX d'entrer en contact avec plus de 400 ménages qui étaient pour la grande majorité orientés en prévention (36 %), grâce à un appel sur la plateforme téléphonique, ou en phase pré contentieuse (26 %) généralement sur prescription de la CCAPEX.

33 Cet objectif fait d'ailleurs partie des actions à prioriser par l'État dans le cadre de la contractualisation des Pactes des solidarités.

34 Pour plus de précisions, voir : [https://www.citego.org/bdf\\_fiche-document-3249\\_fr.html](https://www.citego.org/bdf_fiche-document-3249_fr.html)

En parallèle, il paraît essentiel de continuer à travailler **sur les mauvaises représentations à l'égard des ménages menacés d'expulsion** :

*« On est toujours dans l'idée que s'il [le ménage] est en dette de loyer, il l'a bien cherché, et ça serait trop de l'assistanat que d'aider les gens. » (Acteur associatif).*

**Agir en prévention des expulsions locatives, c'est aussi prévenir et accompagner au mieux les ruptures**

**biographiques ou institutionnelles.** À cet égard, il est à souligner l'ensemble des leviers mis en œuvre pour la prise en charge des femmes victimes de violences, préoccupation nationale qui s'est traduite localement par le déploiement de 4 Services d'Accueil d'Urgence Temporaire<sup>35</sup> sur le territoire : des efforts certes notables qui ne permettent cependant pas de répondre à l'ampleur et à la diversité des besoins<sup>36</sup>. Les moyens mis en place sont quant à eux très insuffisants pour prévenir de manière efficiente les ruptures liées notamment aux sorties d'institution (hôpitaux, prison, ASE).



35 Dédiés à l'accueil des femmes victimes de violences, avec ou sans enfants, ils se caractérisent par des petites unités (maisons avec 4 ou 5 chambres environ) et par la présence d'un travailleur social en journée pour assurer un suivi social soutenu aux personnes hébergées.

36 Cf. L'État du mal-logement en France 2023 - Éclairage régional Île de La Réunion

## Ne laisser personne de côté

Malgré des avancées indéniables au bénéfice de certaines personnes isolées et marginalisées après parfois de nombreuses années d'errance, **les acteurs de l'AHJ dressent un bilan en demi-teinte du Logement d'abord**, soulignant l'enjeu de « massification » des réponses dans un contexte de crise aggravée depuis 2 ans. Ces dernières années ont été marquées par l'augmentation du nombre de personnes à la rue et de la fréquentation des accueils de jour notamment témoignant des **enjeux de mieux prévenir en amont les ruptures qu'elles soient liées aux sorties d'institutions (prison, ASE, hôpitaux...) ou aux expulsions locatives...**

*« Avec la crise arrivée entre-temps on ne peut pas vraiment dire qu'il y a moins de personnes à la rue. Ce que les travailleurs sociaux disent c'est que c'est lié à une augmentation importante des expulsions locatives. Et de fait, on n'a pas noté de diminution des personnes rencontrées par les maraudeurs... Donc le système produit quand même de l'exclusion... » (acteur associatif)*

**Les jeunes, et plus spécifiquement ceux les plus isolés et sans ressources, doivent également faire l'objet d'une attention renouvelée** et d'un engagement de l'ensemble des acteurs à proposer des solutions nouvelles et innovantes.

*« Les grands oubliés ? Ça reste les jeunes. Là on met en place des supers accompagnements pour les jeunes en rupture mais on s'aperçoit qu'il leur manque encore et toujours un toit sur leur tête, y compris pour les sortir de leur environnement familial toxique. On n'arrive pas à trouver de bonnes formules. Il faudrait un cadre souple pour que le jeune puisse conserver le logement malgré la fluctuation de leurs ressources... » (acteur associatif)*

Le logement d'abord doit aussi **promouvoir un accueil digne des personnes exilées** en privilégiant, dès que possible, leur accès au logement. La facilitation des démarches des demandeurs d'asile passe notamment par la production de davantage de places en Centres d'accueil (CADA), actuellement inexistantes sur l'île. À défaut, le nombre de places en HUDA doit être adapté aux besoins.

