

Direction générale
des outre-mer

Evaluation de **la mise en œuvre de** la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011
« portant dispositions particulières relatives aux quartiers
d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne dans les
départements et régions d'outre-mer »

MONOGRAPHIE – LA REUNION

JUILLET 2022

SOMMAIRE

I. OBJET DU PRESENT DOCUMENT, METHODOLOGIE ET CONDITIONS D’EVALUATION	3
a. Objet du présent document.....	3
b. Méthodologie.....	4
c. Conditions d’évaluation	6
II. CONTEXTE : ETAT DES LIEUX DE LA SITUATION DU LOGEMENT ET PRESENTATION DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU TERRITOIRE	7
III. BILAN DETAILLE DE L’EVALUATION : APPLICATION DE LA LOI LETCHIMY	11
a. Bilan Axe A. Gouvernance et repérage du logement indigne et informel	11
b. Bilan Axe B. Droit d’indemnisation des occupants-édificateurs de locaux d’habitation, des exploitants d’activités professionnelles, et des bailleurs-édificateurs	16
c. Bilan Axe C. Etat des lieux des opérations spécifiques de traitement de l’habitat informel	17
d. Bilan Axe D. Police administrative de l’habitat informel – Arrêtés	26
e. Bilan Axe E. Intégration des risques naturels	27
f. Bilan Axe F. Recours aux sanctions pénales	28
g. Bilan Axe G. Droit des occupants dans les quartiers informels.....	28
IV. BILAN SYNTHETIQUE DES PRINCIPAUX RESULTATS DE L’EVALUATION	30
V. SYNTHESE DES 1ERES PISTES D’AMELIORATION PROPOSEES PAR LES ACTEURS 33	
VI. ANNEXES.....	39

I. OBJET DU PRESENT DOCUMENT, METHODOLOGIE ET CONDITIONS D’EVALUATION

a. Objet du présent document

NB : les éléments détaillés figurent dans la note de cadrage validée par le Comité de Pilotage de l'évaluation le 6 avril 2022.

Rappel de la finalité de l'évaluation

L'analyse de l'effectivité et de des principaux impacts de la loi Letchimy vise à :

- **Réaliser un diagnostic stratégique pour apprécier la mise en œuvre de la loi :**
 - Dresser une **monographie sur la situation de l'habitat informel** (qui intègre également des éléments sur l'habitat indigne régulier sur le repérage – axe A, et sur les opérations de résorption – axe C), entre 2011 et 2020, par territoire ;
 - Etablir un bilan quantitatif et qualitatif de l'application de la loi Letchimy dans les 5 DROM ;
 - Analyser les conditions de mise en œuvre, les freins et les leviers afin de faire ressortir **les axes d'amélioration possibles** pour chaque disposition.
- **Définir des scénarios d'évolution et un plan d'action opérationnel :**
 - Sur la base du diagnostic stratégique, élaborer **des scénarios d'évolution** en identifiant :
 - Les dispositions mises en œuvre avec succès dans un territoire et déterminer la possibilité de les transposer à d'autres territoires ;
 - Les dispositions dont la mise en œuvre n'a pas été effective
 - Traduire en actions opérationnelles le ou les scénarios retenus par la DGOM.

Rappel du périmètre de l'évaluation



Objet du présent document

Le présent document, qui constitue un livrable du diagnostic stratégique de la mise en œuvre de la loi Letchimy doit couvrir les sujets suivants pour chaque DROM :

- Un état des lieux de la situation logement ;
- Un bilan de l'application des dispositions de la loi Letchimy et des conditions de mise en œuvre ;

- Des premières pistes d'évolution à l'échelle de chaque DROM.

Les monographies seront présentées dans le cadre d'une session de restitution avec les référents des DROM afin de confirmer les messages clés, et seront mises à jour en fonction des échanges.

L'atelier a eu lieu le 25 mai 2022 en présence de la DEAL.

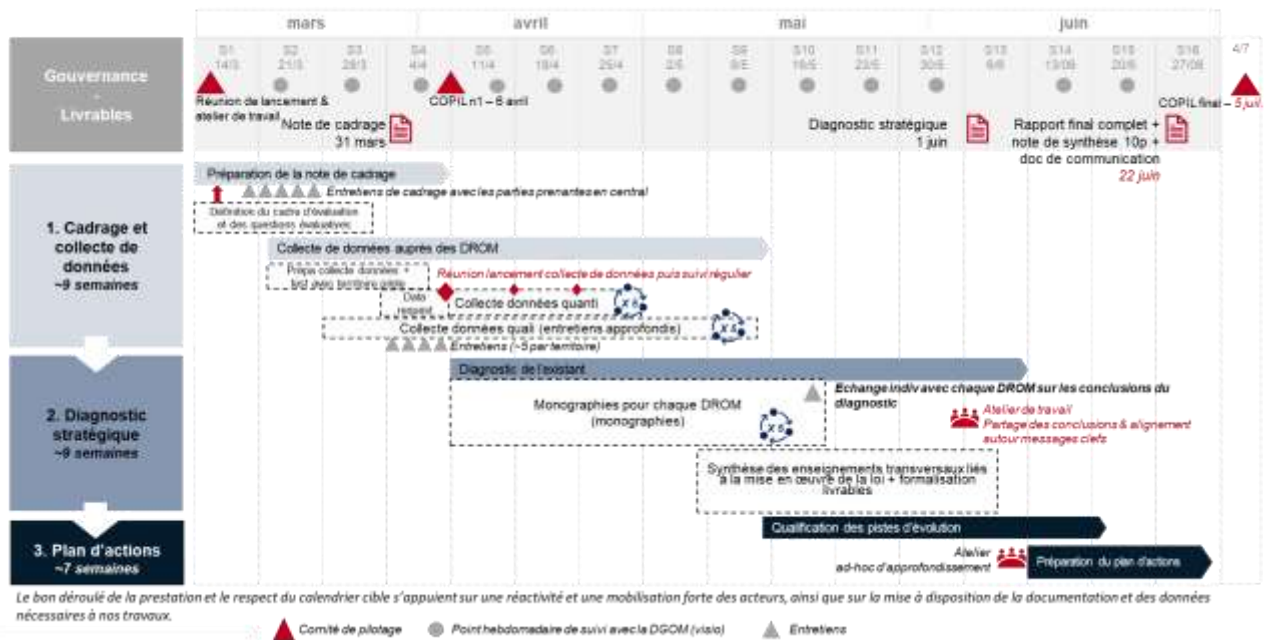
Par ailleurs, deux autres livrables complémentaires sont prévus dans le cadre de la phase de diagnostic stratégique. Il s'agit :

- D'une synthèse des enseignements transversaux liés à la mise en œuvre de la loi ;
- D'un document de communication de 4 pages environ.

b. Méthodologie

Rappel de la démarche d'évaluation en 3 étapes sur 16 semaines

RAPPEL DE LA DÉMARCHE D'ÉVALUATION EN 3 ÉTAPES SUR 16 SEMAINES



Le référentiel d'évaluation

Le référentiel d'évaluation a été construit et détaillé autour de trois piliers principaux : les objectifs et enjeux de la loi, l'effectivité de la mise œuvre de la loi et enfin ses impacts. Il figure ci-dessous (synthèse) et sa version détaillée est jointe en annexe.

Le référentiel de l'évaluation (synthèse) :

LE RÉFÉRENTIEL D'ÉVALUATION PROPOSÉ EST CONSTRUIT AUTOUR DE 3 PILIERS



c. Conditions d'évaluation

Le protocole de collecte de données

Collecte des données quantitatives

Un document de collecte des données quantitatives a été transmis à chaque DEAL/DGTL. Chaque DEAL/DGTM a complété le document en lien avec les acteurs locaux sur la base des données disponibles.

La collecte des données a duré environ 5 semaines et s'est déroulée entre le 11 avril et le 13 mai 2022.

Collecte des données qualitatives

Avec l'appui de la DGOM et des DEAL/DGTM les entretiens approfondis individuels ou groupés ont été réalisés auprès des acteurs clés entre le 14 avril et le 12 mai 2022. La liste des acteurs a été validée à la suite du Comité de pilotage qui s'est tenu le 6 avril 2022. Au total, 8 entretiens ont été réalisés. Ils ont mobilisé une vingtaine de personnes.

Liste des entretiens réalisés :

Acteur	Date d'entretien
Compagnons Bâisseurs	14/04
Fondation Abbé Pierre	20/04
ARS	21/04
DEAL	22/04
EPCI TCO	22/04
ADIL	28/04
SEDRE – SHLMR – MOUS	28/04
AGORAH	12/05

II. CONTEXTE : ETAT DES LIEUX DE LA SITUATION DU LOGEMENT ET PRESENTATION DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU TERRITOIRE

Un grand département d'outre-mer

La Réunion possède une superficie de 2512 km² soit le deuxième DROM en termes de superficie. La Réunion se localise au large de Madagascar et de l'île Maurice. Son chef-lieu est Saint-Denis.

L'île est dotée de 5 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) - cinq communautés d'agglomérations – créés entre 2000 et 2010, et de 24 communes¹.

Une population vieillissante et qui continue de faire face à un enjeu de pauvreté

La Réunion est le DROM qui a la population la plus importante avec, en 2019, une population qui s'élève à 866 506 personnes² et un taux d'évolution annuel moyen de la population entre 2013 et 2018 de +0,5% soit l'équivalent du taux d'évolution pour le territoire français hors Mayotte.

L'augmentation de la population s'explique essentiellement par un taux de natalité relativement élevé par rapport à la métropole avec une moyenne de 2,4 enfants par femme à La Réunion contre 1,84 en métropole se positionnant en 3^{ème} région en termes de fécondité en France en 2018³. L'immigration est relativement faible à La Réunion puisqu'entre 2013 et 2018, le taux d'évolution annuel moyen dû au solde migratoire était négatif (-0,6%)⁴.

Bien que la population réunionnaise continue de croître, la population réunionnaise est une population vieillissante. En 2019, la part des 60 ans et plus représente 18% de la population réunionnaise, soit le double d'il y a 20 ans, une tendance qui devrait augmenter dans les années à venir puisque selon les estimations de l'INSEE, la part des 60 ans et plus atteindrait 25% de la population réunionnaise en 2050⁵. Quant aux moins de 20 ans, ils représentent 30% de la population, ce qui reste plus élevé que la part des seniors. Néanmoins, la part des jeunes tend à diminuer au profit de la part des seniors selon les estimations de l'INSEE⁶.

Comme dans le reste des DROM, La Réunion fait face à un enjeu de pauvreté puisqu'en 2018, 39% des Réunionnais vivaient encore sous le seuil de pauvreté national alors qu'il n'est que de 15% en métropole. Cette pauvreté est particulièrement élevée dans les petites communes rurales (Cilaos, Sainte-Ros, Salazie) et les quartiers prioritaires de la politique de la ville (Bel Air-Centre-Ville-Village Desprez, Petit-Bazar-Chemin du Centre-Fayard, Centre-Ville à Saint-André, Le Gol...) avec en moyenne un taux qui dépasse les 50%⁷.

Le PIB régional par habitant en pouvoir d'achat standard le confirme également puisqu'en 2017, il était de 20 900€ à La Réunion contre 31 200€ sur le territoire français en moyenne, le **pouvoir d'achat d'un Réunionnais représente donc 67% du pouvoir d'achat français moyen**⁸.

¹ Source : Conseil général de l'environnement et du développement durable "Rénovation urbaine et habitat indigne dans les DOM", janvier 2012

² Source : IEDOM, « Tableau de bord des outre-mer », 2019

³ Source : INSEE, « Baisse des naissances et hausse des décès à La Réunion en 2018 », 2020

⁴ Source : INSEE, « La France et ses territoires », 2021

⁵ Source : INSEE, « La population réunionnaise à l'horizon 2050 », 2017

⁶ Source : INSEE, « Baisse des naissances et hausse des décès à La Réunion en 2018 », 2020

⁷ Ce seuil de pauvreté est calculé selon la distribution des revenus de métropole et il s'élève à 1 063 euros par mois et par unité de consommation INSEE, « le taux de pauvreté reste stable en 2018 à La Réunion », 2021

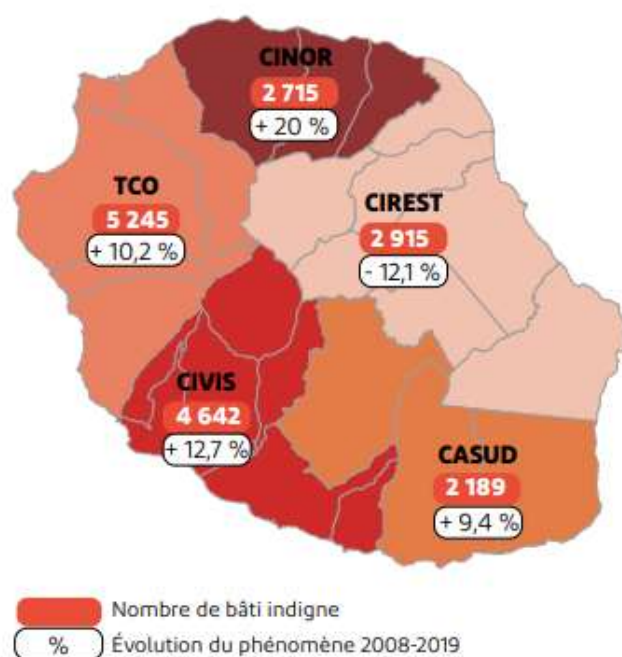
⁸ Source : IEDOM, « Tableau de bord des outre-mer », 2019

Un besoin de logements grandissant et une résorption progressive des logements indignes à La Réunion

En 2018, La Réunion possède un parc de 376 000 logements. Le nombre de résidences principales augmente deux fois plus vite que la population (+1,5%) avec un rythme moyen de +2,8% entre 1968 et 2018⁹. Cette croissance du nombre de résidences principales s'explique à la fois par l'augmentation démographique mais aussi par le phénomène de décohabitation que connaît l'île depuis plusieurs années en raison d'une évolution des modes de vie. Face à une demande importante, le logement reste une problématique prégnante à La Réunion (enjeu : maintenir le rythme de construction).

Concernant l'état de ces habitations, selon la Fondation Abbé Pierre, la situation a évolué entre la décennie 1990-2000 où il y avait de grandes poches informelles sous la forme de bidonvilles et la décennie actuelle 2010-2022 où ces poches se sont en partie résorbées grâce aux politiques publiques laissant une majorité **de petites poches diffuses d'habitat indigne en zone rurale** comme urbaine. En effet, selon l'AGORAH, 68 % des bâtis se situent en zone **d'urbanisation « étalée » ou « dispersée »**. Selon les acteurs, le caractère diffus de l'insalubrité serait proportionnellement en augmentation, du fait des politiques de résorption de l'habitat indigne.

