



# Guide

méthodologique  
pour le repérage  
de l'habitat indigne  
et le suivi des actions  
de résorption

▶ **EN APPUI DES DÉMARCHES  
ET OBSERVATOIRES PCLHI/PILHI**

2016



agorah

AGENCE D'URBANISME  
À LA RÉUNION

# édito



© Pierre MARCHAL

Fabienne COUAPEL-SAURET  
Présidente de l'AGORAH  
Conseillère Régionale de La Réunion

L'indignité de l'habitat est un sujet qui préoccupe la population et un grand nombre d'acteurs réunionnais. La compétence logement est partagée entre l'Etat et les collectivités et il est apparu indispensable de se doter d'outils d'aide à la décision de politiques publiques pertinentes pour lutter efficacement contre le fléau de l'habitat indigne.

L'AGORAH a une forte connaissance en matière de logement, au travers notamment des données qu'elle collecte depuis plusieurs années. Il était nécessaire d'aller plus loin et la création en 2015 de l'observatoire réunionnais de l'habitat indigne dont l'animation a été confiée à l'Agence, répond à cette demande de diagnostic fiable.

Il a fallu dans un 1<sup>er</sup> temps, co-construire la méthode et développer les partenariats dans la continuité de l'expérience acquise par l'AGORAH dans le repérage de logements insalubres. Cette année, cet outil se déploie avec la production de ce guide de conseils/recommandations sur le repérage de l'habitat indigne et le suivi des actions de résorption, en appui des démarches d'élaboration ou de suivi des plans de lutte contre l'habitat indigne menées dans les communes et intercommunalités et instaurés par la Loi Letchimy.

Il est important pour l'AGORAH d'alimenter en permanence l'analyse du territoire, d'informer sur les dispositifs en place, de sensibiliser sur les tendances, d'investir de manière neutre de nouvelles pistes d'actions, des méthodologies innovantes.

En effet, très vite, sur cette thématique complexe est apparue la nécessité d'accorder un temps de construction d'un socle d'indicateurs d'évolution et de suivi, partagé et en lien étroit avec les méthodes et démarches déjà engagées.

A travers la production de ce guide, il s'agit de poser les bases, les référentiels, les définitions utiles et de s'accorder sur les données et indicateurs clés communs à tous, en vue à la fois de venir en appui des collectivités souhaitant élaborer un plan, des intercommunalités devant créer et structurer des outils de mise en œuvre et de suivi, mais aussi d'alimenter de manière homogène l'observatoire réunionnais de l'habitat indigne (ORHI) piloté par l'AGORAH afin d'asseoir des expertises et de mettre en réseau l'ensemble des acteurs de la lutte contre l'habitat indigne.

Enfin, si les phases d'étude, d'expertise et d'analyse sont utiles et nécessaires, les politiques publiques doivent tendre à permettre à tous les Réunionnais de pouvoir occuper un logement décent et de pouvoir aussi, s'ils le souhaitent, accéder à la propriété. Puisque la loi NOTRE de 2015 permet à La Région de participer à l'amélioration de l'habitat, il s'agira dès lors d'amplifier le partenariat existant et de travailler encore davantage avec l'Etat, la Région, le Département et les EPCI, les bailleurs sociaux pour favoriser la rénovation des logements, la réhabilitation du parc locatif social, l'amélioration du parc privé en vue de satisfaire le quotidien des familles réunionnaises les plus défavorisées.

Fabienne COUAPEL- SAURET



Jean-Michel MAURIN  
Directeur de L'Environnement, de l'Aménagement  
et du Logement - DEAL

Construire une politique d'intervention de lutte contre l'habitat indigne ne peut se faire qu'à partir d'un diagnostic des données repérées et des situations identifiées. Cette étape permet de pouvoir évaluer dans le temps les actions mises en œuvre et éventuellement les réajuster.

À La Réunion, le recensement des zones d'habitat précaires et insalubres élaboré par l'AGORAH constitue un socle commun de connaissance des situations. Il a permis d'intervenir sur des secteurs bien identifiés et traiter de nombreuses poches d'insalubrité. Depuis 2009, les collectivités ont repris l'élaboration de ce diagnostic avec les plans communaux et intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne. Il est maintenant indispensable de disposer de données harmonisées sur l'ensemble du territoire. L'élaboration d'un guide méthodologique de repérage de l'habitat indigne se révèle essentiel pour proposer une méthode de collecte, de mise forme et d'analyse des données recueillies cohérente et homogène indispensable à la centralisation par l'observatoire et au suivi des politiques mises en œuvre sur le territoire départemental.

La Loi N°2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit d'outre-mer a rendu obligatoire l'élaboration par les communes ou les EPCI d'un plan communal ou intercommunal de lutte contre l'habitat indigne. L'inscription de cette démarche au code de la construction et de l'habitation confirme l'importance de disposer d'une bonne connaissance des formes de mal logement préalable à tout programme de lutte contre l'habitat indigne.

Au-delà de cette approche purement technique, l'élaboration d'un document de ce type concrétise une volonté de construire une base de connaissance et un réseau d'échanges entre partenaires et acteurs professionnels de la lutte contre l'habitat indigne.

Ce guide constitue une opportunité pour les territoires qui sont en cours de réalisation de leur plan et de l'observatoire de suivi associé. Il assure la garantie d'un regard harmonisé sur les modes de faire et une lecture commune des situations identifiées.

Cette étape de construction de la connaissance partagée de l'habitat indigne à La Réunion est la condition initiale nécessaire pour que l'ensemble des acteurs concernés puisse mettre en œuvre les réponses adaptées aux situations et assurer une évaluation pertinente des politiques publiques mises en œuvre sur le territoire.

Après avoir encouragé et accompagné la réalisation de cet outil, l'Etat ne peut qu'inciter à son usage et au respect des recommandations qui y sont inscrites dans le souci de lutter de façon volontariste contre les situations inacceptables d'habitat de certains de nos concitoyens et d'aider à promouvoir un cadre de vie propice à leur bien être.