Pour les situations administratives dites « complexes » ou « à droits incomplets » ou bien pour les familles présentes sur l'île dans le cadre d'une évacuation sanitaire, la promotion de solutions de logements temporaires contribuerait à les sortir de situations de mal-logement inextricables et à accélérer leur intégration.

*« On fait face à La Réunion à une problématique qui est que presque la moitié des personnes prises en charge dans la mise à l'abri ne disposent pas d'une situation administrative stable. Donc on a forcément des freins dans les accompagnements. Notamment pour les familles qui viennent des Comores, avec un titre de séjour de Mayotte qui n'est pas recevable à La Réunion. » (acteur institutionnel)*

En attendant, le contexte de saturation du système d'hébergement se traduit par une mise en concurrence de plus en plus forte des publics et l'établissement de critères de plus en plus restrictifs pour être priorisés dans la mise à l'abri. Cela remet en cause **le droit à l'accueil inconditionnel en hébergement qui, quelle que soit la situation administrative ou sociale des personnes, doit être rapplé et respecté**. Notamment au travers d'une application effective du Droit A l'Hébergement Opposable (DAHO)<sup>37</sup> comme le rappelait l'avis du HCLD.

<sup>37</sup> On observe par ailleurs peu de recours DAHO déposés. De surcroît, plusieurs ménages reconnus prioritaires, ne sont toujours pas hébergés plusieurs mois après, alors que le délai de relogement doit être de 6 semaines. Parmi ces ménages, certains ont même obtenu une décision de justice enjoignant le Préfet à les héberger. Ce défaut de priorisation effective dans les orientations par le SIAO, est la résultante d'une absence de consigne claire de la part des services de l'État.

## PARTIE III

## DES RÉPONSES LDA À REDYNAMISER ET À AMPLIFIER POUR ATTEINDRE L'OBJECTIF « ZÉRO PERSONNE À LA RUE » À LA RÉUNION EN 5 AN

La philosophie du « Logement d'abord » n'a pas attendu le lancement d'une stratégie nationale pour irriguer les pratiques à La Réunion comme le montre la diversité des initiatives menées depuis plus de 10 ans sur le territoire.

**La démarche, qui vise à privilégier l'accès direct au logement en adaptant l'accompagnement à la situation des personnes, doit désormais être l'aiguillon de l'ensemble des politiques de l'habitat menées sur l'île.** Les évolutions de pratiques et les transformations des organisations qu'elle suppose, impliquent en premier lieu un pilotage et un soutien fort de la part de l'État comme de l'ensemble des partenaires. Elle doit être l'occasion de réaffirmer le droit au logement et de mobiliser davantage les attributions de logement social pour les ménages prioritaires.

Pour répondre aux besoins en logements de plus en plus criants sur l'île, les efforts de construction doivent être intensifiés, en particulier pour le développement d'une offre abordable de qualité afin de garantir une politique de logement pour tous. La promotion d'une offre très sociale reste en effet indispensable dans un département où plus d'un

ménage sur trois vit sous le seuil de pauvreté. La production de logements doit également s'adapter à la diversité des besoins et singulièrement ceux des personnes les plus isolées. La captation du parc privé, avec travaux et maîtrise de loyers, s'avère à cet égard une ressource complémentaire qu'il convient de développer.

Enfin, **les politiques du logement sont un rempart essentiel contre l'exclusion**, elles sont également un espace de citoyenneté quand les droits liés à l'habitat sont respectés et défendus. Il convient donc de mettre en place les conditions de la participation des habitants comme de leur accompagnement.





## LES PROPOSITIONS DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

### FAIRE DE LA RÉUNION UN TERRITOIRE « ZÉRO PERSONNE À LA RUE »

#### **La Réunion peut devenir un territoire « zéro personne à la rue ».**

L'ingénierie et les moyens financiers existants peuvent nous permettre collectivement d'atteindre cette ambition, à condition de s'en donner la volonté pour les cinq prochaines années.

#### **Le Logement d'abord a démontré son efficacité au cours des dix dernières années.**

Ce n'est pas simplement une philosophie, ce sont des modes d'actions et d'interventions opérants sur le terrain. Pour autant, il y a encore des marges de progrès, par un pilotage efficace des pouvoirs publics et des mesures à mettre en œuvre.