Nombre de bâtis indignes par EPCI en 2019 et évolution 2008 – 2019 :



SOURCE / ORHI, AGORAH 2019 (2020 pour les données CASUD)

L'AGORAH estime à 17 756 le nombre de logements indignes à réhabiliter, soit 5% du parc de logements à La Réunion en 2020 ce qui correspond à une augmentation de +1521 bâtis indignes mais il convient de nuancer cette évolution en considérant une vision en « stock » : la résorption de l'habitat indigne a fonctionné mais l'apparition de nouveaux logements indignes vient contrebalancer cette résorption. En effet, 5 500 sont sortis de **l'indignité** et 7 000 ont été nouvellement repérés. On peut noter deux facteurs d'aggravation de l'insalubrité de l'habitat à La Réunion : le **problème d'étanchéité de ce milieu tropical humide** qui vient dégrader le bâti (ARS) auquel s'ajoute un problème de vacance de logements. En effet, selon la Fondation Abbé Pierre, plus de 32 000 logements seraient vacants à La Réunion, ce qui représenterait entre 30

⁹ Source : INSEE, « En 50 ans, deux fois moins d'habitants par logement », 2021

à 40% du bâtis indigne montrant l'importance de ce problème. Les intercommunalités TCO et CINOR se sont d'ailleurs saisi du problème en répondant à un appel à candidature pour le plan national de lutte contre les logements vacants en 2021¹⁰.

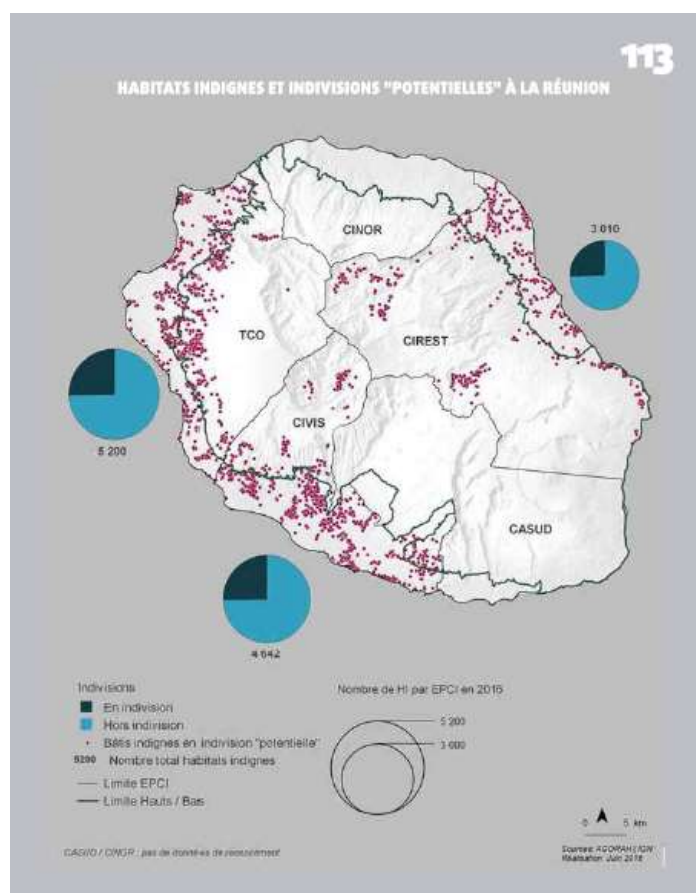
Pour ce qui est de l'habitat informel, il concerne avant tout les **cas d'indivision**, une problématique prégnante sur le territoire (Cf. zoom ci-après). Aucune donnée concernant l'habitat informel n'est disponible à ce jour.

Zoom sur les problèmes d'indivision successorale



Habitats indignes et indivisions « potentielles » à La Réunion

Carte représentant les zones d'habitats indignes avec la part de ces logements concernés par des indivisions « potentielles » à La Réunion et la part hors indivisions (non concernés par les problématiques d'indivision).



Source : Bilan des Observatoires / Agorah - 2018

Compléments d'information :

En 2019, le TCO, sur 1295 diagnostics, a recensé 36% indivisions successorales et 29% d'occupants sans titre ; la CIREST, sur 223 diagnostics, a recensé **32% d'indivision** successorales et 28% d'occupants sans-titre montrant que le problème d'indivision. Facteurs explicatifs (source : AGORAH)

Quelques éclairages de l'AGORAH (entretien) au sujet de la persistance des situations d'indivision à La Réunion :

¹⁰ Fondation Abbé Pierre. « L'état du mal-logement en France », 2021

- Au-delà du nombre d'héritiers qui s'accroît au fil des générations, les terrains sont « divisés avec la bouche entre les garçons de la famille » ce qui complexifie la succession.
- La « prescription acquisitive¹¹ » a permis de régler quelques situations mais elle reste souvent perçue comme un « vol ».
- Par conséquent, du fait de la complexité de la situation, les personnes préfèrent souvent demeurer dans leur situation « d'indignité » qui s'accompagne souvent de l'aspect informel plutôt que de démarrer des procédures et de « réveiller des histoires compliquées ». f

L'écosystème réunionnais du logement

La Réunion dispose d'acteurs sociaux pour intervenir à la fois **sur l'accès au logement** et à la fois sur le maintien dans le logement. En effet, le territoire compte 7 bailleurs sociaux (SIDR, SHLMR, SEMADER, SEDRE, SODIAC, SODEGIS, SEMAC) dont la SIDR. Créée dans les années 50, c'est l'un des acteurs qui a le plus façonné La Réunion en jouant à la fois sur le terrain du développement humain comme urbain, avec un rôle intégrateur. Il y a également la SHLMR, filiale du groupe Action Logement, spécialisé dans le logement social et intermédiaire. A cela s'ajoute la SEDRE qui aménage le territoire et construit des équipements publics et privés, ainsi que des MOUS qui ont pour objectif de promouvoir l'accès au logement.

Le parc de logement social est en constante progression pour essayer de répondre au besoin grandissant. Au 1^{er} janvier 2021, 78 957 logements locatifs sociaux étaient implantés à La Réunion, soit 23,8% des résidences principales avec une progression de 2,7%/an en moyenne¹². Malgré cela, cet accompagnement reste insuffisant par rapport au besoin de logement social et la tension du parc social reste forte ¹³.

¹¹ Un moyen d'acquérir un bien ou un droit par l'effet de la possession sans que celui qui l'allègue soit obligé d'en rapporter un titre ou qu'on puisse lui opposer l'exception déduite de la mauvaise foi.

¹² DEAL La Réunion, « Logement locatif social à La Réunion », 2019



¹³ Rapport annuel Fondation Abbé Pierre 2021

III. BILAN DETAILLE DE L’EVALUATION : APPLICATION DE LA LOI LETCHIMY

a. Bilan Axe A. Gouvernance et repérage du logement indigne et informel

Etat des lieux

Indicateurs de mise en œuvre du repérage du logement indigne et informel (PDALPD et PDLHI / PCLHI / PILHI) – source : données communiquées par le DGTM (avril 2022)

Dimension évaluée	Niveau de mise en œuvre
PDALHPD	1 PDALHPD en cours (2019-2024)
PDLHI	1 PDLHI mis en place en 2011 qui fonctionne bien
PILHI	<p><u>Part d’EPCI ayant mis en œuvre un PILHI</u></p>  <p>→ Les 5 EPCI de La Réunion ont mené un PILHI déclaré comme abouti</p> <p>■ Abouti ■ En cours d’élaboration ■ Non engagé</p>
PCLHI	<p><u>Part de communes ayant mis en œuvre un PCLHI</u></p>  <p>→ 3 communes (Petite Ile, Saint-Paul, Saint-André) ont mené un PCLHI déclaré comme abouti</p> <p>■ Abouti ■ En cours d’élaboration ■ Non engagé</p>

Evaluation de la mise en œuvre, aspects positifs et freins

La mise en œuvre de la loi Letchimy peut à ce jour être considérée comme importante tant en matière de gouvernance, d’animation que de repérage. Ainsi, La Réunion est le seul DROM entièrement couvert par des PILHI.

A noter : une partie de cette structure préexistait déjà avant la promulgation de la Loi Letchimy en 2011. Le territoire s'est ensuite saisi des outils proposés par la loi : « la lutte contre l'insalubrité existait déjà avant la loi et la majorité des canaux étaient déjà en place [...] la loi a permis d'apporter des compléments en la matière » (DEAL) ; « la mise en place des PILHI prévue dans le cadre de la Loi Letchimy, c'est quelque chose de très positif » (ARS).

Gouvernance

- Un PDALHPD (Plan départemental d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées) couvre la période 2016-2021. Une prorogation du plan jusqu'au 30 juin 2022 a été votée en septembre 2021. Une première phase d'évaluation des actions actuelles du PDALHPD est en cours. C'est à l'**ADIL de La Réunion** que le comité de pilotage du plan a confié les travaux d'évaluation du plan actuel ainsi que la coordination des travaux préparatoires de renouvellement du PDALHPD¹⁴.

Notons que le plan actuel ne distingue aucunement l'habitat informel de l'habitat indigne et ne mentionne pas les dispositions prévues par la loi Letchimy. Il prévoit toutefois la structuration d'une gouvernance de la LHI (notamment à travers la mise en place des PILHI) (action 12.1) et le « développement des dispositifs de LHI au bénéfice des publics du plan (action 12.3). S'agissant de ce second point, le plan cite notamment l'ambition de « développer les OGRAL et la OPAH » ou encore la volonté de « définir un modèle permettant un accompagnement renforcé dans le cadre des ARA ».

- Un PDLHI a été installé en 2011 à La Réunion. Il est piloté par l'ADIL. Le plan actuel ne distingue pas les situations d'habitat « régulier » des situations d'habitat « informel ». Notons toutefois que quelques axes traitent en particulier des situations d'habitat informel
 - L'axe 4 qui vise à « Poursuivre le traitement de l'habitat indigne » intègre une action de finalisation de la couverture du territoire par des plans locaux. Il s'agit ici de développer des PILHI sur l'ensemble du territoire pour se conformer à la loi d'actualisation du droit des outre-mer du 14 octobre 2015. Ces plans locaux doivent permettre à partir d'un diagnostic portant sur les différentes formes d'habitat indigne et informel de fixer les objectifs et les actions prioritaires nécessaires à la résorption de ces situations. En outre, l'accompagnement au développement des OGRAL est un point central de cet axe (Action 4.5).
 - Enfin, la lutte contre les marchands de sommeil (l'un des objectifs principaux de la loi Letchimy) fait l'objet d'un axe à part entière (Axe 6).

En termes de gouvernance :

- Un observatoire LHI qui est piloté par l'AGORAH
- 3 Comités Techniques Départementaux RHI/an présidés par le SSPCSJ : programmation (triennale) et suivi des opérations (> 10 ans)
- Des COPIL et COTECH pour chaque opération
- D'autres modalités d'animation : un comité au niveau local est en train d'être monté pour discuter de problématiques d'aménagement au niveau global (LHI, FRAFU) avec des ateliers et débats pilotés par l'AGORAH et la DEAL.

Les principaux acteurs : DEAL DEETS ARS (partie sociale hébergement relogement) et EPCI PILHI (quand ils existent) CAF ainsi que d'autres services comme le Parquet ou les Forces de l'Ordre.

¹⁴ Sources : <http://www.reunion.gouv.fr/renouvellement-du-plan-departemental-d-actions-a9025.html> ; https://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/171211_plan_d_action_pdlhi.pdf ; https://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/2_-_PDALHPD-2.pdf?msclkid=ba58a1eed13811ec89f1d176d5fcdd30 ; https://www.reunion.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/171211_plan_d_action_pdlhi.pdf?msclkid=5530b25ed13911ecaba7e1b9ad41ecef

Les acteurs ont tous souligné le bon fonctionnement de la gouvernance et de la coordination **entre les services de l'Etat et les PILHI**. L'instauration d'une réunion mensuelle de suivi des arrêtés préfectoraux semble avoir largement contribué à améliorer la coordination entre les acteurs. Ainsi l'ARS indique : « le PDLHI est dynamique et est en capacité à travailler collectivement et à identifier des solutions : [...] on y va ensemble. Il y a vraiment un pôle, ce n'est pas chacun dans son coin et on s'envoie des mails ». Cette initiative va d'ailleurs être répliquée par la TCO au niveau communal pour suivre les arrêtés des maires.

Aussi, s'agissant de la lutte contre l'habitat informel, les principales actions du pôle concernent l'information et la formation des acteurs. A ce titre, des formations ont été organisées pour expliquer la loi Letchimy, la circulaire et ses modalités de mise en œuvre à La Réunion.

- PILHI (Plan Intercommunal de Lutte contre l'Habitat Indigne) :
 - La Réunion est le seul DROM entièrement couvert par des EPCI eux-mêmes tous dotés **d'un PILHI**. Tous les PILHI ont réalisé des travaux de repérage de l'habitat indigne sur leur territoire. Toutefois leurs priorités diffèrent, en effet, alors que la CIREST donne la priorité à la **gestion de l'habitat en zones à risques naturels**, le TCO donne, lui, la priorité à la gestion des occupants sans titre. Aussi il y a une **intégration hétérogène d'un repérage du logement informel**.
 - Par ailleurs, les niveaux de maturités entre les PILHI sont hétérogènes : la DEAL considère à ce jour que seuls deux PILHI sont vraiment opérationnels (TCO et CIREST pour lesquels plusieurs financements de conventions cadres ont été réalisés par la DEAL) et 3 autres ont été validés et approuvés mais qui ne pas encore au stade de mise en œuvre opérationnelle (CINER et CASUD : **début de financement de l'équipe d'animation et de coordination**, pour la SILIS le PILHI semble être à ce jour inopérant).
A noter : le TCO a identifié des référents PILHI ont été identifiés pour ses 5 communes depuis 2014 « cela fonctionne bien, les référents sont systématiquement associés aux réflexions du PHILI ».
- PCLHI (Plan communal de Lutte contre l'Habitat Indigne) : 3 PCLHI sont en cours ou caduques, ils sont progressivement remplacés par les PILHI.

Outils de repérage

La Réunion est **très avancée en termes de repérage de l'habitat indigne**. Depuis 2008, soit bien avant la promulgation de la loi Letchimy, les premiers repérages ont eu lieu et ont permis de **mettre en exergue le fléau de l'habitat indigne**. D'après le TCO, « dans le repérage on n'a pas senti l'apport Letchimy on était déjà dans cette logique ». Par ailleurs, de nouvelles techniques **facilitent l'identification de l'habitat indigne** depuis quelques années : ex. repérage par hélicoptère ou par drone (mise à jour tous les 2 ans environ).

A noter : il n'y a pas de distinction dans le repérage entre habitat indigne et informel, ainsi qu'une absence de données HI annuelles.

Signalements : une partie du repérage de logements indignes et informels s'effectue également à partir de signalements de particuliers qui sont centralisés au niveau de l'ARS qui alimente un outil de repérage (dont les données sont ensuite réutilisées par l'observatoire AGORAH).

Nombre de signalements pour insalubrité/indignité/logement informel reçus par l'ARS / SCHS / DEAL – source : données communiquées par la DEAK (avril 2022) sur la base des éléments transmis par l'ARS

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Nombre de signalements	Données non disponibles								

Nombre de signalements pour insalubrité/indignité/logement informel ont été reçus chaque année : données non disponibles. D'après les entretiens réalisés, il semblerait que les signalements et plaintes concernent quasi uniquement l'habitat régulier.

A noter (commentaire de la DEAL) : les signalements sont en hausse auprès des guichets uniques du PILHI. Cela engendre alors un travail de tri en amont à réaliser par la réalisation d'enquêtes afin de diagnostiquer des situations de non-décence, d'indignité ou d'insalubrité. L'absence de vision sur les actions d'amélioration réalisées ne permet pas de voir la tendance générale de sortie des HI.