Jean-Michel MAURIN

# Glossaire

<b>ANAH</b>	Agence Nationale d'Amélioration de l'Habitat
<b>ARS OI</b>	Agence Régionale de Santé de l'Océan Indien
<b>CAF</b>	Caisse d'Allocations Familiales
<b>CODERST</b>	Conseil de l'Environnement et des Risques Sanitaires et Technologiques
<b>DALO</b>	Droit au Logement Opposable
<b>DEAL</b>	Direction de l'Environnement de l'Aménagement et du Logement
<b>DGFIP</b>	Direction Générale des Finances Publiques
<b>DJSCS</b>	Direction de la Jeunesse des Sports et de la Cohésion Sociale
<b>FRAFU</b>	Fond Régional d'Aménagement Foncier Urbain
<b>FARU</b>	Fond d'Aide au Développement d'Urgence
<b>HI</b>	Habitation Indigne
<b>HPI</b>	Habitat Précaire et Insalubre
<b>LHI</b>	Lutte contre l'Habitat Indigne
<b>MAJIC</b>	Mise à Jour de l'Information Cadastreale
<b>MOUS</b>	Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale
<b>OGRAL</b>	Opération Groupée d'Amélioration Légère
<b>OPAH</b>	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
<b>ORHI</b>	Observatoire Réunionnais de l'Habitat Indigne
<b>OST</b>	Occupant Sans Titre
<b>PCLHI</b>	Plan Communal de Lutte contre l'Habitat Indigne
<b>PDALPD</b>	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
<b>PDALHPD</b>	Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées
<b>PDLHI</b>	Pôle Départemental de Lutte contre l'Habitat Indigne
<b>PILHI</b>	Plan Intercommunal de Lutte contre l'Habitat Indigne
<b>PLH</b>	Programme Local de l'Habitat
<b>PPGDI</b>	Plan Partenarial de Gestion de la Demande de logement social et d'Information des demandeurs
<b>RHI</b>	Résorption de l'Habitat Insalubre
<b>RHS</b>	Résorption de l'Habitat Spontané
<b>ZHPI</b>	Zones d'Habitat Précaire et Insalubre

# sommaire

ÉDITO AGORAH	1
ÉDITO DEAL	2
GLOSSAIRE	3
INTRODUCTION	5

## PREMIÈRE PARTIE

Cadre général, objectifs poursuivis et méthode d'élaboration	7
--	---

### 1. UNE PUBLICATION DANS LE CADRE DE L'OBSERVATOIRE REUNIONNAIS DE L'HABITAT INDIGNE (ORHI) : RAPPELS DE SA GENÈSE ET DE LA MÉTHODOLOGIE 8

A. Contexte et genèse de l'observatoire	
B. Champ sémantique et objectifs de l'observatoire	
C. Méthodologie	9
D. État d'avancement de l'observatoire [orhi]	

### 2. SITUATION DES PLANS DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE À L'ÉCHELLE DES TERRITOIRES 10

A. Contenu et finalités d'un plan de lutte contre l'habitat indigne	
B. Objet d'un plan de lutte contre l'habitat indigne	11
C. État d'avancement des démarches de plans	12

### 3. PRINCIPES ET FINALITÉS DU GUIDE MÉTHODOLOGIQUE 14

A. Pourquoi un guide ?	
B. Pour qui ?	
C. Quelle méthode d'élaboration ?	
D. Sous quel format ?	15

Remerciements	16
---------------	----

## DEUXIÈME PARTIE

### Fiches techniques thématiques

**Fiche 1** L'indignité : ce que cette notion renferme

**Fiche 2** Les sources et référentiels conseillés

**Fiche 3** Méthode de repérage du bâti indigne

**Fiche 4** Proposition d'un socle commun d'indicateurs de caractérisation de l'indignité

**Fiche 5** Gouvernance et animation du PILHI : Exemple de démarche

**Fiche 6** Prise en main des données du PCLHI/PILHI par l'équipe dédiée : Méthode et outils

**Fiche 7** Guichet unique des signalements et observatoire du PILHI

**Fiche 8** Proposition d'un socle commun d'indicateurs de suivi des actions

**Fiche 9** Les bonnes pratiques issues des PCLHI-PILHI

**Fiche 10** Les interventions de résorption : les principaux organismes et données potentiellement mobilisables

**Fiche 11** Structuration des bases de données des observatoires locaux en vue d'alimenter l'observatoire réunionnais [ORHI]

## ANNEXES

# Introduction

Le phénomène de l'habitat indigne est complexe et s'appréhende de manière différente selon les acteurs et leur domaine de compétence. La multitude de termes caractérisant l'état de dégradation et les références réglementaires associées ne facilitent pas l'approche globale.

Ce guide est l'occasion dans le cadre des démarches PCLHI-PILHI et en lien direct avec la remontée d'informations via l'observatoire habitat indigne que pilote l'AGORAH, de pouvoir communiquer sur les expériences menées, les outils développés, de répondre à un besoin d'échanges, de partage et d'entente sur des approches homogènes, communes en vue de suivre ce phénomène, autour d'une même manière de faire. Un document qui serve et fixe en quelque sorte «les règles du jeu», établisse des recommandations pour évaluer et mesurer le parc de logements indignes.

Ce guide a pour objectifs d'accompagner les collectivités et EPCI dans leurs futurs plans communaux ou intercommunaux de lutte contre l'habitat indigne qu'ils soient au stade de conception ou de mise en œuvre, dans l'optique de relayer des méthodologies et modes de faire identiques autour d'une donnée et d'indicateurs communs caractérisant les situations et les actions menées.

Ce guide arrive à un moment «charnière» où de nouveaux recensements ont été produits dans le cadre des plans de lutte contre l'habitat indigne (PCLHI). De plus, ces plans s'accompagnent du financement d'équipes opérationnelles dédiées à leurs mise



Delphine De Dea  
Directrice Générale de l'AGORAH

en œuvre, constituées ou en cours de constitution, qui s'interrogent à la fois sur les méthodes à déployer, les outils à développer et qui devront à terme évaluer leurs actions en la matière.

Il apparaît important à ce stade de définir collectivement, en s'appuyant sur des expériences déjà éprouvées (mais pas seulement), les indicateurs et éléments de méthode pour une lecture commune de l'évolution du phénomène sur les territoires et des interventions effectuées.

Ce guide est l'occasion d'illustrer les bonnes pratiques qui pourraient être étendues à d'autres territoires. L'objectif est de cadrer par une démarche validée en commun et d'accompagner les futurs observatoires locaux des PILHI qui seront instaurés. En effet, ce guide formalisera les dispositions à appliquer afin d'avoir un observatoire réunionnais (ORHI) fonctionnel sur la base de données homogènes en lien avec les observatoires intercommunaux de suivi des plans de lutte contre l'habitat indigne.



Sabine RIVIÈRE  
Chargée d'études Logement social,  
Logement insalubre et Rénovation urbaine  
AGORAH

Pour que l'observatoire réunionnais de l'habitat indigne piloté par l'AGORAH puisse répondre aux besoins des acteurs de LHI dans leurs actions mais aussi permettent d'appréhender ce phénomène dans toutes ses dimensions, il est essentiel de construire des outils pratiques qui posent les bases et fondamentaux méthodologiques dans un langage commun partagé par tous.