Si l'on prend les chiffres de l'Agence nouvelle des solidarités actives (ANSA), **il coûtera moins cher à**

**la société de permettre l'accès et le maintien au logement** (10 000 euros par an et par personne, contre 20 000 euros par an pour une personne qui ferait les allers-retours entre la rue, l'hébergement d'urgence et les hôpitaux). **Sur le plan humain, les résultats sont incommensurables.**

Enfin, il est inconcevable dans un pays comme la France qu'**au moins deux personnes à la rue meurent chaque jour**. Cette situation dramatique doit cesser et cela passe par les leviers du logement d'abord. C'est pourquoi la Fondation Abbé Pierre propose :

#### ► **7 AXES DE TRAVAIL**

(voir page suivante)

## 1. Faire du Logement d'abord l'aiguillon des politiques sociales (du PDALHPD au PDI en passant par les PLH)

- Intégrer des actions LDA dans les documents stratégiques.
- Structurer et consolider la gouvernance autour du LDA avec un pilotage efficient de l'État et une mobilisation des collectivités, en priorité le Conseil Départemental au titre de l'AMI LDA.
- Réaffirmer la place centrale du SIAO dans les parcours « de la rue au logement » en confortant ses missions d'animation, puis de coordination des acteurs et d'observation sociale.
- Relancer l'animation et le suivi d'un nouveau schéma départemental de la domiciliation administrative.
- Poursuivre le processus d'acculturation et d'évolution des pratiques professionnelles : sensibilisation auprès des écoles de travail social ; animation régulière d'ateliers ; élaboration d'outils communs et partagés ; etc.

## 2. Réduire l'invisibilité des personnes à la rue et encourager leur capacitation

- Intégrer les territoires ultra-marins à l'enquête Sans-Domicile Insee/Drees 2025<sup>1</sup>.
- Déployer les opérations de Nuit de la solidarité sur les 23 communes de La Réunion pour mieux connaître les besoins et sensibiliser les citoyens.
- Impliquer les personnes à chaque étape de leur projet et leur participation active dans les échanges et les prises de décisions les concernant (par exemple dans les réunions de coordination de la PFTA).
- Conforter les initiatives et projets s'appuyant sur le savoir expérientiel des personnes (à l'image de ce qui a été réalisé en vue de la conception de la Maison-relais de La Possession).

## 3. Faire des maraudes et des accueils de jour un tremplin vers l'accès aux droits et et au logement

- Renforcer les moyens humains et financiers des structures existantes (accueils de jour et maraudes) dont le modèle économique est très fragile.
- Développer de nouveaux lieux d'accès aux droits pour garantir un accueil de proximité.
- Relancer les coordinations des acteurs du premier accueil (CAPA).

## 4. Déployer les réponses de « première ligne » pour mieux répondre aux besoins immédiats

- Sécuriser les places en Pension/Gîte/Hôtel quelque soit le moment de l'année (vacances scolaires notamment) pour éviter les remises à la rue brutales des personnes et des enfants..
- Créer un dispositif de mise à l'abri digne, décente et stable pour les personnes isolées.
- Créer des restaurants sociaux ouverts à toutes personnes.
- Créer des toilettes et douches publiques.
- Créer des bagageries.
- Avoir une vraie stratégie de « remise sur le marché » des bâtiments vides

1. <https://www.cnis.fr/wp-content/uploads/2022/07/Presentation-2-3-Insee.pdf>

**5. Mieux se coordonner pour mieux prévenir les ruptures de parcours**

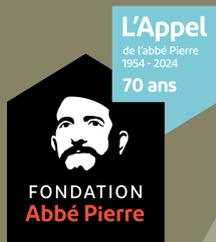
- Développer des projets à la croisée des politiques publiques en mobilisant les acteurs concernés, notamment en faveur des publics sortant des institutions, des hôpitaux, de détention ou bien encore d'ASE concernant les jeunes.
- Mettre en œuvre le Un Chez Soi D'Abord jeunes.
- Déployer plus fortement la Plateforme territoriale d'accompagnement par une mobilisation de tous les acteurs.
- Renforcer et mieux mobiliser les mesures d'accompagnement social (CHRS Hors les murs, AVDL, ASLL) et élaborer une charte / référentiel de l'accompagnement Logement d'abord.

