



FONDATION
Abbé Pierre

OCCITANIE
UN ÉCLAIRAGE RÉGIONAL

L'état du mal-logement

en France 2018

RAPPORT ANNUEL #23





OCCITANIE
UN ÉCLAIRAGE RÉGIONAL

L'état du mal-logement en France 2018

RAPPORT ANNUEL #23



Introduction..... 6

1. L'Occitanie, un territoire caractérisé par une grande précarité et une forte tension sur les marchés de l'habitat..... 8

- A. La persistance d'un taux de chômage particulièrement élevé et de fortes inégalités de revenus..... 10
- B. Un marché de l'habitat tendu..... 12

2. Malgré un effort de construction récent, un parc locatif social encore insuffisant et inégalement réparti sur le territoire..... 16

- A. La production dynamique de la région..... 17
- B. Des communes SRU qui peinent à rattraper leurs retards..... 19
- C. Un parc social en forte tension et pour partie inadapté aux besoins des ménages..... 20
 - 1. Un parc social qui reste insuffisant et inégalement réparti..... 21

- 2. Une offre encore insuffisante en logements très sociaux de type PLAI..... 23
- 3. Des typologies globalement inadaptées aux besoins des ménages..... 23

3. Un parc locatif privé indispensable mais insatisfaisant..... 24

- A. Un parc locatif qui fragilise les ménages..... 25
 - 1. Des niveaux de loyers souvent trop élevés... 25
 - 2. Des logements souvent vétustes et énergivores..... 26
 - 3. Des copropriétés fragiles..... 28
- B. Un parc locatif dans lequel les ménages peinent à se maintenir..... 30
 - 1. Des ménages confrontés à des expulsions locatives..... 30
 - 2. Des dispositifs de prévention des expulsions à renforcer..... 30
- C. Des dispositifs d'accès prioritaires peu efficaces..... 31



1. Une multiplication des dispositifs d'accès prioritaires 31

2. Le recours au DALO : des territoires inégalement concernés..... 31

D. Une réflexion nouvelle autour de la question des attributions et de la mixité sociale, dynamisée par la mise en place des CIL 33

4. Un dispositif d'hébergement saturé, qui doit faire face à l'émergence de nouveaux publics précaires 34

A. Une offre d'hébergement qui reste sous-dimensionnée au regard des besoins exprimés 34

1. Des structures d'hébergement globalement saturées 34

2. En dépit des efforts récents, un taux d'équipement régional inférieur au niveau national..... 38

B. Le logement adapté et intermédiaire : un développement nécessaire au-delà de quelques expérimentations localisées..... 40

C. Errance, squat, cabanisation... des phénomènes qui interrogent le non recours aux dispositifs... 41

Le cas particulier des bidonvilles et des grands squats..... 43

D. Des retards persistants dans l'élaboration et la mise en œuvre des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage 44

V. Conclusion 46

Lexique des principaux sigles 48

23^e rapport sur le mal logement • Éclairage Occitanie 2018

• Coordination : Fondation Abbé Pierre • Agence Régionale Occitanie • Réalisation : Agence Régionale Occitanie avec le soutien de FORS-Recherche sociale • Conception Graphique : Fondation Abbé Pierre • Pages intérieures : Delphine Azaïs • Crédits photos : Fondation Abbé Pierre et René Maitre

• **Remerciements aux bénévoles et salariés de l'Agence Occitanie de la Fondation Abbé Pierre ainsi qu'aux acteurs locaux qui ont accepté de nous recevoir :** DREAL, DRJSCS, DDCS, SIAO, Conseils départementaux, Métropole de Montpellier et de Toulouse, Associations intervenant sur les questions liées au logement et à l'hébergement en région.



Introduction

Chaque année depuis 20 ans, la Fondation Abbé Pierre publie un rapport sur l'état du mal-logement en France. En 2015, afin d'asseoir notre analyse et nos propositions d'actions en Région, un travail d'enquête spécifique au Languedoc-Roussillon a été effectué, donnant lieu à la publication d'un éclairage régional.

Cette année, nous avons souhaité réaliser une nouvelle enquête pour appréhender **les enjeux relatifs au logement et à l'hébergement à l'échelle de la nouvelle région Occitanie**. En 2017, le territoire d'intervention de notre Agence Régionale s'est étendu pour se conformer aux contours de la nouvelle grande région.