Afin d'accompagner les partenaires, ce guide se veut à la fois technique, c'est-à-dire propre à ce champ spécifique, mais aussi pratique en faisant le lien avec des réalités de terrain, en restituant des expériences menées et enfin en mettant en garde sur des limites déjà rencontrées. La difficulté repose notamment dans la convergence des pratiques et finalités sachant que chaque acteur suit des objectifs qui lui sont propres dans une logique d'interventions spécifiques dont l'alimentation de l'ORHI n'est pas un objectif final.

“L'AGORAH et les partenaires ont voulu un guide didactique et pédagogique, c'est pour cela qu'il s'organise autour de deux parties : une première partie précise ses finalités, le lien avec l'observatoire réunionnais (ORHI) de l'habitat indigne et les plans de lutte contre l'habitat indigne ainsi que la méthode employée, puis une seconde partie détaille sous la forme de fiches thématiques, les recommandations, les référentiels et outils afin de construire des données de repérage et de suivi de l'habitat indigne.”

Ce guide en apportant les dénominateurs communs, impératifs de suivre va permettre de mesurer à l'échelle de La Réunion, l'état de phénomène de l'indignité de l'habitat et l'efficacité des actions menées.

À travers les travaux de construction de ce guide et la réalisation des plans de lutte contre l'habitat indigne, une dynamique d'échanges et de mise en réseau des acteurs est lancée, illustrant à la fois tout l'intérêt porté en la matière, la nécessité d'un travail partenarial et le caractère primordial de poursuivre et renforcer cette mise en commun d'informations afin de collectivement apporter des réponses aux situations repérées, de réfléchir à de nouvelles formes d'intervention et de développer des nouveaux outils de suivi.

# Première partie

## ► CADRE GÉNÉRAL, OBJECTIFS POURSUIVIS ET MÉTHODE D'ÉLABORATION

- |   |    |
|---|----|
| 1. Une publication dans le cadre de l'Observatoire<br>Réunionnais de l'Habitat Indigne (orhi) | 8  |
| 2. Situation des plans de lutte contre l'habitat indigne                                      | 10 |
| 3. Principes et finalités du guide méthodologique   | 14 |

## UNE PUBLICATION DANS LE CADRE DE L'OBSERVATOIRE REUNIONNAIS DE L'HABITAT INDIGNE (ORHI) : RAPPELS DE SA GENÈSE ET DE LA MÉTHODOLOGIE

### A. Contexte et genèse de l'observatoire

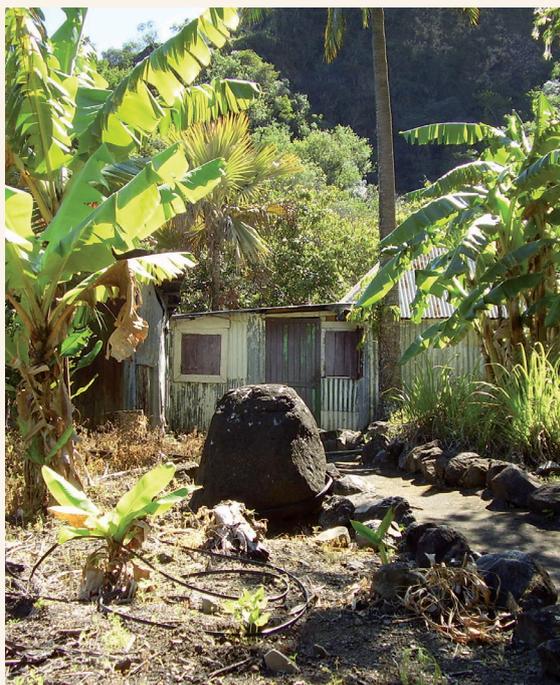
Énoncée comme une priorité du gouvernement, la politique de lutte contre l'habitat indigne (LHI) revêt dans les départements et régions d'outre-mer, de nombreuses spécificités. La loi Letchimy apporte depuis juin 2011, des dispositions particulières relatives aux quartiers d'habitat informel et à la lutte contre l'habitat indigne et préconise une meilleure connaissance et repérage des situations au travers la généralisation de plans d'actions de lutte contre l'habitat indigne à l'échelle communale ou intercommunale et le développement d'outils de suivi.

#### Le Pôle Départemental de lutte contre l'habitat indigne créé en 2011 à La Réunion et placé sous l'autorité du Préfet a pour objectifs de :

- ▶ Porter la politique de Lutte contre l'Habitat indigne,
- ▶ De structurer et coordonner le travail en réseau entre les différents acteurs de la LHI,
- ▶ Et d'élaborer et piloter un plan d'actions départemental.

Parmi les actions inscrites au programme d'actions du PDLHI au travers de ces comités techniques est souhaité la mise en place d'un observatoire de l'habitat indigne rattaché au volet «actions incitatives et aménagement» piloté par la DEAL qui viendra en complément de celui défini par la loi Letchimy (ce dernier étant axé sur le repérage nominatif de l'habitat indigne).

Le déploiement local des plans d'actions de lutte contre l'habitat indigne depuis 2010 avec une phase de diagnostic, actualisant le repérage, et de préconisations, a permis la production de nombreuses données qui demandent à être valorisées et suivies au sein d'un observatoire réunionnais de l'habitat indigne (ORHI). En effet en 2014, plus de la moitié des communes de l'île sont engagées dans une démarche de plans d'actions qu'ils soient communaux ou intercommunaux (PCLHI ou PILHI), avec pour certains l'entrée en phase de mise en œuvre qui s'accompagne par le développement d'outils de suivi. Ces plans sont d'ailleurs depuis 2015 devenus une obligation réglementaire.



C'est dans ce contexte précis, et dans la continuité des missions déjà réalisées (inventaire ZHPI) par l'agence, que l'AGORAH s'est vue confier en 2014, par la DEAL, une réflexion sur la faisabilité de l'élaboration d'un futur observatoire réunionnais (ORHI) de l'Habitat Indigne autour d'une série de travaux préliminaires : inventaire des données des PCLHI-PILHI, examens des méthodologies employées, points sur la situation des communes non couvertes par un plan.

A l'issue de cette phase préliminaire, l'AGORAH a eu pour mission en 2015, la création et le déploiement de l'observatoire habitat indigne, une première année axée sur le développement partenarial et la collecte de données. La dynamique enclenchée se poursuit en 2016, à travers la production de ce guide méthodologique, première publication de l'observatoire.