**6. Garantir l'application du droit au logement et en finir avec les expulsions locatives sans solution de relogement**

- Renforcer l'accompagnement aux droits (DLS, DALO, labellisation), et engager les recours contentieux le cas échéant.
- Renforcer les attributions des logements sociaux aux publics prioritaires, en premier lieu les ménages reconnus prioritaires au titre du DALO.
- Préserver l'hébergement inconditionnel et garantir le droit à l'hébergement des ménages dans les délais prévus par la loi.

**7. Produire une offre de logements abordables**

- Mettre en œuvre une stratégie de déploiement des 600 places IML (dans le parc privé) supplémentaires d'ici 2027 à la Réunion (cf. propositions de Solikaz) et impulser le développement de la Maîtrise d'Ouvrage d'Insertion (conventionnement ANAH avec travaux ; bail à réhabilitation ; etc.).
- Réaffirmer et soutenir les objectifs de production de LLTS et engager une réflexion sur le LLTS-A.
- Systématiser la logique de travail partenarial (associations, bailleurs Hlm, collectivités locales et État) pour favoriser le développement des projets de résidences sociales / FJT / maison-relais.
- Mettre en œuvre l'encadrement des loyers et se saisir des outils permettant de juguler la vacance et le développement de la location touristique dans le parc privé.
- Promouvoir et mettre en œuvre un fond de baisse de quittance Hlm.
- Mobiliser les bâtiments vacants pour proposer une offre complémentaire en logements intercalaires.



## De 1954 à 2024 : un combat en héritage !

*Texte rédigé et déclamé à l'occasion des 30 ans de la Boutique solidarité de Saint-Denis.*

*Mes amis, au secours...  
La rue tue toujours.  
Chaque jour en France,  
Au moins deux personnes à la rue disparaissent  
Parfois sans tristesse,  
Et trop souvent dans l'indifférence.  
Combien de décès faudra-t-il  
Pour que nos édiles  
Se donnent comme priorité politique  
D'en finir avec cette situation dramatique ?*

*Mes amis, au secours...  
La précarité s'accroît.  
Nos accueils de jour sont bondés.  
L'an passé, plus de 2000 personnes  
Sont venues se poser, se reposer,  
Se laver, manger, garder leur dignité.  
Sans plus attendre, il nous faut ouvrir,  
Partout où le besoin se fait sentir,  
De nouveaux lieux de fraternité.*

*Mes amis, au secours...  
(L'im-)puissance publique continue,  
Malgré les tragiques conséquences  
À mettre en concurrence  
Les personnes précaires,  
En créant des nouveaux critères  
Pour évaluer leur vulnérabilité,  
Et justifier, en somme,  
D'abandonner des personnes isolées  
Femme ou homme,  
Avec ou « sans-papiers ».  
L'hébergement inconditionnel  
Est devenu optionnel.  
Notre État est-il pleinement le garant  
De l'application du droit à l'hébergement ?*

*Mes amis, au secours...  
La Réunion ne doit pas s'habituer  
À voir une femme et ses enfants  
Livrés à leur triste sort  
Pour trouver un refuge dehors.  
Hier encore,  
Suite à une séparation,  
Un homme dormait dans sa voiture,  
Et sa situation perdure.  
Sans plus d'indignation.  
Chaque week-end,  
Un jeune quitte son internat et son dortoir,  
Sans autre solution,  
Qu'un bout de trottoir.  
Ces situations, comme tant d'autres, sont  
Inadmissibles.  
Travaillons ensemble à les rendre impossibles.*

*Mes amis au secours...  
L'appel à la solidarité se perpétue,  
Un seul chemin s'impose à nous :  
Permettre à toutes celles et tous ceux qui  
N'ont pas de toit,  
De ressentir la sécurité « d'un chez soi » :  
Soyons chacune et chacun, « la voix  
des sans voix »  
Et portons en héritage,  
Le combat pour une société du partage.*

*Nou tiembo  
Nou larg pas*

# REMERCIEMENTS

**AUX PERSONNES MAL LOGÉES** qui ont accepté de livrer leurs témoignages.

## AUX ÉQUIPES DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE :

bénévoles et salariés de l'agence La Réunion / Océan Indien, de la Direction des études, de l'Animation territoriale, des Missions sociales et de la Communication.