Le cabinet d'études FORs-Recherche sociale a mené, aux côtés de l'équipe de l'Agence régionale, ce travail d'enquête auprès de représentants institutionnels et associatifs présents sur le territoire. Une attention particulière a été portée aux départements de l'Hérault et de la Haute-Garonne



L'état du mal-logement

en France 2018

RAPPORT ANNUEL #23



qui concentrent les problématiques de logement et d'hébergement du fait de l'attractivité de leurs Métropoles. Cette étude n'a pas la prétention d'être exhaustive, elle vise à donner **une photographie de la situation du logement et de l'hébergement dans la région** qui sera complétée d'année en année.

Dans un contexte **de fortes tensions entre offre et besoins, entre objectifs énoncés et production réelle**, une partie de la population peine à se loger dans de bonnes conditions ou à se maintenir dans son habitat.

Les situations de personnes vivant dans des logements indignes, des abris de fortune ou à la rue, se sont multipliées et face à ces situations de grands désarrois, les acteurs de terrain (responsables associatifs, travailleurs sociaux...) sont démunis. Les solutions proposées, trop souvent dans l'urgence et sans grande concertation, provoquent des tensions

fortes sur les territoires et l'impossibilité de prendre, ensemble, le recul nécessaire à la compréhension de l'articulation des dispositifs.

Comment mieux comprendre les raisons de cette situation ? Comment contribuer à rendre plus efficaces les politiques publiques sur ce territoire ? Comment ré-impulser des dynamiques de projets en encourageant les partenariats secteur public/secteur privé, opérateur associatifs/société civile... ?

Autant de questions que nous souhaitons partager avec le plus grand nombre d'acteurs et de décideurs, pour remplir nos missions dans l'esprit de l'engagement de l'Abbé Pierre : **sensibiliser, interpeller et agir pour que plus personne ne reste sans réponse face à la précarité et au mal-logement.**

Chapitre 1

**L'Occitanie,
un territoire caractérisé
par une grande précarité
et une forte tension
sur les marchés de l'habitat.**

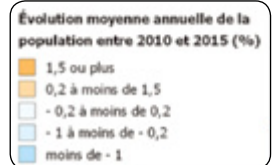
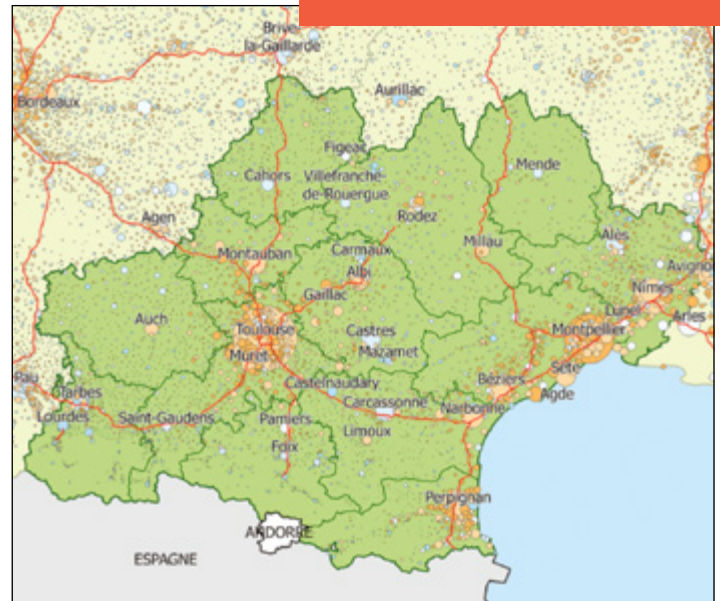


La région Occitanie gagne chaque année environ 50 000 habitants.

L'augmentation annuelle de la population se situe ainsi aux alentours de 1 %, soit deux fois plus qu'à l'échelle métropolitaine. Cette croissance démographique place notre région en 5^e position des régions les plus peuplées en France métropolitaine : au 1^{er} janvier 2015, selon le recensement de l'INSEE, elle comptait 5 774 185 habitants, soit 9 % de la population française¹. Une estimation de la population au 1er janvier 2018 porterait ce chiffre à 5 903 190 habitants, soit une augmentation de plus de 2 %.