Quelques initiatives intéressantes évoquées :

- Le déploiement d'Histologe : l'outil Histologe vise à faciliter le signalement et à accélérer la prise en charge du mal-logement. Il est en cours de mise en place mais son déploiement semble être complexe et freiné par une certaine frilosité des bailleurs sociaux (ces derniers voient dans l'initiative, un potentiel risque de déclaration par les locataires de situation de mal-logement sans que ces derniers ne les aient préalablement avertis pour qu'ils puissent réaliser les travaux nécessaires).
- Une expérimentation va être lancée pour fluidifier le traitement des signalements et des plaintes. Cette expérimentation vise notamment à **désengorger les services de l'ARS** qui servent de guichets uniques pour les PILHI et améliorer le traitement des signalements car, d'après l'ADIL, « 80% des signalements qui arrivent à l'ARS relèvent en réalité de la compétence de la commune ! ». Pour ce faire, l'expérimentation propose de positionner l'ADIL - qui dispose de plusieurs juristes - comme le premier niveau d'information auprès des personnes effectuant des signalements dans le cadre du guichet unique. Ensuite, l'ADIL orienterait le demandeur vers le bon interlocuteur : la commune, en cas de péril et les services de l'Etat ou l'ARS, en cas d'insalubrité. Seules les situations de non-décence ne seront pas intégrées dans le dispositif.
- AGORAH : des travaux sont en cours sur l'homogénéisation de données pour développer un outil métier à destination des EPCI (inspiré du modèle de la CIVEST).

Freins associés

- Gouvernance :
 - Une complexité en matière de gouvernance et de coordination entre d'une part le travail de diagnostic réalisé par les équipes des PILHI et d'autres part les communes (maires) qui sont compétents en matière de police.
 - Une logique de pilotage par des objectifs chiffrés en termes de lutte contre **l'habitat indignes par PILHI encore trop peu développée** : « enjeu de fixer des objectifs précis et exigeants, de savoir précisément ce que l'on vise ».
 - Un portage politique insuffisant pour permettre une lutte efficace contre l'habitat indigne (d'après les acteurs interviewés : Fondation Abbé Pierre, DEAL, Collectivités). Il semblerait que la priorité en termes de politique publique soit davantage orientée sur le développement du logement social et l'amélioration de l'habitat.
 - Des niveaux de maturité très hétérogènes entre les intercommunalités de l'est et de l'ouest (avancées) et le reste du territoire.
 - Dans certaines situations, la priorisation du traitement des secteurs par les PILHI répondrait davantage à un enjeu politique (zones visibles comme les centre-bourgs) au détriment de zones où le traitement de l'insalubrité est la plus urgente.
 - Manque de compétences techniques des EPCI (évoquées par les EPCI ex CADEMA et plusieurs DEAL – **Martinique, Guadeloupe...**) 6 Ensuite, le manque de moyens attribués **aux EPCI pour réaliser sa compétence de traitement de l'habitat indigne** a été souligné par certains acteurs. Les EPCI manquent notamment de

compétences techniques pour à la fois rédiger le plan d'action et assurer son suivi, mais aussi pour lancer des opérations de résorption.

- Repérage :
 - **Des difficultés de repérage de l'habitat indigne diffus** notamment dans les zones urbaines semi-urbaines, les habitats sont bien souvent noyés dans le paysage urbain.
 - Des difficultés **d'actualisation du repérage** pour suivre les évolutions : le travail de diagnostic est effectué à un instant T, mais il n'est bien souvent plus d'actualité au moment de lancer une opération en raison de la dégradation du bâti et de l'évolution de la structure des ménages. Les Compagnons Bâisseurs expliquaient : « en 6 mois à 1 an les logements pré-repérés ont évolué : il faut aller les voir à nouveau pour vérifier leur éligibilité. Parfois les logements ont été repérés il y'a 6 ans et étaient en bon état, mais ce n'est plus le cas ensuite car les habitats se dégradent très vite ici ».
 - **Enjeu de d'avantage travailler de concert entre les collectivités et les CCAS** pour faciliter le repérage des familles (faire des croisements). L'enjeu est de mieux appréhender l'amélioration ou la dégradation de la situation pour y répondre le plus efficacement possible.

b. Bilan Axe B. **Droit d'indemnisation des occupants-édificateurs de locaux d'habitation, des exploitants d'activités professionnelles, et des bailleurs-édificateurs**

Etat des lieux

Montant des indemnisations versées au titre de la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 et nombre de logements

Arrêtés	Logements / indem.	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (estimation)	2022 (estimation)	Total
Art 1.1 - Indemnités versées à des constructeurs occupants de logements à usage d'habitation	Nombre de logements indemnisés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	0	4
	Montant des indemnisations versées	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	25 000€	0	25 000€
Art 1.2 et art 2 - Indemnités versées à des constructeurs de locaux à usage professionnel	Nombre de logements indemnisés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Montant des indemnisations versées	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Art 3 - Bailleurs constructeurs de logements informels	Nombre de logements indemnisés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Montant des indemnisations versées	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total	Nombre de logements indemnisés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Montant des indemnisations versées	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

concernés – sources : tableau complété par la DGTM (avril 2022)

Evaluation de la mise en œuvre, aspects positifs et freins

Cette disposition de la loi Letchimy a faiblement été mis **en œuvre à La Réunion** (4 indemnisations versées). Cette faible utilisation s'explique notamment par les problématiques spécifiques au territoire, à savoir un habitat indigne majoritairement diffus ce qui limite la pertinence à recourir à des opérations de type RHI ou RHS. Par ailleurs, lorsque des opérations sont organisées elles concerneraient majoritairement des logements réguliers ou en situation d'indivision.

Toutefois, il semble que les **conditions de mise en œuvre des indemnisations soient peu connues des acteurs** : il y aurait donc un intérêt à recommuniquer sur ces dispositions, d'autant plus que des cas d'utilisation à court terme ont été mentionnés par les acteurs (ex. une RHS en cours).

Enfin, en l'absence de retour d'expérience, la question de l'adéquation du barème proposé par la loi n'a pas pu être traité dans le cadre de l'étude.

Aspects positifs

Bien que 4 indemnisations aient été versées, certains acteurs ont mis en exergue les avantages de cette disposition prévue par la loi Letchimy.

Le principal intérêt de cette disposition résiderait dans sa capacité à faciliter **l'acceptation par les occupants** :

- Le SEDRE indique : « la subvention Letchimy est pertinente dans l'accompagnement, elle constitue un argument pertinent supplémentaire incitatif pour les familles à quitter leur logement et à être relogées ».
- L'opérateur précise aussi : « Letchimy vient reconnaître une propriété ou un investissement fait dans les lieux par les occupants. Ces derniers sont très attachés à leurs terres car ils y vivent depuis longtemps et qu'ils sont propriétaires de leur logement ». C'est pour cela que « l'expropriation est bien souvent vécue comme une spoliation par ces derniers ».

Freins associés

- Des cas d'utilisation possibles limités à La Réunion (cf. explications ci-dessus).
- Une certaine méconnaissance des textes par les acteurs

Toutefois, certaines opérations devraient recourir aux indemnisations Letchimy sous peu (cas d'une RHS en cours).

c. Bilan Axe C. Etat des lieux des opérations spécifiques de traitement de l'habitat informel

Etat des lieux

Indicateurs relatifs à l'état des lieux par type d'opération (RHI, RHS et OGRAL) : nombre d'opérations, nombre de logements concernés et durée moyenne – source : données transmises par la DGTM (avril 2022)

1. RHI	Indicateurs		Commentaires
1.1. Nb « Anciennes RHI ¹⁵ » non clôturées	<i>nombre d'opérations</i>	16	16 opérations de RHI initiées entre 2002 et 2009 sont encore en cours aujourd'hui. Elles concernent plus de 990 logements.
1.2 Nb « RHI post Letchimy » clôturées ¹⁶		1	1 RHI terminée en 2021 sur un 5 RHI engagées entre 2014 et 2017 dont 4 retraits d'AE pour non- commencement des travaux dans les délais.
1.3. Nb « RHI post-Letchimy » en phase pré-opérationnelle	<i>nombre d'opérations</i>	3	En 2022, 2 études pré-opérationnelles en cours, engagées entre 2012 et 2018
1.4. Nb « RHI post-Letchimy » en phase opérationnelle	<i>nombre d'opérations</i>	9	En 2022 9 opérations RHS/RHI en cours, engagées entre 2012 et 2018
1.5. Nb de logements concernés par des « RHI post-Letchimy	<i>nombre de logements (1.3 + 1.4)</i>	-	Plus de 1418 logements 2022 (nb : données incomplètes)
1.6. Durée moyenne « RHI post-Letchimy »	<i>En année</i>	5	5 années en moyenne d'après la DEAL
2. RHS			
2.1. RHS en cours / terminées	<i>nombre d'opérations</i>	2	En 2022 RHS en cours qui concernent 142 logements informels : - depuis 2015 RHS Tranche 1 Montée Panon Mourvave - depuis 2017 RHS Tamarins
2.2. Nombre de logements concernés	<i>nombre de logements</i>	142	
3.3. Durée moyenne RHS	<i>En année</i>	5	5 années en moyenne d'après la DEAL
3. OGRAL			
3.1. OGRAL en cours / terminées	<i>nombre d'opérations</i>	8	En 2020, d'après l'étude de l'AGORAH : 8 OGRAL lancées dont : - 6 terminées (4 sur le TCO, 2 sur la CIREST) - 2 OGRAL en cours (Salazie) - (Petite-Ile : travaux achevés + nouvelle tranche à venir)
3.2. Nombre de logements concernés	<i>nombre de logements</i>		
3.3. Durée moyenne OGRAL	<i>En année</i>	2	

¹⁵ « Anciennes RHI » désignent les opérations lancées avant la promulgation de la loi Letchimy en 2011.

¹⁶ « RHI post-Letchimy » désignent les opérations lancées avant la promulgation de la loi Letchimy en 2011.

Comme expliqué succinctement en introduction, **le contexte réunionnais s'agissant du type d'habitat indigne a évolué ces dernières années**. En effet, les grandes poches d'habitat informels (format bidonville) ont été traitées dans les années 1990-2000 voire 2021 grâce à divers outils : RHI, développement des logements évolutifs sociaux (LES) etc. Or, depuis 2010, la situation est bien différente. Si, l'habitat indigne est phénomène qui se développe toujours (environ +10% en 10 ans depuis 2008¹⁷), il se situe majoritairement dans des poches diffuses localisées à la fois dans des zones urbaines et rurales. Ainsi, selon L'AGORAH, en 2021, 68 % des bâtis indignes se situaient **en zone d'urbanisation « étalée » ou « dispersée »**.

Cette évolution de la forme de l'habitat indigne à La Réunion a entraîné des conséquences sur les outils permettant de lutter contre le fléau.

En outre, rappelons que le logement « spontané » tel qu'il peut se développer dans d'autres territoires (ex. bidonvilles et squats que l'on trouve à Mayotte ou en Guyane) n'existe pas à La Réunion. Par ailleurs, la question de l'irrégularité de la situation foncière (logement informel) concerne très majoritairement les **problématiques d'indivisions successorales**, ce qui est aussi une différence importante par rapport à d'autres DROM et explique des besoins différents en termes d'opération de lutte contre l'HI.

Toutefois, 13 opérations de RHI ont été lancées depuis la promulgation de la loi (dont une a été achevée) : la loi n'a donc pas permis de réduire la durée des opérations de RHI. A ce jour, ces opérations n'ont fait l'objet d'aucun versement en termes d'indemnités prévues par la Loi Letchimy.

S'agissant des « nouveaux outils » instaurés par la Loi, on constate :

- Un **nombre limité d'opérations de RHS engagées** (2 opérations) qui s'expliquerait par le format inadapté de ces opérations qui visent à traiter des grandes poches d'indignité (tout comme les RHI, mais en permettant la conservation d'au moins 60% du bâti). A noter : une opération en difficulté de sortie. Aucune indemnité n'a été versée dans le cadre de la Loi Letchimy.
- Enfin, le **nouvel outil d'OGRAL a connu un certain développement** à La Réunion pour traiter les situations d'habitat indigne dans les secteurs diffus. En effet, 8 opérations ont été lancées / réalisées à ce jour, positionnant La Réunion comme un département « pilote » dans le domaine (bien que le développement soit hétérogène sur le territoire puisqu'il ne concerne aujourd'hui que les intercommunalités de l'ouest et de l'est). Cela représente certes un nombre limité de logements concernés (entre 80 et 120 logements une fois l'ensemble des opérations terminées) mais ces premiers retours d'expérience sont une source d'information précieuses pour améliorer et adapter l'outil (de nombreux freins ont été identifiés) afin de permettre **« son passage à l'échelle »**. A titre indicatif, les Compagnons Bâisseurs indiquaient « le TCO a identifié 100 à 150 OGRAL sur son territoire ! Les opérations devraient se multiplier si les freins sont levés ».

Evaluation de la mise en œuvre, aspects positifs et freins

La mise en œuvre des opérations prévues par la Loi Letchimy est moyenne en raison **d'une certaine inadaptation du texte au contexte réunionnais caractérisé par un habitat indigne diffus et un habitat informel qui concerne des situations d'indivisions**.

Toutefois, 13 opérations de RHI ont été lancées depuis la promulgation de la loi (dont une a été achevée). La loi n'a cependant pas permis de réduire la durée des opérations de RHI. S'agissant des RHS, seules 2 opérations ont été initiées.

L'avancée majeure de la loi concerne la mise en place des OGRAL, outil dont La Réunion a su se saisir pour devenir un territoire « pionnier » en la matière avec 8 opérations réalisées /

¹⁷ Source : <https://www.fondation-abbe-pierre.fr/documents/pdf/2021-rmlagreu-116p-diff.pdf>

en cours. Toutefois, ces opérations restent expérimentales et plusieurs freins devront être levés pour permettre leur passage à l'échelle.

1. Opérations de RHI et RHS

En matière de RHI, 13 opérations de RHI ont été engagées depuis la promulgation de la loi Letchimy (dont une seule clôturée). Au-delà de l'inadaptation du format de ces outils pour traiter de « petites poches » d'insalubrité, certains freins permettent de comprendre les difficultés à clôturer les opérations initiées il y a plusieurs dizaines d'années. En effet, en plus des 13 opérations mentionnées, 16 opérations datant d'avant la loi Letchimy de 2011, sont encore en cours.

Des opérations enlisées depuis des années (avant le Loi Letchimy) pour plusieurs raisons :

1. Augmentation du prix du foncier qui affecte la poursuite des opérations. A titre d'exemple, le TCO explique qu'une petite RHI (20 logements) n'est plus rentable aujourd'hui notamment à cause du coût du foncier dans l'ouest : « pour une telle RHI, le forfait théorique de prise en charge est d'environ 25K€ par logement alors que le coût réel est proche de 40K€ ce qui signifie qu'une large partie de l'opération est non financée ».

2. Evolution de la composition des familles et des besoins

3. Contentieux sur le statut des propriétés foncières

La DEAL résume ainsi la situation : « avec toutes ces difficultés, l'appétence pour les outils de RHI et de RHS a pris un sacré coup. Il y a plusieurs maîtres d'ouvrage que nous ne sommes pas près de revoir ! ».