## AUX PARTENAIRES ASSOCIATIFS ET INSTITUTIONNELS

pour leurs éclairages et leurs travaux qui ont servi de support pour la rédaction de ce rapport :

- Action Logement Services
- Agence Départementale d'Information sur le Logement de la Réunion (ADIL)
- Association laïque pour l'Éducation, la Formation, la Prévention et l'Autonomie (ALEFPA)
- Association Economie Sociale et Familiale (ESF Réunion)
- Association Régionale des Maitres d'Ouvrage Sociaux et Aménageurs – Océan Indien (ARMOS OI)
- Agence Immobilière à Vocation Sociale « Soleil » (AIVS Soleil),
- Association Allons Déor
- Association Réunionnaise d'Éducation Populaire (AREP)
- Association Réseau Oté
- Bailleur social SEMADER & SODIAC
- Bailleur social SHMLR
- Communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO)
- Croix-Rouge française – Délégation Territoriale de La Réunion (CRF)
- C.I.N.O.R (Communauté Intercommunale du Nord de la Réunion)
- Caisse d'allocations familiales de La Réunion (Caf)
- Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)
- Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL) de La Réunion
- Fédération des Acteurs de la Solidarité Océan Indien (FAS OI)
- La Halte Père Etienne Grienerberger (LHEPG)
- Pôle Logement d'Abord de la Fondation Abbé Pierre
- Réseau SOLIKAZ
- Sophie Hamel, Thierry Delahaye
- Services Intégrés de l'Accueil et de l'Orientation de La Réunion (SIAO)

**AUX DONATEURS** de la Fondation Abbé Pierre.

## HISTORIQUE DES DOCUMENTS DE PLAIDOYER, ÉVÈNEMENTS ET PUBLICATIONS RML

- 2013** « Une mobilisation partenariale indispensable, 4 priorités à affirmer dans la lutte contre le mal-logement » (RML FAP)
- 2014** « Une mobilisation partenariale indispensable, suivi des priorités (Partie 1) » (RML FAP)
- 2015** « Une mobilisation partenariale indispensable, suivi des priorités (Partie 2) » (RML FAP)
- 2016** Évènement consacré à des échanges sur « le logement rend malade »
- 2018** « Agir contre le surpeuplement, une priorité pour La Réunion ? »  
« Le plan de la FAP "sans-domicile : objectif zéro" - quelle déclinaison à La Réunion ? » (RML FAP-FORS)
- 2019** « L'application du DALO à La Réunion de 2008 à 2018 » (RML FAP-FORS)
- 2020** « La prévention des expulsions locatives à La Réunion » (RML FAP-FORS)
- 2020** Document de plaidoyer – Élections municipales 2020  
« Contrat d'engagement contre le mal-logement » (FAP-FORS)
- 2021** « La lutte contre l'habitat indigne et précaire à La Réunion » (RML FAP-FORS)
- 2022** « Les jeunes face au mal-logement à La Réunion » (RML FAP-FORS)
- 2023** État des lieux « Agir contre le mal-logement dans les départements et territoires d'Outre-Mer » (FAP-FORS)
- 2023** « Les femmes face au mal-logement à La Réunion » (RML FAP-FORS)









*Être humain !*



**AGENCE RÉGIONALE ÎLE DE LA RÉUNION & OCÉAN INDIEN**

23, rue Henri Leveueur – 97400 Saint-Denis

**Téléphone** 02 62 40 99 71

[la.reunion.ocean.indien@fondation-abbe-pierre.fr](mailto:la.reunion.ocean.indien@fondation-abbe-pierre.fr)

[fondation-abbe-pierre.fr](http://fondation-abbe-pierre.fr)