### B. Champ sémantique et objectifs de l'observatoire

Il est important de rappeler le champ d'action de l'observatoire ainsi que les objectifs qu'il poursuit. En effet, il a été convenu avec l'ensemble des acteurs de la LHI participants au développement de cet outil que l'observatoire aurait pour objet l'habitat indigne et qu'il aurait comme objectif central de : **«Contribuer à une meilleure connaissance du phénomène de l'indignité de l'habitat à La Réunion pour la mise en œuvre et le suivi d'une politique de résorption efficiente».**



En effet, la Loi Molle [Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion] de 2009 définit comme : **«un habitat indigne, des 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.»**

**5 sous-objectifs** jalonnent cette mission d'observation et d'analyse du phénomène, il s'agit de :

- ▶ **Valoriser et capitaliser les données** nouvellement produites dans le cadre des plans communaux ou intercommunaux de lutte contre l'Habitat indigne (PCLHI-PILHI) ;
- ▶ **Centraliser, homogénéiser les informations** existantes et développer un système de remontée de l'information ;
- ▶ **Proposer des analyses dynamiques des données** ;
- ▶ **Production de notes et de bilans** relatifs au phénomène, à son évolution et sa résorption ;
- ▶ **Coordonner, communiquer, animer** des temps d'échanges, de restitutions avec tous les acteurs de l'habitat concernés.

### C. Méthodologie

Pour rappel, la méthodologie de l'observatoire s'appuie sur 3 phases :

- ▶ **Phase 1 : de définition de la gouvernance** autour d'un Comité de Pilotage à la fonction décisionnelle, d'un Comité Technique qui a pour rôle de donner un avis technique et d'être force de proposition et d'un Comité Consultatif qui a pour objectif d'éclairer le comité technique sur des problématiques spécifiques en fonction des besoins.
- ▶ **Phase 2 : de structuration de l'observatoire** qui se définit au travers notamment de la définition du cadrage sémantique et du champ d'action de l'observatoire, des objectifs et missions de l'observatoire, de l'inventaire des données «socle» et la mise en cohérence de l'observatoire avec les outils et plans déjà existants.
- ▶ **Phase 3 : de déploiement de l'observatoire** autour de 3 grands axes inhérents à ce type d'outil : Observation / Bases de données, Etudes / Expertises / Animation.

### D. État d'avancement de l'observatoire (ORHI)

**L'année 2015** a été une année de construction méthodologique, d'échanges partenariaux afin de constituer les premières bases de données, matière première de l'observatoire, qui ont permis de proposer des éléments de diagnostic mis à plat dès la première année de déploiement de l'outil.

**L'année 2016** est une année de consolidation des données collectées en 2015 et de croisements-corrélations, de production d'une première analyse, d'animation des réseaux d'acteurs de la LHI afin de poursuivre la dynamique enclenchée ainsi que la réalisation de ce guide sur le volet «construction de la donnée » à destination des partenaires.

L'homogénéisation des données, la remontée des informations en vue d'alimenter l'observatoire est un sujet central. Pour cela il a été souhaité, la rédaction d'un guide méthodologique qui puisse rappeler, l'ensemble des préalables, les dénominations communs (vocabulaire, méthode d'identification du bâti ...), les bonnes pratiques et recommandations conseillées dans l'optique de quantifier le phénomène, suivre son évolution et faire un bilan des interventions menées. Ce document partagé doit permettre d'élaborer des outils territoriaux pouvant in fine alimenter l'observatoire régional (ORHI) et accompagner les collectivités dans la réalisation de leur plan d'actions, et la mise en place d'outils de suivi de leur PILHI.



## SITUATION DES PLANS DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE À L'ÉCHELLE DES TERRITOIRES

### A. Contenu et finalités d'un plan de lutte contre l'habitat indigne

Plusieurs textes de loi, circulaires fixent le cadre juridique et réglementaire et explicitent les enjeux, objectifs et contenus des plans de lutte contre l'habitat indigne. En effet il faut rappeler que :

La circulaire interministérielle du 17 mai 2010 a introduit le «plan communal de lutte contre l'habitat indigne » [PCLHI] comme une démarche devant être engagée sur toutes les communes en privilégiant les démarches intercommunales. Elle affirme au vue de l'ampleur du phénomène, la nécessité de renforcer l'animation et la coordination de l'action publique par :

- ▶ la création de Pôles Départementaux de Lutte contre l'Habitat Indigne (PDLHI),
- ▶ la réalisation de Plans communaux de Lutte contre l'Habitat Indigne (PDLHI),
- ▶ la mise en place d'une politique de formation au vue de faciliter l'action de formateurs locaux.

La loi Letchimy du 11 juin 2011 relaye dans sa circulaire d'application du 31 mars 2014, le besoin d'une meilleure connaissance de l'habitat indigne. Elle rappelle que «le PLH doit identifier les situations d'habitat indigne et afficher des objectifs de traitement, pour chaque commune, en application de l'article L 302-1 du code de la Construction et de l'Habitat, dès lors le plan intercommunal de lutte contre l'habitat indigne a vocation à constituer «le volet habitat indigne du PLH [...] Le PCLHI-PILHI est une **démarche de travail coordonnée** [...]. Il comprend les éléments suivants :

**1 Un repérage fin des différentes formes d'habitat précaire et indigne** sur le territoire de la commune, ou des différentes communes de l'EPCI qui constitue la 1<sup>ère</sup> phase du plan. Il doit inclure le renseignement, non seulement sur **l'état technique et sanitaire des locaux d'habitation**, mais aussi sur la situation foncière des constructions au regard de la propriété du terrain d'assiette ainsi que sur la localisation au regard des risques naturels. Tout autant que les aspects techniques, les aspects sociaux doivent être pris en compte dans ce repérage [...] **Ce repérage fin, qui devrait être**

**aussi exhaustif que possible**, sera alimenté par toutes sources utiles : recueil des plaintes, des signalements, demandes de relogement, recours DALO au motif de la qualité du logement et par les diverses études menées ou à engager, entretiens avec la population, contacts avec les travailleurs sociaux. Le repérage doit être **conforté par des visites de terrain**, élément indispensable. [...]

- 2 Sur la base du diagnostic, la **définition des objectifs quantitatifs et qualitatifs** en termes de traitement de l'habitat, urbains et sociaux, au vu des différentes situations analysées ;
- 3 L'affichage des **priorités d'action** pour la durée du plan selon les urgences analysées (sanitaires, sociales, liées à l'exposition aux risques naturels, autres) avec un calendrier prévisionnel ;
- 4 L'affichage des **moyens techniques, humains et financiers nécessaires**, l'indication ou la programmation des procédures juridiques et opérationnelles adéquates à engager ;
- 5 L'indication des modes de mise en œuvre (ingénierie études pré-opérationnelles, OPAH, PIG, MOUS...) de pilotage et d'évaluation du plan. [...]