Par ailleurs, aux difficultés citées précédemment s'ajouteraient des conséquences liées à la loi Letchimy. En effet, certains élus auraient perçu le nouveau cadre d'intervention comme moins souple, plus strict ce qui aurait découragé certains EPCI / collectivités de continuer à réaliser des RHI. Par exemple la DEAL indique « avant Letchimy, on avait une certaine souplesse. Ainsi, même si dans le secteur Sud les maires n'avaient pas de compétence RHI, ils se donnaient le temps pour trouver les solutions adaptées. Ça a permis de résorber les poches. Maintenant, les maires disent que c'est trop coûteux (RHI/RHS) et complexe : cadre règlementaire plus strict, enjeu de maîtriser le foncier... ».

Zoom sur site de Poules d'eau à Saint Paul (RHI multi sites) : une opération dont l'étude de faisabilité a duré 12 ans - facteurs explicatifs



- 2008 : démarrage de l'étude de faisabilité : repérage, identification du périmètre
- 2020 : lancement de la DUP et démarrage de la phase opérationnelle

Raisons expliquant la durée de l'étude de faisabilité :

- Des freins liés au **contexte et au périmètre de l'opération** :
 - Cumul de tous les sites RHI de dans une seule et même opération
 - Zone archéologique de minerais (exige dialogue avec l'INRAP)
 - Arbitrage politique (complexe avec expropriation). Changement de l'équipe municipale.
 - Des contraintes qui seraient liées à l'application de la « Loi sur l'eau »
- Des freins politiques : pour les élus locaux, un arbitrage complexe et une acceptabilité du projet difficile pour les populations car nécessite expropriation. Impact du changement de l'équipe municipale.
- Temps nécessaire validation du projet par l'État :
 - « Ce qui est compliqué c'est l'absence de dérogation (caractère urgent) – le projet n'a pas été traité de façon prioritaire par rapport à d'autres projet avec peu d'enjeux (permis de construire privés) ».



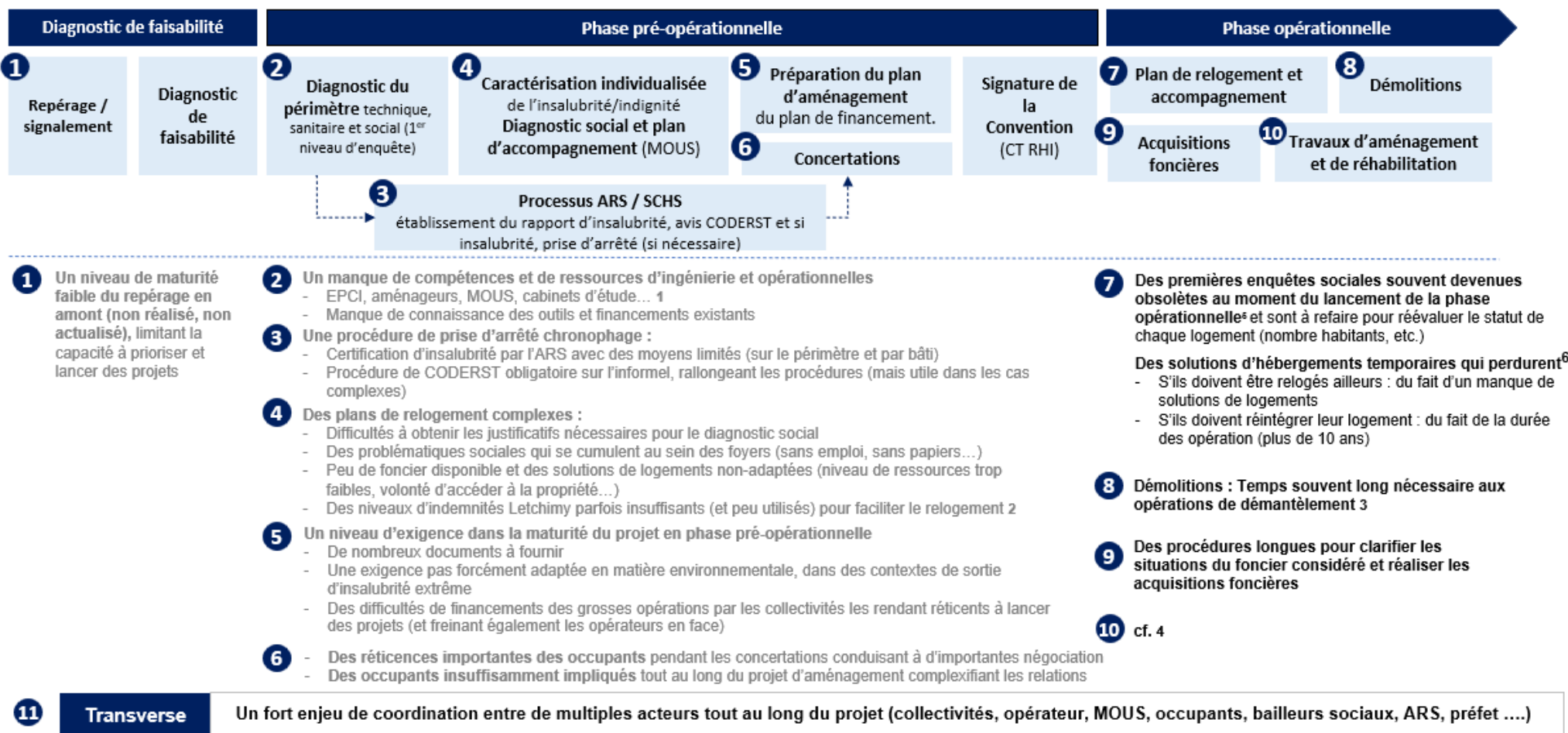
- « On a dû représenter 5 fois le projet ! tout ça pour une petite voie avec 20 logements [...] l'État a des attentes très élevées, il veut un projet exemplaire... [...] au prétexte que l'État finance, il veut tout valider dès la phase d'esquisse ».
- **La problématique de l'accompagnement et du relogement des familles :**
 - Des difficultés à faire accepter le projet aux familles : les occupants ne perçoivent bien souvent pas leur habitat comme insalubre et sont bien souvent très attachés à leurs terres « ce n'est pas parce que la loi dit que la maison est insalubre que la famille trouve que la maison est insalubre ! »
 - Difficultés à trouver des solutions de relogement aux familles : « nous avons des familles en transit dans du collectif depuis 20 ans », l'arrêt du dispositif de LES a été très déstabilisant pour les opérations.
 - Difficultés à garantir aux familles un parcours de relogement, de leur donner de la visibilité et de tenir les délais : « A Poules d'eau, une partie des familles devait partir vers des logements individuels mais à cause d'un arbitrage politique, l'opération a été annulée donc tout le parcours résidentiel est tombé à l'eau [...] on est victimes de ces aléas »
 - Piste : identifier un coordinateur RHI (MOUS) qui serve d'interlocuteur à chaque famille

Freins associés

Plusieurs de ces freins sont communs aux différentes DROM, et sont détaillés dans le schéma ci-dessous :

Étapes de déroulement d'une RHI/RHS et synthèse des freins principaux rencontrés :

Macro-processus de RHI – freins transverses à l'ensemble des DROM



X Principaux freins

En gris : moins pertinent pour La Réunion

2. Opérations d'OGRAL

Retour d'expérience des OGRAL à La Réunion¹⁸ : un territoire qui a su innover pour mettre en œuvre ces opérations mais qui est confronté à plusieurs difficultés

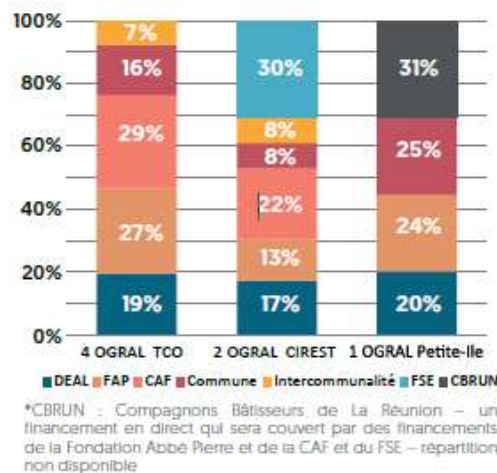


- **8 opérations d'OGRAL** en cours / réalisées sur le territoire réunionnais et 64 auto-réhabilitations accompagnées réalisées.
- **Modalités d'intervention** : à La Réunion le dispositif d'OGRAL est adossé du dispositif d'Auto-Réhabilitation accompagné des Compagnons Bâisseurs (spécificité locale). L'objectif de l'ARA est de mettre « l'humain au cœur des OGRAL », de « faire avec » pour un impact social fort afin de redonner confiance aux familles dans une logique de projet global. L'accompagnement prévoit notamment le lien avec d'autres dispositifs : ex. diagnostic SLIME pour réduire la consommation en énergie/eau, demandeurs de chauffe-eau-solaire, d'installation de compteurs EDF, visites de SPANC pour autoriser ces installations etc.
- Profils des bénéficiaires :
 - Revenus précaires (69% disposent de moins de 1000€ de revenus mensuels)
 - Composition des foyers : des familles (56%) dont une part importante sont monoparentales ou des personnes seules (31%)
 - Statut foncier : indivision (83%) et dans une moindre mesure en situation d'occupants sans titre de propriété
- Logements concernés et assiette des travaux :
 - Principalement constructions non achevées, faites de béton et bois sous tôle. Une part importante de grands logements : 44% : font plus de 70m2.
 - Les travaux réalisés nécessitent une intervention plutôt « moyenne » que « légère » en réalité (travaux de toiture, façades, menuiseries, isolation, pose de plafond / cloisons, amélioration des sanitaires, plomberie, installation dispositif de chauffe-eau/ chauffage).
- Durée moyenne de l'OGRAL : théoriquement 3 ans : 1 an d'études (phase pré-opérationnelle) et deux ans de travaux (phase opérationnelle). Le retour d'expérience montre que la phase opérationnelle dure en moyenne 15 mois ce qui est relativement rapide comparé à d'autres types d'opérations d'amélioration de l'habitat.
- Financement :
 - Coût d'une OGRAL **30 à 35 K€** - 70% des coûts concernent l'**accompagnement/** fonctionnement des Compagnons Bâisseurs de La Réunion afin de réaliser les chantiers. 26%, concernent les coûts de matériaux et les 4% des coûts restants concernent les études. *NB : La DEAL Réunion précise que le bilan de l'AGORAH stipule que l'accompagnement social dans les OGRAL représenterait 70% de leur coût total, mais les derniers chiffres ont plutôt démontré qu'il représentait 1/3 du budget dédié de 35.000 euros (le reste étant alloué aux coûts de fonctionnement).*
 - Répartition des financements :
 1. La DEAL (via la LBU) : financement maximal de **4,8K€ (hors phase d'étude) qui** représente entre 17 et 20% du coût total des opérations - qui se décompose comme suit :
 - Etude pré-opérationnelle : financement de 80% de l'étude soit 8K€ sur 10K€
 - Phase opérationnelle : financement de 80% de l'accompagnement soit 800€ sur 1000€ par logement et de 80% des achats de matériaux soit 4K€ sur 5K€.
 2. L'aide de l'État est complétée d'aides de la Caisse d'Allocations Familiales, la Fondation Abbé Pierre, la commune/EPCI et des aides européennes (maintenant suspendues) – cf. graphique ci-dessous.

¹⁸ Sources : entretiens réalisés auprès des acteurs, présentation de la DEAL « partage d'expériences LHI - 22 mars 2022 », OGRAL Bilan de l'observation HI (AGORAH) 2020.

A noter : dépassement fréquent du budget, d'une part s'agissant de l'accompagnement (temps de présence sous dimensionné, entraide familiale insuffisante ex. en cas d'indivision) et d'autre part du coût des matériaux (8K€ de budget est insuffisant pour certains chantiers)

Réparation des participations par financeurs : source : Observatoire AGORAH – Bilan des OGRAL 2020



Aspects positifs

- Satisfaction des bénéficiaires ayant bénéficié de ces opérations : d'après le bilan mené par l'AGORAH (2020), **88% des bénéficiaires pensent que l'OGRAL** a amélioré considérablement leur logement. NB : la durée des travaux est toutefois considérée comme un point négatif par certains bénéficiaires.
- **L'effet** incitatif de ces opérations : « les OGRAL impulsent un mouvement positif en termes d'amélioration de l'habitat : le voisin aura aussi envie de peindre sa maison, cela créé un mouvement au niveau des quartiers (ex. prêts d'outils entre voisins) »¹⁹.
- **Les modalités de fonctionnement de l'OGRAL permettent** un financement et une **gouvernance multi partenariale autour d'un** projet collectif avec une certaine dynamique partenariale.
- Les opérations sont relativement courtes (durée moyenne des travaux de 15 mois) ce qui est plus « compatible » avec la durée des mandats des élus.
- **Le retour d'expérience a permis développement de bonnes pratiques pour associer** pleinement la famille au projet (ARA) permettant ainsi de redonner confiance aux familles en difficulté pour engager d'autres démarches.
- Un impact social important de ce type d'opérations réalisées en modalité ARA : la DEAL souligne en effet que les OGRAL n'ont pas seulement un effet du point de vue de l'habitat, elles ont aussi un impact social qui permet une « réinsertion d'habitants parfois à la dérive ».
- Le retour **d'expérience permettra de mieux calibrer les interventions** : choix des familles, motivation et capacité des foyers à bénéficier d'une ARA, et dimensionnement du chantier.

Principaux freins :

- La difficulté à dimensionner le chantier d'ARA et les moyens associés en termes d'accompagnement technique et social. Ainsi la Fondation Abbé Pierre indiquait : « On

¹⁹ Entretien réalisé en avril 2022 auprès des Compagnons Bâisseurs

prend souvent une moyenne proche de 30K€, mais il faut tenir compte des spécificités de chaque chantier et des caractéristiques du ménage ».