Le dynamisme démographique de l'Occitanie se concentre sur l'armature urbaine de la région, le bassin de la Garonne et le littoral méditerranéen regroupant 87 % de la population régionale (pour seulement 57 % de sa superficie)² :

- **L'ancienne région Midi-Pyrénées est organisée autour de Toulouse**, qui se trouve au cœur d'un réseau de villes petites et moyennes disposées en étoile sur la plaine de la Garonne. Elle est marquée par un important phénomène de périurbanisation. L'agglomération toulousaine a concentré un tiers de la croissance démographique de la nouvelle région entre 2010 et 2015, sa population a crû de 1,5 %, dans la continuité de la dynamique observée depuis 1999.
- **Dans l'ancienne région Languedoc-Roussillon, la population est concentrée sur la bande littorale** (Montpellier, Nîmes, Perpignan, Sète, Béziers, Narbonne) : 90 % de la population occupent seulement 5 % du territoire régional. En découlent des densités moyennes de population très variables entre le littoral et l'arrière-pays : 174,1 habitants au km² dans l'Hérault contre 14,9 habitants au km² en Lozère.



POPULATION MUNICIPALE AU 1^{ER} JANVIER 2015 ET ÉVOLUTION DE 2010 À 2015 (INSEE 2017)

Durant cette période, l'agglomération toulousaine concentre plus du tiers de la croissance démographique de la région. L'aire urbaine de Montpellier (599 365 habitants) gagne, quant à elle, 10 000 habitants par an, dont 7 600 dans l'agglomération et plus de 4 000 dans le centre-ville.

Les deux autres grandes aires urbaines, Perpignan et Nîmes, bénéficient aussi d'une forte croissance (+ 1,2 % et + 1,1 %) et gagnent respectivement 3 700 et 3 000 habitants chaque année.

1 | « Populations légales au 1^{er} janvier 2015 », Insee Flash Occitanie, décembre 2017 • 2 | DRJSCS / DREAL, « Synthèse des diagnostics à 360° du sans-abrisme au mal-logement – Région Occitanie », septembre 2016.

À elles seules, **les métropoles de Toulouse et de Montpellier regroupent 1/5 de la population de la nouvelle grande région** : aujourd'hui, les métropoles les plus dynamiques du territoire national.

Ce dynamisme démographique s'explique principalement par l'attractivité résidentielle du territoire : **80 % de la croissance démographique est liée à l'arrivée de nouvelles populations** ; moins de 6 habitants sur 10 sont nés dans les limites de la nouvelle région, contre les deux tiers en moyenne dans les autres régions françaises³.

Malgré l'attractivité des deux métropoles régionales, qui sont d'importants pôles universitaires, **la population de cette nouvelle grande région reste globalement plus âgée que la moyenne nationale** :

20,6 % de la population a plus de 65 ans (18,2 % en France métropolitaine) et 28,6 % a moins de 25 ans (30,2 % à l'échelle nationale) ; les départements les plus ruraux (le Gers, le Lot et l'Aveyron) sont les plus âgés : près d'un habitant sur quatre a plus de 65 ans⁴.

A I La persistance d'un taux de chômage particulièrement élevé et de fortes inégalités de revenus.

Malgré un taux de création d'emplois équivalent au niveau métropolitain (+ 0,4 % par an depuis 2007), **le taux de chômage, en région, se situe parmi les plus élevés de France métropolitaine** : au troisième trimestre 2017, il atteignait 11,3 %, soit deux points de plus que la moyenne métropolitaine. Il s'agit du 2^e taux de chômage le plus élevé après les Hauts-de-France.