### Shéma des 10 grandes étapes de la méthode PCLHI-PILHI Cirest – Petite-île

Groupement Zone UP/IDEM'S/GB2/SIDR

ACTUALISATION DU REPÉRAGE ET CARACTÉRISATION DE L'INSALUBRITÉ	FORMALISATION DU PLAN D'ACTION : ORIENTATIONS IDENTIFICATION DES POTENTIALITÉS ESTIMATION DES COÛTS
<ol style="list-style-type: none"> <li>1 Rappels réglementaires et terminologie de l'insalubrité</li> <li>2 Tableau socio-économique de la commune au regard de ces grandes composantes (habitat, population etc.).</li> <li>3 Analyse des outils de sortie de l'insalubrité</li> <li>4 Reprise de l'inventaire ZHPI - Actualisation sur un échantillon à partir de visite de terrain et d'enquêtes</li> <li>6 Analyse multicritère et production d'indicateurs à partir de croisement de données cartographiées</li> <li>7 Systématisation de la mise à jour de l'inventaire HI sur l'ensemble du territoire communal et analyse des indicateurs clés à partir d'un nouveau découpage géographique et comparaison avec le recensement ZHPI (AGORAH)</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>8 Identification des potentialités de chaque secteurs à partir des bases de données et de l'outil cartographique Mise en perspectives au regard des besoins</li> <li>9 Territorialisation des actions par secteurs géographiques et zones de projet (unités opérationnelles)</li> <li>10 Estimation des coûts d'intervention, priorisation et phasage des actions, éléments de mise en œuvre du Plan.</li> </ol>





La mise en œuvre du PCLHI-PILHI sera formalisée par un **protocole d'accord** signé entre la commune, ou l'EPCI concerné, et l'Etat et le cas échéant, d'autres partenaires publics, précisant les objectifs et actions à engager pour une durée de l'ordre de 5 ans ou de 6 ans. [...] pour mettre en œuvre les objectifs du PCLHI –PILHI, les types d'intervention à mettre en place seront identifiés [...] **une mission d'ingénierie technique et sociale dédiée à la mise en œuvre du PCLHI-PILHI** [...] est financée.

Enfin, plus récemment, **la Loi du 14 octobre 2015 (LOI n° 2015-1268 d'actualisation du droit des outre-mer)** rend obligatoire la réalisation des PCLHI – PILHI (auparavant démarche volontaire) en modifiant et précisant les articles suivants du code de la construction et de l'habitation :

**Art. L. 302-17.** - *Chaque commune dispose d'un plan local de lutte contre l'habitat indigne élaboré soit à son initiative, soit à celle de l'établissement public de coopération intercommunale dont elle est membre lorsque celui-ci est tenu à l'élaboration d'un programme local de l'habitat en application de l'article L. 302-1.*

**Art. L. 302-18.** - *Le plan local de lutte contre l'habitat indigne comporte les éléments suivants : «1° Un repérage exhaustif des différentes formes d'habitat indigne et informel présentes sur le territoire de la commune [...] comprenant l'indication de l'état technique et sanitaire des locaux d'habitation ainsi que, le cas échéant, la mention de la situation des constructions au regard de la propriété du terrain d'assiette... »*

## B. Objet d'un plan de lutte contre l'habitat indigne

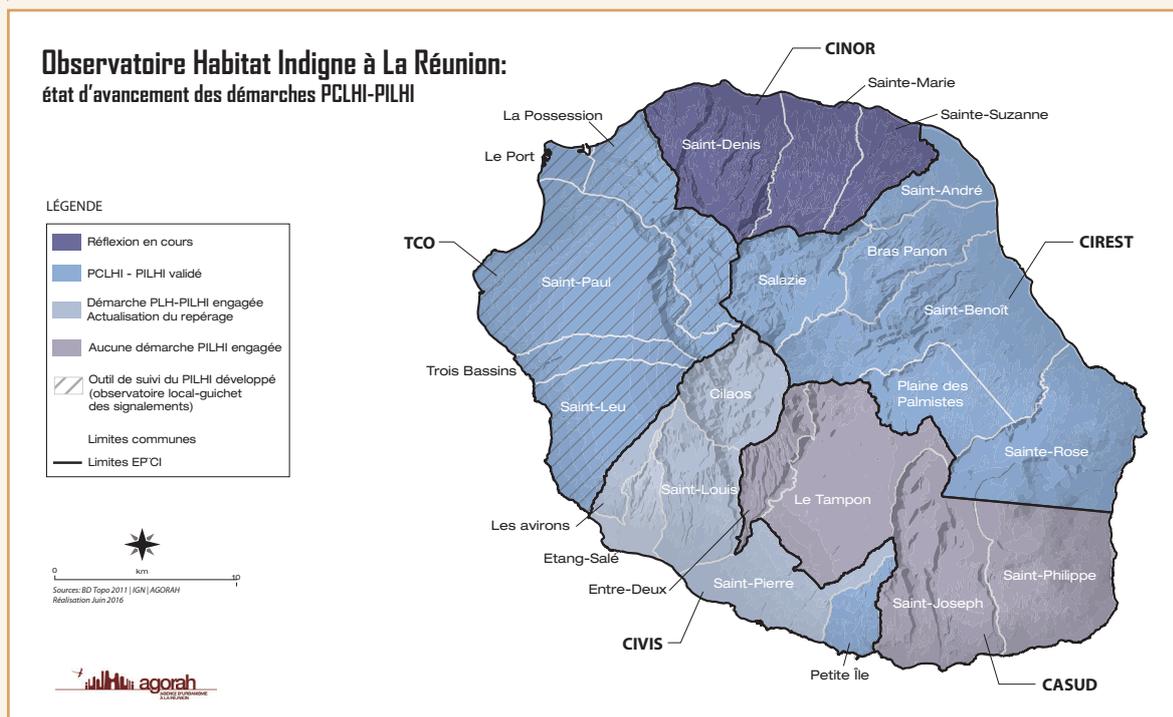
Le Plan de Lutte Contre l'Habitat Indigne a pour objet :

- ▶ **L'habitat indigne** figurant à l'article 4 de la «loi Besson» : «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.»
- ▶ Et **l'habitat informel et de secteurs d'habitat informel** a été introduits à ce même article 4 par l'article 8 de la «loi Letchimy» qui les définit comme : «constitués par des locaux ou 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 équipements collectifs propres à en assurer la desserte, la salubrité et la sécurité dans des conditions satisfaisantes».