- La difficulté à trouver les financements nécessaires (ex. (financement du volet MOUS par la LBU très insuffisant) **et l'instabilité des financements** (ex. de fin des financements du FSE depuis 2020 qui accroît les difficultés)
- La coordination entre acteurs est complexe (Compagnons Bâisseurs, MOUS, EPCI, autres financeurs ...) et la répartition des responsabilités semble parfois peu clair « il y a de la confusion entre le rôle des uns et des autres et ça peut faire perdre du temps ». Le Comité Technique est un instrument clé d'animation des opérations : coordination des acteurs entre eux, suivi de l'avancement du chantier et réalisation des arbitrages nécessaires.
- **L'orientation du financement des travaux au profil des occupants** (8000€) et non de l'opérateur complexifie les opérations. En effet, les acteurs indiquaient « il faut que l'on trouve une solution pour mobiliser ces 8000€ de subventions à verser aux habitants ... ce complément financier n'est pas mobilisé car un particulier ne peut bénéficier de subvention LBU et cela nécessiterait donc qu'un opérateur soit agréé pour toucher le financement pour le compte de l'habitant ».
- **La pertinence du principe d'amélioration légère** au regard des besoins de travaux pour sortir de l'insalubrité
 - D'après la Fondation Abbé Pierre, il y a des situations où les financements ne permettent pas au ménage de **sortir de l'insalubrité totale et de façon durable** « on améliore juste une partie de la maison (ex. la toiture) ... et les ménages sont parfois obligé de revenir pour resolliciter une aide pour améliorer leur habitat ». Ce sujet est crucial car les occupants n'ont pas accès aux aides d'amélioration de l'habitat prévues dans le droit commun. Il y a donc un enjeu à réaliser **l'ensemble** des travaux nécessaires **à la sortie de l'insalubrité**, ce qui n'interdit pas qu'une RHI / RHS puisse se mettre en place dans un second temps dans le secteur (auquel cas il n'y aura pas besoin de recommencer des travaux si l'insalubrité a été traitée). Enfin, les opérations de RHI/RHS sont longues à mettre en œuvre ce qui justifie le besoin de réaliser l'ensemble des travaux nécessaires à la sortie de l'insalubrité au même moment pour ne pas laisser les ménages perdurer dans des situations très précaires.
 - Aussi, le principe d'amélioration légère semble exclure une partie des travaux **nécessaires à la sortie de l'insalubrité**. Les acteurs sur le terrain se trouvent confrontés à un dilemme : respecter les textes ou répondre aux besoins réels des ménages, ce qui crée des situations où d'après la DEAL « on finit par mettre le pied dans des travaux non règlementés et confirme faute d'outil adapté (ex. problèmes de structure, raccordement au réseau...) » ou encore « on attend un nouvel outil (autre que l'OGRAL) : ça n'a plus de sens d'intervenir sur une prise électrique neuve alors que le mur s'effondre ».
- **L'exclusion d'une partie des bénéficiaires** potentiels du fait des modalités de réalisation des travaux (ARA) et la difficulté à faire participer les occupants. Par ailleurs sur le terrain, le retour d'expérience montre une forte complexité liée aux problématiques sociales économiques (isolement, addiction, recherche d'emploi...) des populations et à l'évolution des situations familiales qui impactent fréquemment les chantiers. Ces difficultés sont à l'image du coût élevé que représente l'accompagnement des occupants (70% du coût total de l'opération). Ainsi, il pourrait être préférable que pour les situations / travaux ne se prêtant pas à de l'ARA les artisans puissent réaliser directement les travaux. Ces situations concernent notamment les personnes âgées (31% des opérations et les familles monoparentales).
- Une capacité limitée des opérateurs locaux à gérer des interventions de ce type si le dispositif, d'autant plus qu'il devait s'étendre : il n'y a aujourd'hui qu'un seul opérateur à même de mener ces opérations (en modalité ARA) complexes qui impliquent de multi-acteurs avec un volet social prépondérant compte-tenu de la précarité des habitants. La question du manque d'attractivité de cette activité a été soulevée par de nombreux

acteurs interrogés : « les opérateurs (qui sont des structures fragiles sur notre territoire) ne veulent pas se positionner car ces opérations prennent trop de temps et demandent des compétences particulières » (pour rappel 70% du budget consacré au fonctionnement et à l'accompagnement social) ...

Zoom : réflexions partagées par la DEAL en termes de pistes pour développer d'autres modalités d'intervention que l'ARA

Pour les situations où la modalité ARA ne serait pas pertinente, il pourrait être intéressant de permettre une réalisation des travaux par un bureau étude et des entreprises privées, ou en régie via le CCAS, moyennant une conduite de l'opération sous un angle technico-social. Le conducteur de travaux agirait pour le compte de la collectivité et aurait pour mission de réaliser le suivi et la bonne réalisation des travaux.

Le montage pourrait consister en une convention entre l'Etat et l'EPCI compétente en matière de LHI permettant de financer les coûts de la réalisation des travaux, des matériaux et la MOUS (calculée sur la base d'un nombre de logements concernés).

L'EPCI transmettrait à la DEAL le décompte et le compte-rendu de réalisation de l'opération. Cela permettrait un transfert de responsabilité aux EPCI qui ont leurs propres agréments avec les opérateurs. Ce mécanisme permettrait ainsi une double simplification : pas d'agrément nécessaire des opérateurs par la DEAL et une réduction des délais (et donc des économies).

- Le statut des indivisaires qui représente la très grande majorité des situations devrait être clarifié pour mieux connaître leurs droits réels (ex. éligibilité au dispositif d'amélioration de l'habitat).
- Le besoin d'autres modalités **d'intervention complémentaires à développer** notamment pour intervenir dans le très diffus et régler la question de la propriété foncière : « on continue à bricoler entre deux outils (i.e. la RHI et l'OGRAL) qui ne permettent pas de répondre à nos besoins ».

Zoom sur Le Fonds Mutualisé pour l'Amélioration de l'Habitat (FMAH) du TCO²⁰



- Le FMAH a été créé en août 2022 – mise en œuvre de l'expérimentation courant 2022. L'ADIL accompagne le TCO dans la structuration du FMAH.
 - Objectif : « d'accompagner et d'aider les familles identifiées par le PILHI vers un projet d'amélioration de l'habitat, incluant systématiquement des travaux de rénovation énergétique ».
Ambition d'accompagnement 500 logements non éligibles au droit commun (principalement en raison de problématiques d'indivisions successorales).
 - Bénéficiaires cibles :
 - Les familles non éligibles aux aides de droits communs (LBU, Dépt, Région) : ménages indivisaires, occupants sans titre sur du diffus
 - Les critères d'éligibilité au fond : un critère de « **stabilité d'occupation** » (5+ ans) (justif. ex. taxe foncière, attestations d'occupation du logement etc.) qui permet de rendre éligible aux aides du fonds les ménages en situation d'indivision successorale exclus de fait des procédures de droit commun.
 - **Modes d'intervention** :
 - Maîtrise œuvre : travaux lourds, à hauteur de 30K€ par logement en moyenne
 - Régie intercommunale des travaux : travaux de second œuvre, plafond de 5K€ par logement
- Le fonds vise un accompagnement en 2022 de 15 projets en maîtrise d'œuvre et 20 projets en régie
- Pourquoi une telle initiative ? 2 enjeux :

²⁰ Sources : entretiens réalisés ; documentations

- Accélérer les procédures pour les occupants de d'habitats indignes / informels non éligibles aux aides de droit commun
- Permettre de mutualiser les financements et les moyens
- Financeurs potentiels : Etat / TCO / CAF / Fondation Abbé Pierre / collectivités locales / Action Logement (via le PIV OM, axe innovation) (à confirmer) à des règles de financement en cours de validation (complexe)

d. Bilan Axe D. **Police administrative de l'habitat informel** – Arrêtés

Etat des lieux

Nombre d'arrêtés pris chaque année dans le cadre des polices administratives prévues par la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 et nombre de logements concernés – source : données communiquées par le DEAL sur la base des éléments transmis par l'ARS (avril 2022)

Arrêtés		2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (estimation)	2022 (estimation)	Total
Article 9	Nombre d'arrêtés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Nombre de logts concernés	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Article 10	Nombre d'arrêtés	1	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5
	Nombre de logts concernés	1	3	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	5
Article 11	Nombre d'arrêtés	Information non disponible.												
	Nombre de logts concernés													

L'étude permet de constater que l'arrêté prévu par l'article 9 de la loi Letchimy n'a jamais été mis en œuvre. Plus ciblé puisqu'il vise des situations habitat informel ponctuelles, l'article 10 de la loi Letchimy a été utilisé 5 fois depuis la promulgation de la loi.

Ces chiffres apparaissent comme relativement faibles au regard du nombre total de polices administratives traitées par l'ARS : environ une centaine de procédures chaque année, dont environ 60% concernent des arrêtés d'urgence et 40% portent sur les arrêtés d'insalubrité.

Le faible recours aux procédures Letchimy s'expliquerait principalement par la prépondérance à La Réunion d'un habitat insalubre principalement régulier, qui se situe dans le diffus, dans des milieux ruraux notamment.

Evaluation de la mise en œuvre, aspects positifs et freins

La mise en œuvre des polices administratives prévues par la loi Letchimy est très faible. Au cours de la dernière décennie, la procédure prévue par **l'article 9 de la loi n'a pas été utilisée** et celle prévue **par l'article 10 l'a été 5 fois**. Si l'hypothèse d'une connaissance insuffisante de la loi par les acteurs est plausible, la faible application des polices administratives prévues par la loi Letchimy semble s'expliquer davantage par la situation spécifique de La Réunion : un habitat indigne situé dans des secteurs diffus, principalement régulier, et quelques cas d'« irrégularité » de la situation foncière liés à des situations d'indivision. Pour ces raisons, les polices prévues dans le droit commun ainsi que des solutions de règlement « à l'amiable » suffisent bien souvent pour lutter contre l'indignité.

Autres précisions :

- Expropriation loi Vivien : les arrêtés pris à ce jour n'ont pas utilisé les modalités d'expropriation en loi Vivien.

- CODERST : l'ARS a souligné que l'abandon de la procédure de passage en CODERST (prévue dans le cadre des articles 9 et 10) - qui fait suite à l'Ordonnance n° 2020-1144 du 16 septembre 2020 relative à l'harmonisation et à la simplification des polices des immeubles, locaux et installations - a permis de **raccourcir les délais et de fluidifier l'instruction des dossiers**. Toutefois, l'ARS indique que le recours au CODERST se fera dorénavant au cas par cas : il pourrait être réservé aux dossiers avec des risques de contentieux ou des problématiques avec les propriétaires pour sécuriser les procédures. **En effet, d'après l'ARS, l'intérêt principal d'une telle instance est qu'elle permettrait de « convoquer un propriétaire pour faire un rappel formel par une autorité de l'Etat ».**

e. Bilan Axe E. Intégration des risques naturels

Etat des lieux

La Réunion est l'un des territoires français les plus exposés aux risques naturels majeurs puisque qu'elle est confrontée à 7 des 8 principaux aléas naturels prévisibles identifiés au niveau national. Les risques sont les suivants : cyclones, les tempêtes, les éruptions volcaniques, les inondations, les mouvements de terrains, les séismes, et les feux de forêts et de végétation.

D'après les chiffres des acteurs sociaux :

- 125 000 personnes sont situées en zone inondable (DEAL) ;
- Plus de 100 000 personnes sont exposées à des mouvements de terrain. (DEAL) ;
- 4 700 bâtis exposés à des risques naturels notamment mouvements de terrains/inondations dont 1 500 soumis à un risque élevé (8,5%) et certaines régions exposées plus que d'autres comme la région de Salazie exposée à 60% d'après l'AGORAH.

Utilisation du FPRNM de 2012 à 2021 (en M€) – source : données communiquées par la DGPR (avril 2022)

Dépenses M€	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 AE	2021 CP	Total
Total 5 DROM	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	3,92	0,27	1,22	0,00	1,00	0,06	6,47
La Réunion	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

L'étude permet de constater une non-utilisation du FPRNM sur le territoire réunionnais.

Evaluation de la mise en œuvre, aspects positifs et freins

L'article 6 de la loi Letchimy - qui prévoit le versement d'aide pour l'occupant constructeur dont l'habitation est située dans une « zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines » - **n'a pas été mis en œuvre à La Réunion.**

Les raisons invoquées pour expliquer le non-recours à cette subvention sont les suivantes : difficulté à rassembler toutes les pièces justificatives pour finaliser les dossiers de subvention ; peu de situations d'habitat véritablement irrégulier ; habitat présent dans des zones à risque mais dont le seuil de risque n'est pas suffisant pour permettre un recours au Fonds Barnier.

Freins associés (absence d'entretiens avec le service risques)

- Identification foncière et difficultés à prouver l'identité du propriétaire du terrain
- Evaluation du bien par les services France Domaine
- Difficulté à trouver des solutions de relogement.

f. Bilan Axe F. Recours aux sanctions pénales

Etat des lieux

Nombre de mises en demeure prises chaque année dans le cadre des polices administratives prévues par la loi n° 2011-725 du 23 juin 2011 (et ses évolutions) à la suite d'un signalement auprès du procureur – source DEAL

Arrêtés*	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Article 9	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Article 10	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Article 11	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

* Nombre de mises en demeure (pour non-respect des obligations d'un arrêté)

Contentieux concernant les arrêtés préfectoraux pris au titre des art 9,10, 11 de la loi Letchimy : seuls 3 AP pris en 2014 à La Réunion au titre de l'article 10 ont fait l'objet de litige. Aucun pourvoi en cassation.

Evaluation de la mise en œuvre, aspects positifs et freins

L'arsenal pénal prévu par la loi Letchimy n'a **pas été mis en œuvre** à La Réunion.
A noter : un travail de repérage et des « marchands de sommeil » a été réalisé, commune après commune, dans le cadre du PDLHI suivant une méthodologie développée par l'AGORAH. Toutefois, la mise en œuvre d'actions concrètes après le repérage, notamment des sanctions (prévues dans la loi Letchimy ou dans le droit commun) semble freiné par plusieurs facteurs : manque de moyens pour intervenir et réaliser un suivi dans le temps, réticence des maires (risque politique / électoral)

g. Bilan Axe G. Droit des occupants dans les quartiers informels

Etat des lieux

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021 (estimation)	2022 (estimation)	Total
Combien de pers placées en hébergement temporaire en attente du logement initial ?	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Combien de pers placées en hébergement provisoire ?	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Combien de personnes sans solution de logement ?	-	-	-	Données non disponibles								-	-
Combien de personnes relogées définitivement ?	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Montant des indemnités en moyenne	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-

La Réunion se détache des autres DROM par un nombre de logements adaptés nettement supérieur aux autres DROM. En effet, le tissu important d'acteurs et l'historique de traitement de la LHI de La Réunion a permis de développer cette offre. Au 31/12/2021, La Réunion dispose de 605 places en logement social et 1722 places en logement adapté.

Evaluation de la mise en œuvre, aspects positifs et freins

Les dispositions prévues par la loi en matière de droit et de protection des occupants des quartiers informels, notamment en matière de droit au relogement, ont été mises en œuvre de façon très limitées puisque **le nombre d'opérations achevées et d'arrêtés pris depuis** la promulgation de la loi est faible. Toutefois, l'offre de relogement et les outils d'accès à la propriété continuent de se développer pour faire face à un besoin croissant. S'agissant du mécanisme de suspension de loyer, il semble ne pas avoir été utilisé.

Des mécanismes de relogement qui pourraient être encore mieux adaptés

Les principaux mécanismes sociaux utilisés à La Réunion sont (DEAL) :

- Le logement temporaire, pour les personnes en attente de réintégrer leur logement initial (dans le cadre de travaux d'amélioration légère ou lourde)
- Le relogement de personnes en logement social
- L'accès à la propriété : utilisation du mécanisme de Logement Evolutif Social (LES), principal mécanisme d'accès à la propriété en place.

Malgré l'usage de ces différentes solutions, le relogement reste un enjeu important dans le cadre des projets d'aménagement.