La moitié des ménages vit avec moins de 1 574 euros par mois, en deçà du niveau métropolitain. Fin 2014, 9 % de la population régionale était allocataire du RSA, soit 245 000 personnes (7,5 % à l'échelle nationale). Néanmoins, ces chiffres cachent **des disparités importantes entre les territoires**⁵ :

- Au troisième trimestre 2017, le taux de chômage s'élevait à 9,4 % des actifs en Haute-Garonne, alors qu'il atteignait 13,5 % dans l'Hérault ou encore 14,9 % dans les Pyrénées Orientales ;
- Seuls quatre départements ont un taux de chômage inférieur à la moyenne nationale (Aveyron, Gers, Lot, Lozère), tandis que quatre autres se placent parmi les taux les plus élevés (Aude, Gard, Hérault, Pyrénées-Orientales) ;
- Alors que le revenu médian en Ariège est l'un des plus faibles de France métropolitaine (1 419 € par mois et par unité de consommation⁶), c'est en Haute-Garonne que l'on trouve le plus élevé (1 754 €) ; des écarts de richesse que la crise économique a encore accentués.

De plus, le taux de pauvreté à l'échelle de la nouvelle région est nettement supérieur à la moyenne nationale : **16,7 % de la population vit sous le seuil de pauvreté (846 € en 2017)**, contre 14,3 % en France métropolitaine.

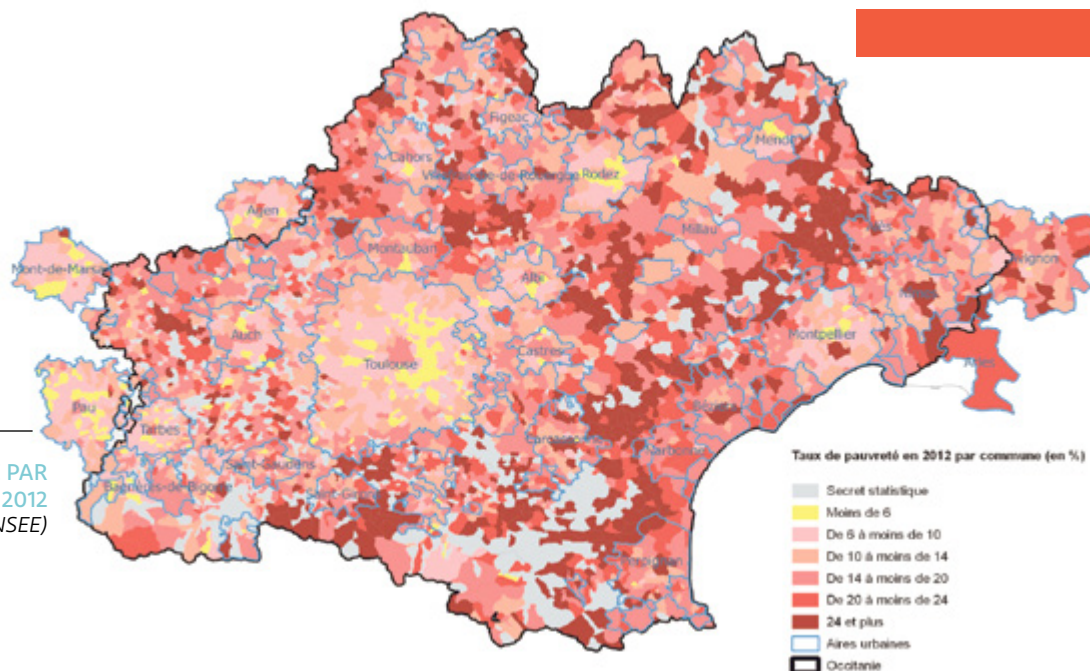
⁶ Pour comparer les niveaux de vie de ménages de tailles ou de compositions différentes, on utilise une mesure du revenu corrigé par unité de consommation à l'aide d'une échelle d'équivalence. L'échelle actuellement la plus utilisée (dite de l'OCDE) retient la pondération suivante : 1 UC pour le premier adulte du ménage ; 0,5 UC pour les autres personnes de 14 ans ou plus ; 0,3 UC pour les enfants de moins de 14 ans.

3 | « 13 départements entre disparités et ressemblances », Insee Analyses Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées n° 29, octobre 2016.

4 | « Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées : Le grand Sud attractif », Insee Analyses n° 16, avril 2015. 5 DRJSCS / DREAL, op. cité.

5 | DRJSCS / DREAL, op. cité.