### À RETENIR

- ▶ Le PCLHI ou PILHI est un outil de connaissance, de stratégie et d'aide à la décision qui a pour objectif de promouvoir une approche globale de toutes les situations d'habitat indigne.
- ▶ La phase «étude-diagnostic» remplace les études préalables de faisabilité des RHI et permet de décliner directement la phase pré-opérationnelle d'aménagement sur les périmètres identifiés des secteurs prioritaires.
- ▶ Il est l'occasion d'associer autour d'un diagnostic partagé, l'ensemble des acteurs de la lutte contre l'habitat indigne intervenant sur des champs de compétences complémentaires (social, technique...).
- ▶ Dans le cadre de ces plans doivent être mis en place des outils de suivi tels que l'observatoire de l'indignité et le guichet de réception des nouveaux signalements.



### C. État d'avancement des démarches de plans

À juillet 2016, chaque territoire est à un stade différent d'avancement. Qu'il s'agisse de la phase «étude/diagnostic» du PCLHI/PILHI, de l'étape de mise en œuvre puis d'évaluation annuelle du plan, ou encore de la réflexion en amont de future démarche, ce guide servira de base de référence sur les données à collecter et leur suivi en vue d'une approche et méthodologie identique.

#### UNE DÉMARCHE EXPÉRIMENTÉE SUR LE TERRITOIRE OUEST, TERRITOIRE AUJOURD'HUI LE PLUS AVANCÉ DANS LE SUIVI DE SON PLAN

En 2009, un PCRI est réalisé sur la commune de Saint-Paul de manière expérimentale [démarche volontaire réalisée avant la rédaction des circulaires interministérielles]. Ce plan communal de résorption de l'habitat insalubre ne fera pas l'objet d'un nouveau repérage de l'habitat indigne mais déclinera des orientations générales et priorisera les types d'intervention et les sites.

En 2010, la démarche PCRI est étendue aux quatre autres communes du TCO et réalisée par un autre bureau d'études. En 2011, un plan intercommunal est écrit à partir des cinq PCRI.

Depuis fin 2013, une équipe opérationnelle dédiée est en charge de la mise en œuvre des actions du PILHI. 2 conventions d'objectifs ont été signées. La première période [2013- 2015] a été consacrée à la méthodologie de mise en œuvre du plan [instances de gouvernance, animation, outils de suivi...] et à la mise en réseaux des acteurs. Plus récemment, des études pré-opérationnelles RHI/RHS ont été lancées. La seconde période [2016-2019] va permettre une réelle mesure de l'effectivité des interventions et le réajustement de la méthode.

**Ce guide relayera les bonnes pratiques mises en place, les difficultés rencontrées, les évolutions possibles dans le suivi.**

#### UN PLAN EN COURS DE MISE EN ŒUVRE AVEC LA CONSTITUTION D'UNE ÉQUIPE DÉDIÉE SUR LE TERRITOIRE DE LA CIREST

En 2012, la commune de Saint-André engage une démarche de PCLHI qui sera finalisée et validée en 2013.

Aujourd'hui, ce plan n'est pas véritablement entré en phase opérationnelle, des réflexions sont en cours sur les dispositifs à actionner. En 2013, la CIREST se lance dans un plan intercommunal qui sera validé en 2015. Prochainement une équipe opérationnelle devrait être recrutée dont sa première mission sera de définir les sites prioritaires



d'intervention. A termes, le PCLHI de Saint-André intégrera le dispositif global et entrera dans sa phase de mise en œuvre.

**Ce guide aidera la future équipe à la mise en œuvre et au suivi de son PILHI.**

### **SUR LES COMMUNES DE LA CIVIS, UN DIAGNOSTIC QUI S'ACTUALISE AVEC UN PCLHI VALIDÉ SUR LA COMMUNE DE PETITE-ILE**

La commune de Petite-Ile est à l'initiative d'une démarche de plan communal démarrée en 2013 qui se finalisera par un plan et un chiffrage en 2016. Ces résultats devraient être intégrés à une démarche en cours menée sur l'ensemble des autres communes de l'intercommunalité avec une phase de diagnostic qui se finalise. Ce PILHI est mené conjointement à une démarche de PLH.

**Ce guide sera pour la CIVIS un outil d'aide et d'accompagnement à la réalisation et au déploiement du plan d'actions.**

### **UNE RÉFLEXION ENGAGÉE SUR LE TERRITOIRE DE LA CINOR DANS UN CONTEXTE D'ÉVALUATION DE SON PLH**

Le lancement d'une démarche PILHI est en cours de réflexion sur le territoire de la CINOR conjointement à une révision de son PLH programmée en 2017.

**Un guide qui viendra en appui de la réflexion en cours sur une future démarche PILHI.**

### **AUCUNE DÉMARCHE SPÉCIFIQUE ENGAGÉE À CE JOUR SUR LE TERRITOIRE DE LA CASUD AVEC TOUTEFOIS UNE RELANCE DE SON PLH**

Courant 2016, la CASUD a relancé son PLH, démarche initiée en 2012 qui n'avait pas abouti. Un volet du PLH devrait être consacré à cette thématique en attente d'une démarche PILHI.

**Un document de référence et un guide de mise en œuvre dans le cadre d'une future démarche PILHI.**



Marie-Aurore  
ADROVER-MALNOURY

**DEAL - Réunion**  
**Cheffe Unité**  
**programmation**  
**et financement**  
**de l'aménagement**  
**(UPFA)**

Service Habitat  
Logement Social (SHLS)

“ L'habitat indigne à La Réunion fait depuis longtemps l'objet d'une politique de résorption massive avec la réalisation d'opérations d'aménagement financées par l'Etat et les collectivités. Les programmes mis en place sur ces secteurs ont permis de viabiliser et d'organiser des quartiers d'habitat populaire tout en offrant aux habitants des moyens de s'insérer dans une dynamique sociale.

La connaissance en matière d'habitat indigne reste un préalable pour apporter des réponses adaptées et coordonnées. L'analyse fine des problématiques demeure indispensable pour comprendre la complexité des situations sociales et opérationnelles de l'habitat indigne et travailler sur des projets adaptés.

Le Plan de Lutte contre l'Habitat Indigne consiste à élaborer une stratégie territoriale de solutions appropriées aux différentes situations révélées par le diagnostic.