Freins associés

- Une adhésion compliquée des ménages dans le parcours résidentiel :
 - Pour les situations de relogements temporaires, sans bonne compréhension des tenants et des aboutissants, les familles craignent de ne jamais revenir dans leur logement et sont, par conséquent, réticentes à partir.²¹
 - Pour les situations de relogements définitifs, les attentes des ménages ne coïncident pas toujours avec les logements proposés. Il est alors difficile d'obtenir le consentement des ménages pour ce parcours résidentiel.
- Un manque de logements sociaux : cela s'explique du fait de la rareté du foncier, de son coût de plus en plus élevé dans les centres urbains particulièrement, d'un fort besoin en logements, et depuis peu d'une forte réticence de nombreuses communes à produire du logement social sur leur territoire. A cela s'ajoute une diminution de la taille des foyers (aujourd'hui composé en moyenne de 2,6 personnes) qui entraîne de fait, une augmentation de la demande de logements. Cette problématique est bien au cœur du travail de l'EPCI du TCO. « *On a des difficultés de relogement pour des personnes seules, isolées* », « *sur toutes les demandes, 60% concernent du T1 ou du T2* ».
- Des mécanismes de relogements trop complexes : le principal problème à La Réunion réside dans la maîtrise des délais et la garantie d'un parcours d'un relogement pérenne. La multitude d'acteurs de relogement rend son application complexe avec des lourdeurs administratives (**nombreuses pièces justificatives, délais allongés...**). Cela décourage parfois les familles qui n'ont plus aucune visibilité sur leur situation de relogement.
 - Selon la SEDRE, certaines familles sont en transit dans du collectif depuis 20 ans dans le cadre des dispositifs LES. « *Il y a certains cas où les familles doivent compléter les dossiers 10 fois. Le problème n'est pas foncier, il est davantage dans la maîtrise des délais et la garantie d'un parcours* »

²¹ Rapport annuel Fondation Abbé Pierre 2021










Exemple à Poules d'eau (SEDRE) : « Une partie des familles devait partir vers des logements individuels mais à cause d'un arbitrage politique, l'opération a été annulée donc tout le parcours résidentiel est tombé à l'eau »

- L'EPCI du TCO a identifié plus de 500 logements sociaux vacants alors que dans certaines parties de l'île, notamment à l'Ouest, le besoin de place pour des logements sociaux se fait sentir.
- Le « **coup d'arrêt** » de l'**accession sociale** :
 - S'agissant du dispositif de « LES », le rapport d'information du Sénat de 2021 indique que « *la suppression des allocations accession et amélioration de l'habitat en loi de finances pour 2018 a fragilisé la production de LES. Le LES connaît des difficultés liées, en partie, à l'augmentation des coûts de construction. L'aide de l'État apparaît dès lors insuffisante pour équilibrer financièrement les opérations* »²². Aussi, le mécanisme de LES apparaît à ce jour insuffisant pour répondre aux besoins des populations, notamment des plus précaires. La DEAL rajoute que « *aujourd'hui, le LES n'est plus utilisé que pour des familles en opérations de RHI alors que leur capacité financière n'est pas en adéquation avec l'acquisition d'un logement, fut-ce en accession très sociale.* »
 - De nouveaux dispositifs mis en place dans d'autres territoires, comme le prêt social location-accession (PSLA), le bail réel solitaire (BRS), ou encore l'intermédiation locative (IML) pourraient y palier.

IV. BILAN SYNTHETIQUE DES **PRINCIPAUX RESULTATS DE L'EVALUATION**

Niveau d'application de la loi Letchimy

²² <http://www.senat.fr/rap/r20-728-1/r20-728-11.pdf>

Dimension évaluée	Niveau mise en œuvre	Tendance	Commentaire
Axe A - Gouvernance et repérage du logement indigne et informel	 Forte	↗	Une gouvernance dynamique de la LHI : un PDLHI depuis 2011, 5 PILHI (100% du territoire couvert) et des modalités d'animation qui semble bien fonctionner. NB : des disparités en termes de maturité : Ouest et Est (plus avancés).
Axe B - Droit d'indemnisation des constructeurs-occupants de locaux d'habitation, des exploitants d'activités professionnelles et des bailleurs-constructeurs	 Non appliqué	→	Indemnisation Letchimy non mis en œuvre : disposition peu adaptée au contexte réunionnais (habitat indigne diffus, bien souvent en situation d'indivision)
Axe C - Etat des lieux des opérations spécifiques de traitement de l'habitat informel - RHI	 Moyen	→	13 RHI ont été initiées depuis la promulgation de la loi. Les RHI sont de moins en moins mis en œuvre car il s'agit désormais de traiter des situations de logements indignes en diffus.
Axe C - Etat des lieux des opérations spécifiques de traitement de l'habitat indigne et informel - RHS	 Faible	→	Seules deux RHS ont été initiées (et sont encore en cours).
Axe C - Etat des lieux des opérations spécifiques de traitement de l'habitat indigne et informel - OGRAL	 Moyen	↗	8 OGRAL ont été réalisées et / ou sont encore en cours ce qui fait de La Réunion le territoire « pionnier » en matière d'OGRAL. NB : des évolutions de cet outil seront nécessaires pour permettre à La Réunion de lutter contre la LHI en zones diffuses.
Axe D - Polices administratives de l'habitat indigne et informel → Arrêtés Art 9,10, 11	 Faible	→	Peu de mise en œuvre ces arrêtés : 0 au titre de l'article 9 et 5 au titre de l'article 10. Cela s'explique notamment du fait que la plupart des situations sont traitées par le droit commun (peu de cas de logement informel, ou fortement liés à des problématiques d'indivision)
Axe E - Intégration des risques naturels	 Non appliqué	→	Non-utilisation de l'article 6 de la Loi Letchimy à ce jour.
Axe F - Recours aux sanctions pénales	 Non appliqué	→	Arsenal pénal non mis en œuvre à ce jour. Des « mesures de repérage des marchands de sommeil » ont été prises mais n'ont pas abouties à l'application de sanctions.
Axe G - Droits des occupants dans les quartiers informels	 Faible	→	Mise en place limitée car très peu d'opérations et d'arrêtés depuis 2011 impliquant la mise en place des mesures de protection des occupants (relogement). Des solutions de relogements et des mécanismes d'accès à compléter pour faire face aux enjeux persistants de logements (foncier rare, niveau de revenus faibles de certains occupants.)

Synthèse globale [très préliminaire]

L'analyse de l'effectivité de la mise en œuvre de la loi Letchimy et de ses évolutions législatives et réglementaires à la Réunion réalisée à travers sept dimensions couvrant les principales dispositions de la loi montre **une mise en œuvre faible à ce jour**.

Cela s'explique notamment parce que la Réunion est le DROM le plus avancé en termes de **traitement de l'habitat indigne et informel**. Les problématiques d'habitat indigne et informel se concentrent désormais à la Réunion dans des petites poches de logements diffus. Aussi, les mécanismes de la loi Letchimy semblent, dans l'ensemble, ne pas être adaptés au contexte Réunionnais, sauf le **mécanisme d'OGRAL** qui, malgré certains freins, a permis de mener des opérations de **lutte contre l'indignité** dans le diffus. Comme l'a indiqué l'ADIL, « *la loi Letchimy n'est pas adaptée aux problèmes réunionnais. Elle est adaptée pour des situations dans lesquelles il convient de lutter contre des « grosses poches » d'habitat indigne et informel de type favelas, comme on en trouve encore à Fort de France. Nous ne connaissons plus ces situations à la Réunion. Ce qui nous concerne vraiment, c'est la lutte contre l'indignité dans le diffus, ce que permet l'OGRAL* ». Aussi, plusieurs freins à l'utilisation des dispositions de la loi ont été évoqués par les acteurs, plusieurs concernent notamment les OGRAL, principal dispositif utilisé.

Consubstantiellement au niveau de mise en œuvre de la loi, son impact reste à ce jour limité et difficilement évaluable.

A ce jour, **il n'y a pas de chiffre disponible sur le** nombre de logements informels à date, malgré l'existence de

PILHI dans chaque EPCI du territoire. Toutefois, l'AGORAH estime à 17 756 le nombre de logements indignes à réhabiliter, soit 5% du parc de logements à La Réunion en 2020 ce qui correspond à une augmentation de +1521 bâtis indignes mais il convient de nuancer cette évolution en considérant une vision en « stock ». En effet, 5 500 habitats ont été sortis de l'indignité et 7 000 ont été nouvellement repérés (dégradation rapide de l'habitat en raison des conditions - pluviométrie et variation des températures et d'un manque d'entretien des bâtis). En outre, **les logements vacants concentreraient une large partie de l'habitat indigne**. Ainsi, selon la Fondation Abbé Pierre, plus de 32 000 logements seraient vacants à La Réunion, ce qui représenterait entre 30 à 40% du bâti indigne.

De nombreux efforts de lutte contre l'habitat indigne ont été mis en exergue par les acteurs locaux, notamment : la mise en place d'une gouvernance relativement mature (un PDLHI depuis 2011, 5 PILHI réalisés, soit l'ensemble du territoire couvert) et le déploiement des mécanismes d'OGRAL sur le territoire. Cependant, **l'évaluation a** montré un certain nombre de

freins – les principaux seront présentés ci-après – qu’il conviendra de lever pour permettre à la Réunion de poursuivre la lutte contre l’habitat indigne et informel, dans les zones diffuses en particulier.

Rappelons succinctement que chaque DROM fait face à une situation très différente (évolution démographique (vieillesse de la population), de nombreuses problématiques d’indivisions, zones de risques naturels...). Cela explique que les freins rencontrés sur le terrain soient spécifiques et que les réponses à apporter doivent être adaptées au territoire. A l’aune de ces enseignements, il conviendra de s’interroger sur les modalités qui permettront de mieux adapter les textes aux spécificités territoriales.

S’agissant de la Réunion, les principaux freins identifiés par les acteurs sont les suivants (non-exhaustif) :

- Une certaine méconnaissance de la loi et de ses conditions de mise en œuvre par les acteurs.
- Axe A – Une gouvernance et un repérage relativement mature mais une absence de suivi du caractère informel des logements. Des difficultés à mettre en place un outil pour **consolider et actualiser les données à l’échelle du territoire.**
- Axe B – Un **dispositif d’indemnisation peu applicable** dans le contexte réunionnais car la priorité concerne la lutte contre l’HI dans le diffus et que le caractère « informel » de l’habitat concerne majoritairement la question des indivisions successorales.
- Axe C – RHI/RHS : au-delà du point précédent, une difficulté à structurer et à mettre en œuvre des opérations de RHI dans des délais raisonnables (opérations de plus de 10 à 15 ans) du fait de multiples freins dans la phase pré-opérationnelle et opérationnelle, notamment liés à des réticences des populations à quitter leur logement.
- **Axe C – OGRAL** : un dispositif dont le **principe d’amélioration légère** semble peu cohérent et pertinent au regard des besoins de travaux à réaliser pour sortir les ménages de l’insalubrité et de la faiblesse des financements.
- Axe D – des arrêtés qui semblent peu pertinents pour le contexte de la Réunion, car beaucoup de logements se situent dans le diffus, avec quelques cas informels liés majoritairement à des problématiques d’indivisions (utilisation d’arrêtés du droit commun).

Enfin, plusieurs pistes ont été envisagées par les acteurs pour lever les freins identifiés à ce jour (non-exhaustif) :

- Axe A – Permettre davantage de cohérence entre les outils en matière de diagnostic qui relèvent du périmètre intercommunal et le pouvoir de police qui relève de la compétence des communes (mise place d’une commission de coordination des polices du maire (cf. EPCI TCO)
- Axe C – Transverse - **Structurer une filière d’opérateurs et d’aménageurs de traitement de l’amélioration de l’habitat dans le diffus**

Axe C – OGRAL - Développer un **outil réglementaire de sortie d’insalubrité adapté au diffus** (outil intermédiaire entre la RHI et l’OGRAL). Revaloriser le barème de subventions et le versement directement au maître d’ouvrage.

V. SYNTHÈSE DES 1ÈRES PISTES D'AMÉLIORATION PROPOSÉES PAR LES ACTEURS

■ Piste législative/réglementaire ou juridique

■ Piste opérationnelle

NB : il s'agit ici de premiers éléments de réflexion préliminaires partagés avec la DEAL Guadeloupe. La version finale des leviers d'amélioration figure dans le rapport final.

Axe		Thématique	Pistes
Axe A - Gouvernance et repérage	A.1	Gouvernance	■ Permettre davantage de cohérence entre les outils en matière de diagnostic qui relèvent du périmètre intercommunal et le pouvoir de police qui relève de la compétence des communes. La solution pourrait résider dans la mise place d'une commission de coordination des polices du maire (en cours de mise en place par le TCO en coordination avec l'ADIL et l'ARS dans le cadre du PILHI).
Axe B - Droit d'indemnisation	B.1	Barème d'indemnisation	■ Communiquer auprès des acteurs locaux sur le barème d'indemnisation prévu par la loi et sur ses modalités d'application
	B.2	Barème d'indemnisation	■ Réfléchir à une évolution du barème d'indemnité permettant notamment de trouver un meilleur équilibre entre l'évaluation de la qualité du bâti et le nombre d'habitant. Pistes à approfondir pour faciliter l'indemnisation pour les occupants : <ul style="list-style-type: none"> • Améliorer la pondération des coefficients <u>du nombre d'occupants</u> (un occupant ne peut pas être rémunéré à plus de 21m2 de surface) et de <u>la qualité du bâti</u>. Ex : mettre en place une pondération dégressive de la surface par habitant ; davantage prendre en compte l'<u>antériorité des occupants</u> ... • Prendre en compte <u>le coût des matériaux</u> utilisés par les ménages (coût évolutif au fil des années et selon les territoires) • Mettre en adéquation l'aide financière par rapport au coût du relogement et à la situation sociale des ménages pour que le reste à charge soit tenable
Axe C - Etats des lieux RHI / RHS / OGRAL	C.1	Transverse	■ Structurer une filière d'opérateurs et d'aménageurs de traitement de l'amélioration de l'habitat dans le diffus (« les métiers associés à ce traitement de l'habitat en diffus restent à faire émerger ») : <ul style="list-style-type: none"> • Adaptation des métiers existants aux spécificités de ces types d'intervention (ex. multi-spécialisation des ouvriers) • Développement de la capacité des opérateurs agréés à intégrer le volet social nécessaire à ces types d'opérations Pour ce faire, un travail en concertation avec les opérateurs pourrait être réalisé pour définir un modèle plus attractif (d'un point de vue financier et en termes de temps passé).