TAUX DE PAUVRETÉ PAR COMMUNE EN 2012
(Source INSEE)



Huit des treize départements de la région Occitanie cumulent les trois « indicateurs de fragilité », retenus en 2014/2015 par l'INSEE pour classer l'ensemble des départements métropolitains, et se positionnent dans les deux groupes de départements les plus en difficulté au regard de chacun de ces indicateurs.

La composition familiale est, elle aussi, un facteur à prendre en compte, plus du tiers des familles monoparentales vivant sous le seuil de pauvreté. Le taux de pauvreté des moins de 30 ans est le 3^e plus élevé de métropole, celui des 75 ans ou plus le 2^e, après les Hauts-de-France.

Par ailleurs, la région compte aujourd'hui **105 quartiers prioritaires** de la politique de la ville (60 dans l'ancienne région Languedoc-Roussillon et 45 en ex-Midi-Pyrénées). Les 350 000 habitants de ces territoires apparaissent particulièrement fragiles : le taux de pauvreté y est de 48 %, contre 42 % au niveau national⁷.



LES INDICATEURS DE FRAGILITÉ RETENUS EN 2014/2015 :

- Le taux de pauvreté,
- Le taux de chômeurs de longue durée,
- Le taux de bénéficiaires de minimas sociaux.

7 | « Politique de la ville : une mosaïque de quartiers pauvres », Insee Analyses Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées n° 21, mai 2016.

La concentration géographique de la pauvreté est particulièrement marquée dans les quartiers prioritaires des unités urbaines de Nîmes, Béziers, Perpignan, Albi, Auch, Saint-Gilles, Bagnols-sur-Cèze et Mazamet, où plus de la moitié des habitants vit sous le seuil de pauvreté.

B I Un marché de l'habitat tendu

En 2013, le parc de la région Occitanie était constitué de **3 433 384 logements** (source : DREAL, Filocom 2013) : 1 742 660 logements pour les 5 départements de l'ancienne région Languedoc-Roussillon (51 %) et 1 687 539 logements dans les 8 départements de l'ex-Midi-Pyrénées (49 %).

Une part majoritaire de ces logements (59 %) est occupée par leurs propriétaires, tandis que **le parc locatif privé représente 29 % et les logements sociaux 9 % du total**. Ces équilibres varient fortement d'un territoire à l'autre :

- Dans l'Hérault et en Haute-Garonne, la part des logements locatifs est plus élevée (35 % dans le parc privé et 10 % dans le parc social) et celle des propriétaires occupants ne représentent que 53 % ;
- À l'inverse, les départements plus ruraux affichent une part de propriétaires occupants largement supérieure à la moyenne régionale (entre 65 % et 69 % dans l'Ariège, l'Aveyron, le Gers, le Lot, la Lozère, le Tarn, le Tarn-et-Garonne), tandis que le parc locatif social représente environ un quart des logements.

Le parc de logements d'Occitanie se caractérise par une forte présence de résidences secondaires (16 % des logements de la région). Selon l'Insee, cette part est la troisième plus élevée, après la Corse et Paca. Les résidences

secondaires se situent en grande majorité dans les départements du littoral (qui regroupent près des deux tiers de ce type de logements), dans le massif pyrénéen et dans l'arrière-pays, en raison de la place prépondérante du tourisme dans leur économie.

Le parc de résidences secondaires a connu un fort accroissement depuis une quinzaine d'années, favorisant de manière significative l'activité de construction. Entre 1999 et 2009, celui de l'ancienne région Midi-Pyrénées a ainsi crû de 10 %, contre 7 % en moyenne en province. Dans les Hautes-Pyrénées, il a représenté 23 % de l'activité de construction nationale⁸.

Globalement, **la croissance du parc de logements de la région Occitanie s'est établie à 9 % en moyenne entre 2007 et 2013** (source : DREAL, Filocom). Les taux de croissance observés sur cette période à l'échelle départementale témoignent de l'influence des deux métropoles régionales, Toulouse et Montpellier :

- **La Haute-Garonne et l'Hérault** affichent une croissance annuelle de 13 % du parc de logements. Cela s'explique principalement par la dynamique de construction permise par les dispositifs nationaux en faveur de l'investissement locatif et les actions déployées pour atteindre les objectifs des Programmes Locaux de l'Habitat des deux métropoles en matière de production de logements ;
- **Dans le Tarn-et-Garonne, le Gers ou le Gard**, le taux de croissance annuelle du parc de logements est supérieur ou égal à la moyenne régionale (9-10 %) sur la même période, témoignant de l'attractivité de Toulouse et Montpellier, à l'origine de mouvements pendulaires et d'un phénomène d'étalement urbain.