Sa pertinence se définit par des objectifs quantitatifs et qualitatifs de traitement des différentes situations, qui ne se résume pas à un programme de logement à construire ou à améliorer mais s'accompagne, notamment de mesures sociales correspondant aux attentes des habitants.

Le protocole d'accord signé entre les communes, ou l'EPCI concerné, et l'Etat (le cas échéant, d'autres partenaires publics) vient formaliser la mise en œuvre des actions qui s'inscrivent dans un calendrier prévisionnel et une maquette financière.

Il prévoit des modes de gouvernance et de pilotage permettant une vision partagée des diagnostics et un engagement des différents acteurs chacun dans leur domaine de compétence.

Les PILHI doivent se doter d'un outil d'observation, de recueil et d'analyse des données. Il est essentiel dans le partage et l'échange d'information sur la connaissance de l'habitat indigne et dans l'évaluation des résultats des politiques traduites sur le territoire. ”

Aucune censure n'ayant été faite par l'AGORAH, chaque dire d'acteur, n'engage que l'interviewé.



Olivier MOUNIAMA  
**Responsable  
du Service Habitat  
référent en charge  
de la lutte contre l'ha-  
bitat indigne**  
Mairie de Saint-André

“ La lutte contre l'habitat indigne nécessite aujourd'hui d'adapter les pratiques d'interventions en tenant compte non seulement des évolutions législatives, mais également des différents dispositifs en la matière.

Il est vrai que ces derniers, même s'ils sont nombreux, sont assez méconnus ou peu maîtrisés. C'est pourquoi les démarches de l'ARS et de l'AGORAH avec les partenaires que sont la CAF et les Collectivités sont très importantes et conditionneront à terme le mode d'habiter et du mieux vivre ensemble à La Réunion. La commune de Saint-André, pour exemple, s'était engagée dans un premier temps dans la démarche du Plan Communal de Résorption de l'Insalubrité (PCRI) avant de glisser vers celle du Plan Communal de Lutte contre l'Habitat Indigne (PCLHI). Il est essentiel à ce jour de ne négliger aucun outil, c'est pourquoi je pense que les procédures de péril, d'état d'abandon manifeste ou encore d'autorisation préalable de mise en location « permis de louer » ont toutes leurs places.

Mais au-delà de ligne budgétaire, de bâti délabré ou d'article du code de la construction et de l'habitation, l'accompagnement social des familles est indispensable et ces dernières doivent être étroitement associées à la conception d'un projet humain... pour que nous puissions mener à bien notre mission de service public. ”

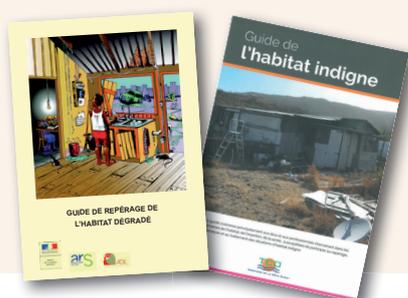
Aucune censure n'ayant été faite par l'AGORAH, chaque dire d'acteur, n'engage que l'interviewé.

## PRINCIPES ET FINALITÉS DU GUIDE MÉTHODOLOGIQUE

Ce guide vient en complément :

- ▶ Du guide de repérage de l'habitat dégradé de l'ARS à destination des travailleurs sociaux,
- ▶ Du guide de l'habitat indigne du TCO s'adressant principalement aux élus et professionnels intervenant dans les domaines de l'habitat, l'insertion, de la santé... susceptibles de participer au repérage, à l'analyse et au traitement des situations d'habitat indigne,
- ▶ Répertoire des acteurs de la lutte contre l'habitat indigne réalisé par l'ADIL.

Ce guide reprendra des préalables indispensables mais sera surtout davantage axé sur des aspects techniques spécifiques liés à la collecte et au suivi des données des PILHI et en lien étroit avec l'alimentation de l'observatoire habitat indigne à l'échelle régionale. Il permettra une remise à plat de certaines approches ou pratiques qui seront partagées avec les différents acteurs en la matière.



### A. Pourquoi un guide ?

Il s'agit de :

- ▶ Disposer d'un **document de référence à la fois pédagogique et technique** apportant les éléments de compréhension, d'éclaircissement, de recommandation sur la constitution des données de repérage et de suivi du phénomène,
- ▶ Définir **une lecture identique** sur les territoires du phénomène en s'accordant sur la sémantique, les préalables conseillés, les référentiels recommandés, les pratiques éprouvées... pour in fine construire **une donnée la plus homogène possible** en vue d'alimenter l'observatoire réunionnais sur les actions de résorption et les évolutions du phénomène,
- ▶ Être **un outil technique en appui des démarches d'élaboration et de suivi des futurs PCLHI, PILHI** (en lien avec le cahier des charges des plans et des outils de mise en œuvre et de suivi).
- ▶ Être complémentaire avec des répertoires et guides déjà existants (ARS, TCO, ADIL).

### B. Pour qui un guide ?

Ce guide est à destination des collectivités et EPCI, des services de l'Etat et acteurs de la LHI dans le cadre de l'élaboration ou de la mise en œuvre des PCLHI, PILHI ou encore pour des communes non couvertes par un plan souhaitant produire des données de suivi de leurs actions.



### C. Quelle méthode d'élaboration ?

Ce guide a été élaboré en partenariat avec les acteurs de la LHI qui repèrent, signalent, actualisent les enquêtes de terrain, mettent en place des plans d'actions et suivent les interventions de résorption menées.

**Afin de s'entendre sur le contenu du guide et des recommandations partagées, des groupes de travail ont été organisés sur les thématiques suivantes :**

- ▶ **GT 1 :** sémantique, référentiels, méthode de repérage (grille d'analyse du bâti), bonnes pratiques, indicateurs de caractérisation de l'habitat indigne,
- ▶ **GT 2 :** Prise en main des données du PILHI : méthode, démarche, instances, outils développés, socle commun d'indicateurs de suivi de l'indignité.

Les groupes ont pour objectif d'alimenter techniquement les fiches, proposées dans le tableau suivant, qui constitueront les éléments du guide.

Les organismes suivants ont participé aux groupes de travail : ARS, DEAL, DJSCS, TCO, CINOR, commune de Saint-André, Zone Up, GB2, IDEM'S, CAF.

**Des interventions ont été proposées afin d'alimenter les échanges et de rappeler les méthodes et pratiques. Sont intervenus :**

- ▶ La DEAL sur la démarche PCLHI-PILHI,
- ▶ L'ARS-OI sur la notion d'insalubrité et la grille d'évaluation,
- ▶ Les bureaux d'études GB2 et Zone UP sur la méthode de repérage,
- ▶ Le TCO sur la mise en œuvre de son PILHI et les outils développés,
- ▶ La commune de Saint-André sur un retour sur son PCLHI et les réflexions menées.