Axe		Thématique	Pistes
	C.2	Habitat indigne groupé - RHI/RHS	<p>■ Tel que préconisé dans l'instruction de 2014, limiter le périmètre des opérations pour que les délais d'intervention soient de 5 ans au maximum et que les opérations soient plus facilement finançables (notamment par les communes).</p>
	C.3	Habitat indigne diffus – outil intermédiaire	<p>Etudier les modalités et la pertinence à développer un nouvel outil intermédiaire permettant de traiter l'indignité dans le diffus informel :</p> <p>■ ■ Développer un nouvel outil de sortie d'insalubrité adapté au diffus informel (outil intermédiaire entre la RHI et l'OGRAL). Cet outil devra notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Permettre d'intervenir auprès de ménages en situation d'indivision, en prenant par exemple le critère de « stabilité d'occupation » comme critère d'éligibilité. Inscrire l'OGRAL / ou un nouvel outil adapté au diffus comme la 1ère étape d'un parcours (gestion de l'urgence) avec deux dimensions : 1) la réhabilitation du logement dans un premier temps puis 2) sa régularisation foncière (enjeu d'efficacité des subventions publiques). Pour ce faire, il faudrait décorrélérer régularisation vs. réhabilitation : ne pas attendre que la régularisation soit faite pour agir. Pour discussion : un critère de « stabilité d'occupation » pourrait être pertinent pour les ménages dont on peut garantir une issue favorable au processus de régularisation. ● Permettre la réalisation de travaux allant au-delà de l'amélioration légère pour sortir les ménages de l'insalubrité, et ce, de façon durable ● Permettre davantage de flexibilité pour s'adapter à la diversité des situations et des ménages : <ul style="list-style-type: none"> ○ Rendre possible de nouveaux types d'intervention pour les situations où la réalisation d'une ARA n'est pas possible (personne âgées, familles monoparentales, personnes en situation de handicap). Par exemple, permettre à des artisans de réaliser eux même certains travaux dans ces situations. ○ Etudier s'il serait pertinent de couvrir les coûts de démolition et de reconstruction dans les situations où le coût de reconstruction est moins cher que la réhabilitation (OGRAL non pertinente dans ces situations) ○ Permettre le financement d'opérations dans des zones où il y a moins que 10 à 15 logements ● Etudier une revalorisation du barème de subventions comparé à l'outil actuel de l'OGRAL <ul style="list-style-type: none"> ○ Débloquer des crédits supplémentaires pour financer l'accompagnement social (MOUS) ○ Pistes de réflexion sur le déblocage de crédits européens (FSE) ? ● Centraliser l'ensemble des subventions auprès du maître d'ouvrage public en charge de l'OGRAL (y compris le financement des matériaux qui est aujourd'hui versé aux occupants)

Axe		Thématique	Pistes
	C.4	Habitat indigne diffus - OGRAL	<p>Améliorer le fonctionnement de l'OGRAL pour faciliter le traitement de l'indignité dans le diffus :</p> <ul style="list-style-type: none"> ■ Etudier les conditions d'une revalorisation du barème de subventions des OGRAL pour permettre une sortie de l'indignité (notamment quand la situation foncière du propriétaire est régularisable). Donner plus de flexibilité au dispositif en étudiant des solutions qui permettraient de faire varier le taux de subventionnement en fonction des situations pour éviter un reste à charge trop élevé quand la capacité des ménages est proche de zéro. ■ Développer de nouvelles modalités d'intervention pour les situations où la réalisation d'une ARA n'est pas possible (personne âgées, familles monoparentales, personnes en situation de handicap). Par exemple, permettre à des artisans de réaliser eux même certains travaux dans ces situations. ■ Dans le cadre de modalité d'intervention de type ARA, renforcer le volet transmission / formation des habitants bénéficiaires pour sécuriser leur capacité à sortir de l'insalubrité. Mieux sensibiliser les occupants sur la question du choix des matériaux « il faut sortir du tout béton ».
	C.5	Régularisation foncière	<p>■ Faire évoluer le cadre juridique et législatif (au-delà de la loi Letchimy) pour faciliter le traitement des ménages en situation d'indivision : non-exhaustif – 1ères pistes</p> <p><u>Précisions à apporter dans les textes :</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Distinction des types d'habitats informels concernés : situations très hétérogènes selon les territoires. Pour La Réunion, l'informel concerne l'indivision foncière et il y a bien un enjeu à reconnaître des droits à ces personnes. • Modalités de justification de l'occupation de plus de 10 ans • Modalités de régularisation des situations d'indivision • Modalités d'accompagnement des ménages précaires qui rencontrent des difficultés à régler les frais de notaire (notamment les frais administratifs) <p>Recommandation Loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rappel de l'article 2 de la Loi n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 « En cas de procès-verbal constatant une opposition, le ou les indivisaires titulaires de plus de la moitié des droits indivis saisissent le tribunal de grande instance afin d'être autorisés à passer l'acte

Axe		Thématique	Pistes
			<p>de vente ou de partage. Le tribunal autorise cette aliénation ou ce partage si l'acte ne porte pas une atteinte excessive aux droits des autres indivisaires »²³.</p> <p>→ il est ressorti de certains entretiens que pour faciliter la sortie des situations d'indivision il aurait été plus efficace de conserver la version initiale du texte qui prévoyait que le notaire élabore une proposition de sortie d'indivision sur la base de laquelle, en cas d'opposition, il soit du ressort des indivisaires bloquants de saisir le tribunal (et non au(x) vendeur(s)).</p>
	C.6	Régularisation foncière	<p>■ Développer des outils adaptés à ces situations permettant à aux ménages de réaliser des travaux d'amélioration / sortie de l'insalubrité alors qu'ils n'ont le droit à aucune aide → piste : création du Fonds Mutualisé pour l'Amélioration de l'Habitat (FMAH) du TCO qui se base sur le critère de « stabilité d'occupation » et non sur le statut foncier du ménage.</p> <p>Enjeu : décorréliser la sortie de l'insalubrité – tout en mettant en place des garde-fous (ex. stabilité d'occupation) - de l'aboutissement du processus de régularisation foncière.</p>
Axe D - Polices admin	D.1	CODERST	<p>■ La faible utilisation de ces arrêtés n'a pas permis d'identifier de pistes d'amélioration. Toutefois, la suppression du passage systématique en CODERST (arrêtés art. 9 et 10) permet un grain d'efficacité (mesure à maintenir). Cette suppression du passage systématique ne signifie pas une disparition totale de l'instance : elle pourra se maintenir pour les dossiers identifiés comme « à risque » par l'ARS.</p>
	D.2	Transverse	<p>■ ■ Mener une réflexion sur la possibilité de déléguer à d'autres acteurs que l'ARS la possibilité d'établir les certificats nécessaires à la prise d'arrêtés à la fois pour accélérer les procédures et pour renforcer les volets économiques et techniques préalables à toute décision de démantèlement.</p>
Axe G - Droit des occupants	G.1	Hébergement définitif	<p>■ Faciliter l'accession sociale pour que le logement social ne soit qu'une étape dans le parcours résidentiel. Mener une réflexion sur l'ensemble des dispositifs existants pour faciliter leur usage (LES, PSLA, BRS, IML)²⁴</p> <p>➤ LES : flexibiliser le dispositif pour l'adapter à des ménages qui ont souvent peu de moyens et sont donc peu en capacité de financer le reste à charge en plus de la subvention de l'Etat pour acquérir un logement. Une piste de solution serait de faire en sorte que le logement soit attribué aux familles éligibles après sa construction pour éviter les décalages temporels entre le moment où l'enquête sociale est réalisée et celui où la construction est livrée (bien souvent les situations évoluent entre temps).</p>

²³ Source : [LOI n° 2018-1244 du 27 décembre 2018 visant à faciliter la sortie de l'indivision successorale et à relancer la politique du logement en outre-mer \(1\) - Légifrance \(legifrance.gouv.fr\)](#)

²⁴ Source : [La politique du logement dans les outre-mer – rapport du Sénat 2022](#)

Axe		Thématique	Pistes
			<ul style="list-style-type: none"> ➤ BRS : développer l'usage de ce dispositif via la création des OFS. Il consiste à en acquérir uniquement les murs du bien²⁵. ➤ PSLA : développer l'usage de ce dispositif pour sécuriser le parcours résidentiel²⁶. ➤ IML : développer l'usage du dispositif pour faciliter l'accès au logement²⁷.
	G.2	Constructions innovantes	<ul style="list-style-type: none"> ■ Trouver des solutions de constructions innovantes pour limiter le coût des logements (envolée du prix des matériaux). Exemple : développement de types de constructions utilisant des matériaux à bas coût, etc.
	G.3	Gouvernance	<ul style="list-style-type: none"> ■ Améliorer la coordination entre les bailleurs sociaux, les MOUS, les porteurs de projets d'aménagement et les structures d'accueil, pour anticiper et faciliter la mise en place de solutions de relogement et pouvoir lancer des projets. Mettre en place un coordinateur RHI pour faciliter les échanges avec les familles dans le cadre des opérations (SEDRE, SHLMR, MOUS Réunion)
Axe E - Risques naturels	E.1	-	<ul style="list-style-type: none"> ■ ■ Mener une réflexion sur l'appui au financement des projets d'aménagement/remise en état du site sur du logement informel en zone de risque naturel : <ul style="list-style-type: none"> ○ Améliorer le financement des travaux de prévention : ils sont financés à hauteur de 40 à 50% par le fonds Barnier si la commune est concernée par un plan de prévention des risques naturels <u>approuvés</u> (25 à 40% s'il y a seulement un PPRN). Ce montant est considéré comme insuffisant, ce qui n'incite pas les communes à intervenir ○ Prévoir un financement en matière d'accompagnement social et de relogement : le fonds Barnier se limite au financement des indemnités dans le cadre du logement informel. Or celles-ci sont insuffisantes pour trouver une solution de relogement. Au-delà, le fond de finance pas l'accompagnement social de la MOUS, qui est indispensables pour pouvoir accompagner les ménages et représente souvent dans le cadre d'une opération d'aménagement le plus gros poste de dépense. ○ Abonder le co-financement avec les fonds mobilisables (Feder, financements des collectivités...) l'aménagement/la remise en état du site : Le fonds Barnier finance à 100% les frais de démolition dans le cadre du logement informel. En revanche, il ne finance pas l'aménagement/remise en état du site. Si les logements sont insalubres, un arrêté

²⁵ L'objectif du BRS est de permettre de découpler le foncier du bâti pour assurer aux plus modestes un accès à la propriété. Un bail est signé entre l'OFS, qui reste propriétaire du foncier, et l'acheteur du bâti. En garantissant l'encadrement du prix de revente du logement, ce bail permet d'assurer le caractère anti-spéculatif et solidaire du dispositif.

²⁶ Le PSLA permet de devenir propriétaire en douceur et sans apport. La personne loue le bien puis à partir de 6 mois minimum, paie une redevance comportant une partie locative et une partie acquisitive.

²⁷ L'intermédiation locative (IML) consiste à financer l'intervention d'un tiers social agréé entre le propriétaire bailleur et le ménage occupant le logement et ce, dans le but de simplifier et de sécuriser la relation locative

Axe		Thématique	Pistes
			<p>d'insalubrité peut être pris permettant d'obtenir à la place un financement RHI. En revanche, si les logements ne sont pas insalubres la RHI n'est pas possible. Aussi, dans ce cas précis, il manque d'appui au financement.</p> <p>Réfléchir à la prise en charge de certains risques spécifiques à des territoires et non-couverts aujourd'hui (ex : recul du trait de côte dont subsidence...)</p>
Axe F - Recours aux sanctions pénales	F.1	Sanctions pénales	<p>Etudier en concertation avec les acteurs des pistes pour faciliter le recours aux sanctions pénales lorsque la situation le justifie ex. mise en place d'un protocole avec le parquet ; formation des acteurs sur le sujet ; mise en place d'un suivi des sanctions appliquées, etc.</p>

VI. ANNEXES

LEXIQUE

Habitat indigne : (Art 1-1 de la Loi n°90-449 du 31 mai 1990)

« Constituent un habitat indigne les locaux ou installations utilisés aux fins d'habitation et impropres par nature à cet usage, ainsi que les logements dont l'état, ou celui du bâtiment dans lequel ils sont situés, expose les occupants à des risques manifestes pouvant porter atteinte à leur sécurité physique ou à leur santé. La notion d'habitat indigne est indépendante de la régularité de la construction au regard de la propriété du terrain d'assiette ; elle s'applique à tout local utilisé aux fins d'habitation, occupé par la personne qui l'a édifié ou par un tiers, à titre gratuit ou non. »

Habitat insalubre :

« Les secteurs où, en sus de l'absence de réseaux publics et de voies d'accès et de desserte, l'état des installations et constructions utilisées aux fins d'habitation, de leurs abords immédiats, l'absence ou la grave insuffisance d'équipements sanitaires de base dans ces locaux, rendent nécessaire leur démolition aux fins d'assainissement du quartier. On peut estimer que dès lors que 60 % au moins des constructions existant sur le site sont à démolir, le quartier peut être qualifié « d'insalubre » et son traitement relever d'une opération publique de résorption de l'habitat Insalubre (RHI). »

Habitat spontané : (Instruction du 31 mars 2014)

« Les quartiers d'habitat spontané désignent les quartiers ou secteurs d'habitat informel où 60 % environ des constructions peuvent être conservées, réhabilitées et améliorées, seuls quelques 40 %, au plus, pouvant relever de la démolition, soit en raison de l'insalubrité, soit en raison de leur exposition aux risques naturels ou des nécessités de l'aménagement. Pour ces quartiers spécifiquement, une nouvelle approche opérationnelle de traitement, la résorption de l'habitat spontanée, est détaillée dans cette même instruction »

Habitat informel : (Article 1-1 de la Loi n°90-449 du 31 mai 1990)

« Sont constitutifs d'un habitat informel les locaux ou les installations à usage d'habitation édifiés majoritairement sans droit ni titre sur le terrain d'assiette, dénués d'alimentation en eau potable ou de réseaux de collecte des eaux usées et des eaux pluviales, ou de voiries ou d'équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes ». Par ailleurs, sont considérées comme sans droit ni titre, « les personnes ayant édifié, ou fait édifier, des constructions sur des terrains publics ou privés, sans aucun fondement, tel que locations, concessions ou conventions diverses. Les quartiers d'habitat informels regroupent les quartiers d'habitat spontané et des quartiers insalubres parmi lesquels des bidonvilles.

ACRONYMES

ANAH : Agence nationale de l'habitat

ANIL : Agence nationale pour l'information sur le logement

ANRU : Agence nationale pour la rénovation urbaine

ARS : Agence régionale de la santé

DEAL : Direction de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DGOM : Direction générale des Outre-Mer

DGPR : Direction générale de la prévention des risques

DGS : Direction générale de la santé

DHUP : Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages

DIHAL : Délégation interministérielle à l'hébergement et à l'accès au logement

EPCI : Etablissement public de coopération intercommunale

FPRNM : Fonds de prévention des risques naturels majeurs, dit « Fonds Barnier »

GIP : Groupement d'intérêt public

LBU : Ligne budgétaire unique

MOUS : Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

OGRAL : Opération groupée d'amélioration légère de l'habitat

OPAH : Opération programmée d'amélioration de l'habitat

PDALPD : Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées

PNLHI : Plan national de lutte contre l'habitat indigne

PCLHI : Plan communal de lutte contre l'habitat indigne

PDLHI : Plan départemental de lutte contre l'habitat indigne

PILHI : Plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne

PPRN : Plan de prévention des risques naturels

RHI : Résorption de l'habitat insalubre

RHS : Résorption de l'habitat spontané

SCHS : Service communal d'hygiène et de santé

REFERENTIEL D’EVALUATION DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI N°2011-725 DU 23 JUIN 2011

Dimension clés à évaluer	Cadre législatif et réglementaire	Premiers constats au moment de la création de loi	Périmètre d'évaluation	Questions clés
<p><u>Axe A - Gouvernance et repérage</u> du logement indigne et informel (PDALPD et PDLHI / PCLHI / PILHI)</p>	<p>2011 (article 8 de la Loi du 23 juin 2011) – PDLHI (dans le PDALPD) – modifie la loi Besson qui a permis la mise en place obligatoire du repérage de l’habitat indigne à travers des PDLHI, en y incluant un repérage global, technique non nominatif de <u>l’habitat informel</u></p> <p>2013 (circulaire relative aux modalités d’application de la Loi du 20 juin 2011) – PDLHI - L’objectif de cet ajout est de repérer et d’inscrire dans les priorités de l’action publique, du PDALPD, la localisation des secteurs supportant des formes d’habitat indigne et informel</p> <p>2014 (instruction technique relative au traitement de l’habitat indigne dans les DROM du 31 mars 2014) – PCLHI/PILHI – confirme l’utilisation des PCLHI et PILHI introduits dans la circulaire interministérielle de 2010 (échelon communal et intercommunal)</p> <p>2015 (Loi n° 2015-1268 d’actualisation du droit des outre-mer dite loi ADOM) – rend les PCLHI / PILHI obligatoires (incitation surtout aux PILHI)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Rien sur le logement informel • Un manque de connaissance fine du logement indigne 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclus : - Focale principale sur le repérage de l’habitat informel à travers l’évaluation de ces différents plans - Distinction entre les périmètres des PDALPD et des PILHI / PCLHI - Analyse secondaire du repérage de l’habitat indigne régulier 	<p>Effectivité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quelle est l’évolution du nombre de logements informels depuis 2011 ? Est-ce que vous observez une amélioration ou une dégradation du parc de logement ? • Comment fonctionne le pilotage et la gouvernance des travaux de repérage et de suivi des opérations qui concernent les logements indignes et informels ? Quels acteurs sont impliqués ? Quel bilan tirer de la gouvernance et des modalités d’animation actuelles (points positifs et limites) ? (au niveau national - départemental - EPCI - communal) • Est-ce que chaque DROM possède un PDALPD ? Dans chaque PDALPD, est-ce qu’il y a un volet concernant le repérage du logement indigne et un volet concernant le repérage du logement informel ? Si oui, quand le volet de repérage du logement informel a-t-il été ajouté ? • Dans quelle mesure les communes et les EPCI ont réalisé/réalisent des PCLHI/PILHI (conformément à la loi ADOM de 2015), et par quel processus (contenu, acteurs impliqués...) ? Quels sont les freins éventuels à la réalisation de ces plans ? <p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle mesure les PCLHI/PILHI permettent de faciliter l’identification et le traitement du logement indigne et informel dans chaque DROM ? Quels sont les limites de ces plans ? • Quels sont les effets de ces repérages en matière de traitement du logement informel ? • Les outils juridiques de repérage sont-ils toujours pertinents pour lutter contre l’habitat informel dans chaque DROM ?