8 | « Analyse de la tension des marchés de l'habitat en Midi-Pyrénées », DREAL Midi-Pyrénées, avril 2011.

De façon globale, le marché immobilier de la région Occitanie est plutôt qualifié de tendu. Mais cette appréciation cache des disparités infrarégionales importantes.

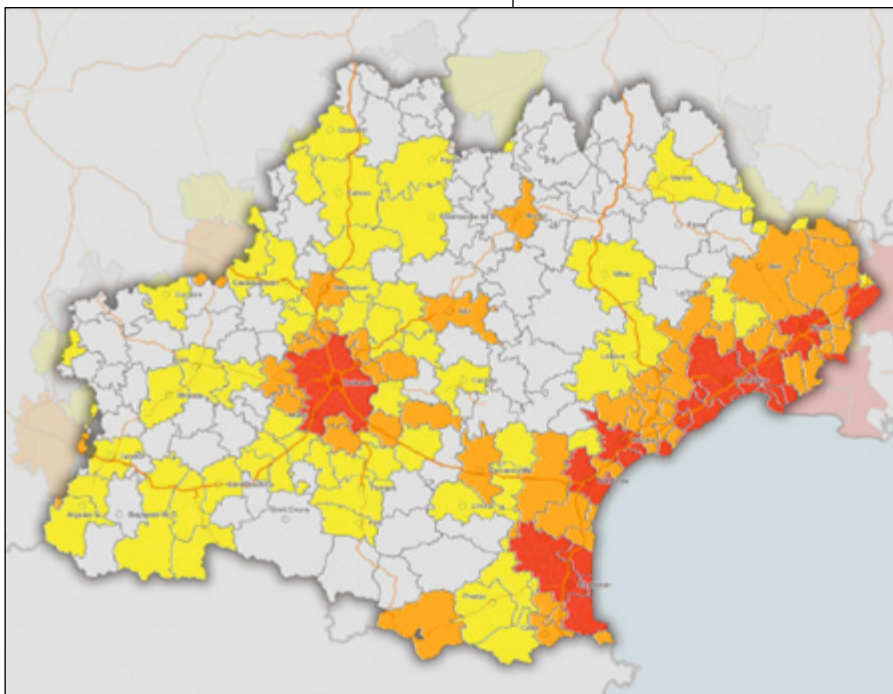
En 2016, la DREAL a présenté les premiers résultats d'un travail de hiérarchisation des territoires tendus à l'échelle de la grande région, selon le niveau d'enjeu en matière de développement de l'offre locative sociale⁹. Une cotation des 233 bassins de vie que compte l'Occitanie a été établie à partir de trois axes d'analyse (déclinés en 9 indicateurs) : l'intensité du besoin par rapport à la demande potentielle en logement ; la sélectivité du marché privé ; les difficultés d'accès à un logement social. Cette cotation a permis la classification des bassins de vie, et dans un second temps, celle des communes, selon 4 niveaux de priorité.

La carte reflète la très forte tension du marché de l'habitat autour de la métropole toulousaine et des principales agglomérations du littoral méditerranéen.

Le deuxième niveau de tension illustre l'attractivité exercée par ces « zones tendues » sur leur arrière-pays : une majeure partie du territoire de l'ancienne région Languedoc-Roussillon est concernée ; en Midi-Pyrénées, la tension se diffuse en étoile autour de Toulouse le long des couloirs de développement de l'aire urbaine, avec des polarités secondaires autour d'Albi, Montauban et Cahors, Auch et Rodez.