Enfin, une réunion de synthèse des groupes a permis de rappeler les éléments clés à inscrire au guide et d'entériner de manière partagée des propositions faites sur des points techniques, objets de discussion.

### D. Sous quel format ?

Le contenu du guide est proposé sous la forme de **fiches thématiques** ou par sujet permettant une approche ciblée et synthétique en fonction des besoins du lecteur. Chaque fiche comporte des définitions préalables, des recommandations d'ordre technique, précise les référentiels indispensables et selon les cas les écueils à éviter. Ces fiches sont le plus souvent illustrées par des cas concrets, méthodes, pratiques déjà éprouvées et paroles d'acteurs.

**Ces fiches pourront contenir :**

- ▶ des encadrés de repères méthodologiques,
- ▶ des zooms ou focus sur des points techniques,
- ▶ des tableaux d'exemples de données à collecter et leurs caractéristiques,
- ▶ des écueils à éviter,
- ▶ des paroles d'acteurs,
- ▶ des schémas récapitulatifs aidant à la synthèse des éléments de la fiche.

**Le déroulé des fiches techniques suit les différentes étapes d'élaboration (soit 4 thèmes) d'un plan de lutte contre l'habitat indigne, des préalables à la phase de diagnostic terrain, au suivi et à la mise en œuvre, pour terminer par des conseils et bonnes pratiques et enfin refaire le lien entre les observatoires de suivi territoriaux et l'observatoire réunionnais (ORHI).**

THÈMES	N°	FICHES THÉMATIQUES
Cadrage & Rappels	1	L'INDIGNITÉ : CE QUE CETTE NOTION RENFERME
	2	LES SOURCES ET RÉFÉRENTIELS CONSEILLÉS
Diagnostic & repérage	3	MÉTHODE DE REPÉRAGE DE L'HABITAT INDIGNE
	4	PROPOSITION D'UN SOCLE COMMUN D'INDICATEURS D'INDIGNITÉ
Suivi des actions PCLHI-PILHI	5	GOUVERNANCE ET ANIMATION DU PILHI : EXEMPLE DE DÉMARCHE
	6	PRISE EN MAIN DES DONNÉES DU PCLHI/PILHI PAR L'ÉQUIPE DÉDIÉE : MÉTHODE ET OUTILS
	7	LE GUICHET UNIQUE DES SIGNALEMENTS ET L'OBSERVATOIRE DU PILHI
	8	PROPOSITION D'UN SOCLE COMMUN D'INDICATEURS DE SUIVI DES ACTIONS
Conseils pratiques	9	LES BONNES PRATIQUES ISSUES DES PILHI
	10	LES INTERVENTIONS DE RÉSORPTION : LES ORGANISMES ET DONNÉES POTENTIELLEMENT MOBILISABLES
	11	STRUCTURATION DES BASES DE DONNÉES DES OBSERVATOIRES LOCAUX EN VUE D'ALIMENTER L'OBSERVATOIRE RÉUNIONNAIS (ORHI)

# Remerciements

**La réalisation de cet ouvrage a été rendue possible par la collaboration et aimable participation aux groupes de travail de :**

Mme Marie Aurore ADROVER-MALNOURY – Cheffe Unité Programmation et Financement de l'Aménagement (UPFA) de la DEAL Réunion

Mme Audrey BESNARD – Adjointe au responsable du Service Habitat - Logement Social (SHLS) de la DEAL Réunion

Mme Nathalie LEBON-BERTIL – Chargée d'opérations RHI - Unité Programmation et Financement de l'Aménagement (UPFA) de la DEAL Réunion

M. Bertrand DANIEL – Coordonnateur Cellule salubrité Service Environnement Santé – ARS-OI

M. Pascal ROBERT – Technicien sanitaire Cellule salubrité Service Environnement Santé – ARS-OI

M. Thierry LAGADEC – Responsable Unité accès et maintien dans le Logement à la DJSCS

M. Philippe LENA – Directeur de l'Aménagement du Territoire de la CINOR

M. Fabien THIERRY – Chargé de Mission habitat – Direction Aménagement du Territoire CINOR

M. Laurent PAYET – Coordonnateur du Plan Intercommunal du Lutte contre l'Habitat Indigne du TCO

Mme Elodie CADARSI – Chargée d'opérations du Plan Intercommunal de Lutte contre l'Habitat Indigne du TCO

M. Stéphane HENAFF – Directeur Technique IDEM'S Ingénierie

M. Rodolphe COUSIN – Architecte-urbaniste et Directeur du bureau d'études Zone UP

M. Guy BROSSARD – Directeur du bureau d'études GB2

M. Éric SIBAUD – Urbaniste et Directeur du bureau d'études SIBAUD

M. Olivier MOUNIAMA – Responsable du Service Habitat – Référent en charge de la lutte contre l'habitat indigne Mairie de Saint-André

Mme Farida MANGATA – Chargée d'études socio-économiques – CAF de La Réunion

**Nous remercions également l'ensemble des membres du comité technique de l'observatoire réunionnais de l'habitat indigne pour leur implication.**

## **Mais aussi l'équipe de l'AGORAH**

Mme Delphine DE DEA – Directrice Générale

M. Arnaud RITTER – Responsable du Pôle Habitat – Directeur d'études habitat privé

Mme Sabine RIVIERE – Chargée d'études Logement social, Logement insalubre et Rénovation urbaine

M. Ludovic LEPONTOIS – Chargé d'études SIG et informatique

M. Victor DITGEN – Stagiaire études Logement social, Logement insalubre et Rénovation urbaine

**L'AGORAH est une agence partenariale publique.**

**Elle remercie à ce titre sa Présidente Fabienne COUAPPEL-SAURET, et l'ensemble de ses membres pour la possibilité donnée à chacune de ses actions.**

Crédits photos :

AGORAH, Bureau d'études GB2 et l'Association Nationale Compagnons Bâisseurs (ANCB)/Etablissement de La Réunion.



Directrice de publication : Delphine DE DEA  
Conception : Sophie AFCHAIN, Graphiste / AGORAH

Les droits de reproduction (textes, cartes, graphiques, photographies)  
sont réservés sous toutes formes.

© 2016



**agorah**

agence d'urbanisme à La Réunion

140, rue Juliette Dodu - CS 91092  
97404 Saint-Denis CEDEX

0262 213 500

[www.agorah.com](http://www.agorah.com)