Dimension clés à évaluer	Cadre législatif et réglementaire	Premiers constats au moment de la création de loi	Périmètre d'évaluation	Questions clés
<p>Axe B - Droit d'indemnisation des occupants-édificateurs de locaux d'habitation, des exploitants d'activités professionnelles, et des bailleurs-édificateurs de logements informels</p>	<p>2011 (article 1 à 5 de la Loi du 23 juin 2011) – introduit des mécanismes d'indemnisation des occupants de logements informels et des exploitants des locaux professionnels</p> <p>2013 (arrêt interministériel du 18 février 2013) – fixe les barèmes d'aide financière</p> <p>2013 (circulaire relative aux modalités d'application de la Loi du 20 juin 2011) – définit les modalités d'application [à approfondir]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Indemnisations dans le cadre d'opérations d'aménagement ou d'équipements publics, pratiquées par certains DROM, sans critères ... • Ailleurs, pas d'indemnisation lors des opérations d'aménagement ou d'équipements publics 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclus : informel <ul style="list-style-type: none"> ➢ Cas des occupants de locaux d'habitation ➢ Cas des exploitants d'activités professionnelles ➢ Cas des bailleurs de logements informels • Non-inclus : régulier (relève du droit commun) 	<p><i>Périmètre : les occupants de locaux d'habitation, les exploitants d'activités professionnelles, les bailleurs de logements informels.</i></p> <p>Effectivité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quel est selon vous le profil-type des occupants de logements informels (âge, nombre d'occupants par logement, revenus, migrants/non migrants, enfants à charge, handicap, autres caractéristiques...) ? • Est-ce que des indemnités ont été versées au titre des articles 1, 2 et 3 pour les occupants-édificateurs de logement d'habitation, les occupants de locaux professionnels et les bailleurs de logements informels ? Quels sont les freins éventuels ? • Quelle est la durée du processus d'indemnisation ? A-t-elle évolué dans le temps ? <p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • Les mesures d'indemnisation de la loi Letchimy ont-elles réellement facilité les procédures de résorption (acceptabilité) grâce à l'accompagnement des occupants délogés dans chaque DROM ? • Quels ont été les effets positifs et négatifs de ces mesures d'indemnisation ? Observe-t-on des externalités négatives de la loi (Ex : montant indemnisé largement supérieur au montant originel de l'habitation indigne démolie ou réhabilitée) ? • Les mécanismes d'indemnisation Letchimy sont-ils toujours pertinents et adaptés pour lutter contre l'habitat informel dans chaque DROM ?

Dimension clés à évaluer	Cadre législatif et réglementaire	Premiers constats au moment de la création de loi	Périmètre d'évaluation	Questions clés
<p>Axe C - Etat des lieux des opérations spécifiques de traitement de l'habitat informel (RHI, RHS, OGRAL)</p>	<p>2011 (article 9 la Loi du 23 juin 2011) – introduit la possibilité de conduire des travaux de réhabilitation</p> <p>2013 (circulaire relative aux modalités d'application de la Loi du 20 juin 2011) –</p> <ul style="list-style-type: none"> - Définit les fondements juridiques des RHS (annexe 3) et des OGRAL (annexe 5) - Définit, au sein de l'annexe 4, les opérations de RHI et de RHS dans les zones des 50 pas géométriques [à approfondir] <p>2014 (instruction technique relative au traitement de l'habitat indigne dans les DROM du 31 mars 2014) –</p> <ul style="list-style-type: none"> - Annexe 1bis : Définit la typologie des situations et quartiers d'habitat indigne rencontrés - Annexe 2 : réexplique les opérations de RHI afin d'en améliorer l'encadrement (gouvernance, délais...) [à approfondir] 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas d'adaptation des types d'opération en fonction du type de logements et des situations (démolition dans tous les cas) • Délais de réalisation des opérations très longs (10 à 20 ans) • Défauts de gouvernance 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclus : <ul style="list-style-type: none"> - RHI (informel + régulier, même si dépasse le cadre stricto sensu de la loi Letchimy) - RHS et OGRAL (réservées au logement informel) • Non-inclus : OPAH, PIG, autres dispositifs... (pas le cœur de l'évaluation de la loi) 	<p>Effectivité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quel est l'état des lieux en termes de réalisation des trois types d'opérations (RHI, RHS, OGRAL) depuis la promulgation de la loi de 2011 et de la circulaire de 2013 ? • Comment se déroule ces 3 types d'opération ? Quels acteurs sont impliqués sur votre territoire ? Quelles sont les particularités de chaque phase (phase pré-opérationnelle/opérationnelle) ? Est-il possible d'avoir un exemple détaillé d'une opération réalisée ? (contexte, phases, durée, acteurs impliqués, enjeux rencontrés...) • Qu'est-ce ce qui a possiblement favorisé ou freiné la réalisation de des différentes opérations ? Par exemple, y a-t-il suffisamment d'opérateurs/aménageurs dans chaque DROM pour mener à bien ce type d'opérations ? • Comment se passe le financement de ces opérations ? Est-ce qu'il y a des enjeux particuliers ? <p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quels ont été les effets (positifs et négatifs) de ces opérations ? Pensez-vous que les opérations de réhabilitation puissent avoir des effets indésirables (notamment pour certains marchands de sommeil qui réutiliseraient les terrains aménagés pour les mêmes fonctions illégales) ? • Dans quelle mesure ces opérations sont-elles encore pertinentes pour lutter contre l'habitat informel dans chaque DROM ? Faut-il les adapter (par ex. selon les territoires) ?

Dimension clés à évaluer	Cadre législatif et réglementaire	Premiers constats au moment de la création de loi	Périmètre d'évaluation	Questions clés
<p>Axe D - Police administrative de l'habitat informel – Arrêtés</p>	<p>2011 (Loi du 23 juin 2011)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Article 9 (ad-hoc) : définit les périmètres insalubres en habitat informel sur base ARS ou SCHS après avis du CODERST - Article 10 : met en place un arrêté d'insalubrité concernant les locaux à usage d'habitation à caractère informel mis à disposition (gratuit ou onéreux (mis à bail)) - Article 11 : met en place un arrêté de péril pour tous bâtiments informels à la suite des désordres du bâti et aux risques consécutifs pour la sécurité publique - Article 11.1 : met en place un arrêté qui donne des pouvoir élargi au préfet pour évacuer rapidement (1 mois) des logements informels récents (nouveaux bidonvilles). Cet arrêté n'ouvre pas de droit à indemnisation, mais ouvre droit au relogement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seul l'arrêté périmètre insalubre avec démolition de toutes les constructions à usage d'habitation était utilisé • Aucun arrêté vis-à-vis des logeurs en habitat informel (car en droit les arrêtés ne s'adressent qu'aux propriétaires) • Pas de protection des occupants vis-à-vis des bailleurs • Aucun arrêté de péril sur des bâtiments informels 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclus : Informel • Non inclus : régulier 	<p>Effectivité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Est-ce que, depuis 2011, des arrêtés ont été pris au titre de l'article 9 ? L'article 10 ? l'article 11 ? l'article 11-1 (uniquement pour la Guyane et Mayotte) ? Combien ? • Comment se déroulent ces prises d'arrêtés au sein de chaque DROM ? • Quels sont les freins éventuels rencontrés lors des différentes procédures d'arrêtés ? Où se situent ces difficultés dans le déroulement des procédures (rapport ARS, rapport CODERST, prise arrêté, publication...) ? Est-ce que certains facteurs pourraient expliquer d'éventuelles réticences des préfets/maires ? • Dans le cadre des arrêtés 9 et 10, comment se déroule la certification des situations d'insalubrité par l'ARS/SCHS ? Y a-t-il des freins éventuels ? • Dans quelle mesure les bailleurs réalisent-ils les travaux de démolition ou d'amélioration de l'habitat qui peuvent être prescrits par le représentant de l'Etat ? Dans quelle mesure les bailleurs respectent-ils les droits prévus pour les occupants (relogement ...) ? <p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • La mise en œuvre des différents types d'arrêtés a-t-elle facilité les opérations de lutte contre l'habitat informel ? • Ces arrêtés sont-ils (toujours) pertinents pour lutter contre l'habitat informel dans chaque DROM ?

Dimension clés à évaluer	Cadre législatif et réglementaire	Premiers constats au moment de la création de loi	Périmètre d'évaluation	Questions clés
<u>Axe E - Intégration des risques naturels</u>	2011 (article 6, Loi du 23 juin 2011) – mettre, place la démolition de locaux à usage d'habitation édifiés sans droit ni titre dans une zone exposée à un risque naturel prévisible menaçant gravement des vies humaines > <i>Prévention des risques naturels (PPRN) approuvé, ou dont, à tout le moins, l'enquête publique a été ouverte</i> > <i>Imputé sur le fonds de prévention des risques naturels majeurs (dit « Fonds Barnier »)</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de fondement juridique des démolitions des logements informels dans les zones à risque, ni indemnisation, ni relogement • Pas de démolition ni relogement opéré des occupants, sauf dans le cas d'opérations de RHI 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclus : <ul style="list-style-type: none"> - Informel : démolitions, indemnisations et relogements en zone à risque - Hors opération d'aménagement (laquelle inclut nécessairement la prise en compte des risques naturels) - Périmètres définis conjointement par les maires et préfet - Fonds Barnier • Non inclus : régulier 	<p>Effectivité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Des opérations ont-elles été menées sous couvert de l'article 6 de la loi Letchimy ? Quels ont été les freins à leur application ? • Les logements concernés sont-ils systématiquement situés dans une zone couverte par un PPRN approuvé ou par l'ouverture d'une enquête publique ? Comment cela fonctionne-t-il ? • Comment est réalisée l'expertise des lieux permettant de vérifier que l'emplacement des logements expose les vies humaines à une menace grave ? Est-elle réellement effectuée en pratique ? • A combien s'élèvent les financements imputés au fonds Barnier pour chacun des DROM ? <p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • La mise en œuvre de cet article a-t-elle permis d'atteindre l'objectif de lutte contre l'habitat informel dans les zones à risque ? • Quels ont été les effets positifs et négatifs de la mise en œuvre de cet article ? • Est-ce que les dispositions de l'article sont toujours pertinentes pour lutter contre l'habitat informel ? Faut-il adapter cet outil selon les territoires ?
<u>Axe F - Recours aux sanctions pénales</u>	2011 (article 9 à 13, Loi du 23 juin 2011) - les articles 9, 10,11 et 13 fournissent des outils pénaux contre des faits pénalement répréhensibles commis dans les quartiers d'habitat informel et l'article 12 qui prévoit la transmission au procureur de tous les arrêtés d'insalubrité et de péril a pour objet de permettre un suivi pénal de l'exécution de ces arrêtés.	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de sanction pénale spécifique (car pas d'arrêté d'insalubrité pour l'informel) 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclus : Informel • Non inclus : régulier 	<p>Effectivité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle mesure l'arsenal pénal prévu par la loi est-il utilisé ? Est-il connu et compris des autorités ? Complète-t-il suffisamment le droit commun ? • Quels sont les potentiels freins à son utilisation ? Les sanctions sont-elles suffisamment dissuasives ? • Dans quelle mesure le nombre de signalements correspond-il à la réalité sur le terrain (non-application des obligations instituées par les nouveaux arrêtés d'insalubrité ou de péril) ? Quelles sont les principales causes de signalements / arrêtés ?

Dimension clés à évaluer	Cadre législatif et réglementaire	Premiers constats au moment de la création de loi	Périmètre d'évaluation	Questions clés
				<p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • La mise en œuvre de cet article a-t-elle permis de traiter des situations répréhensibles et de faciliter les opérations de résorption ? • Quels ont été les effets positifs et négatifs de la mise en œuvre de ces articles ? <p>Les sanctions sont-elles toujours pertinentes pour lutter contre l'habitat informel ? Faut-il adapter cet outil selon les territoires ?</p>
<p><u>Axe G - Droit des occupants dans les quartiers informels</u></p>	<p>2011 – art 1,2,3,9,10 et 11</p> <ul style="list-style-type: none"> - Met en place une protection des occupants des bailleurs de logements informels insalubres ou en péril : <ul style="list-style-type: none"> - Suspension des loyers - Expulsion impossible (à vérifier) - Implique un droit au relogement des occupants d'habitat informel dans les cas : <ul style="list-style-type: none"> - D'opérations d'aménagement / équipements public - D'arrêtés d'insalubrité ou de péril - Met en place une offre de relogement des professionnels dans les opérations d'aménagement 	<ul style="list-style-type: none"> • Pas de protection spécifique des occupants de logements informels car pas d'arrêté applicable • Pas de relogement explicitement prévu en dehors des opérations de RHI • Droit commun du relogement des occupants dans les op d'aménagement (hors occupants sans titre), 	<ul style="list-style-type: none"> • Inclus : Informel ; dans les opérations d'aménagement ; dont RHI/RHS • Non inclus : régulier 	<p>Effectivité</p> <ul style="list-style-type: none"> • Comment fonctionne une procédure de relogement ? Quelles en sont les étapes clés et comment est-ce suivi ? Est-ce que dans les faits ce sont s'avantage les bailleurs ou les représentants de l'Etat qui organisent le relogement ? • Dans quelle mesure les procédures de relogement fonctionnent (part des occupants relogés, échéances, freins etc.) ? Quels sont les enjeux particuliers rencontrés ? • Est-ce que les suspensions de loyer (encadrées par les arrêtés) sont effectives ? Quelles difficultés rencontre-vous dans la mise en œuvre de ces mesures ? <p>Impact</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dans quelle mesure la mise en œuvre des mesures de protection des occupants a-t-elle permis de faciliter la réalisation d'opérations de résorption de l'habitat informel ? • Quels ont été les effets positifs et négatifs de ces mesures ? Faut-il adapter les dispositions de relogement ?