CLASSIFICATION DES COMMUNES SELON LEUR NIVEAU DE TENSION

Source : DREAL



Hiérarchie des bassins de vie

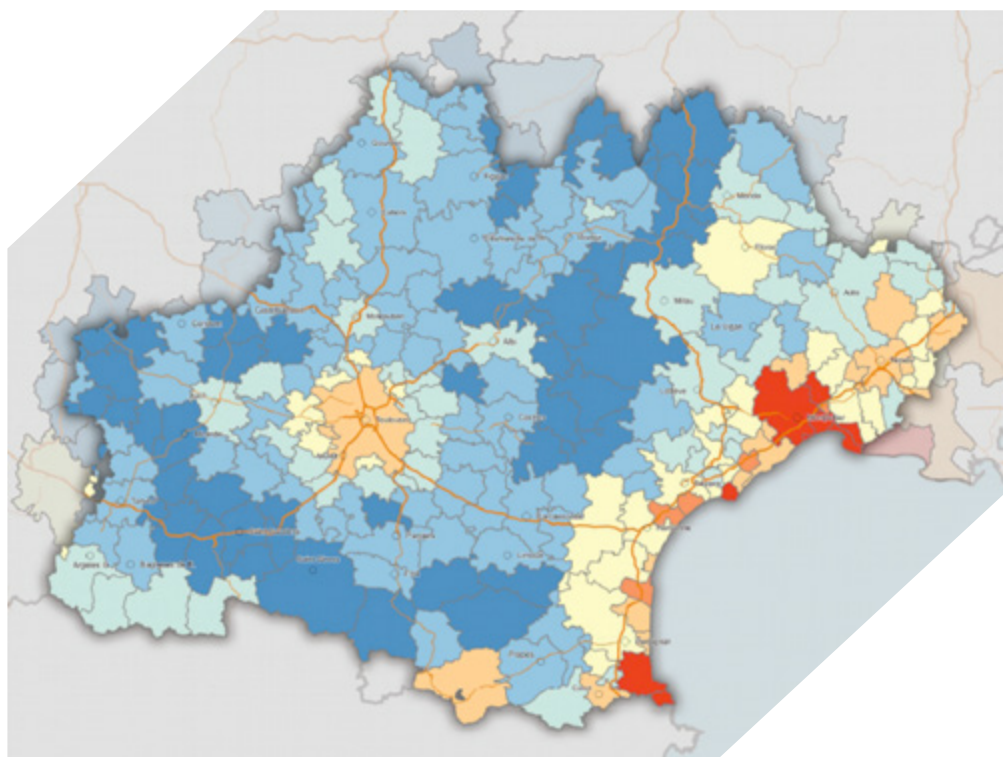
- 1
- 2
- 3
- 4

9 | Ce travail visait à actualiser les études menées en 2011 et 2012 par les DREAL des régions Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées afin de caractériser la tension du logement sur le territoire, qui avaient abouti à la répartition des 4 564 communes en trois classes de tension. Sur les 428 communes soumises à une forte tension (classe 1), 6 sur 10 étaient situées en Languedoc-Roussillon.

Le territoire du littoral, certains bassins de vie du massif pyrénéen et plus fortement encore les agglomérations de Montpellier et Toulouse, présentent toutes les caractéristiques des grandes agglomérations du marché immobilier en tension : **prix élevé du foncier et de l'immobilier privé, concentration de la demande en logement social**. À l'inverse, l'arrière-pays et les départements de l'Aude, de la Lozère et des Pyrénées-Orientales présentent les caractéristiques d'un marché relativement plus fluide et détendu.

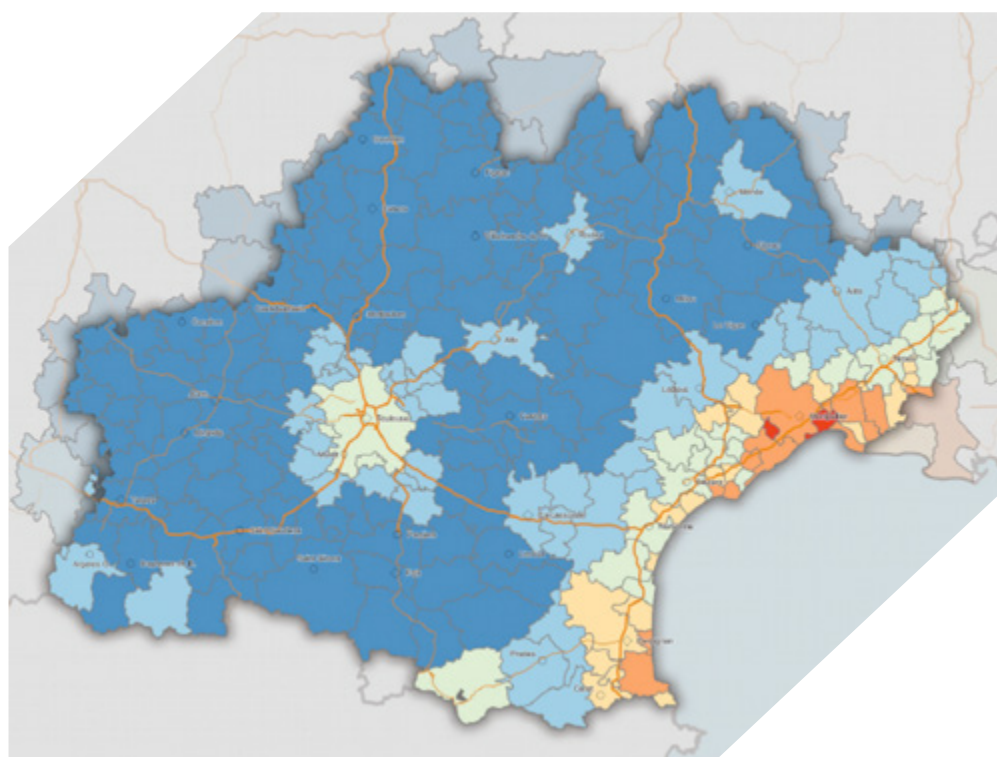
PRIX MOYEN AU M² D'UNE MAISON DANS L'ANCIEN

(source DREAL, Perval- Maison de T3 à T8 en 2008, 2010, 2012).



**PRIX MOYEN AU M² DU FONCIER
POUR LA CONSTRUCTION
INDIVIDUELLE**

(source DREAL, Perval maison
T3 à T8 en 2008,2010, 2012).





Chapitre 2

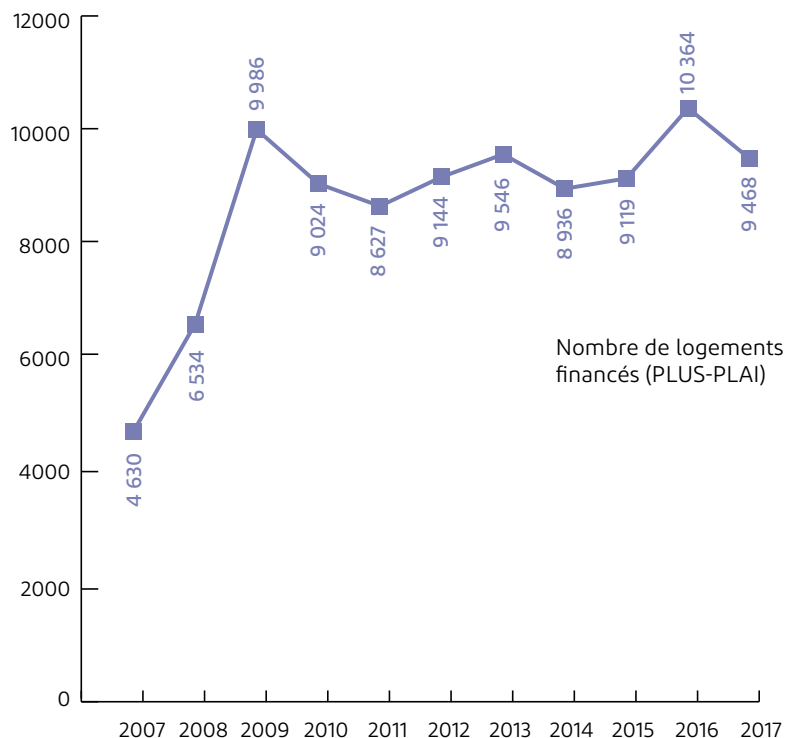
Malgré un effort de construction récent, un parc locatif social encore insuffisant et inégalement réparti sur le territoire

Pour un grand nombre de ménages, le parc social représente l'unique possibilité d'accéder à un logement décent au loyer adapté. Malgré un important effort de construction ces dernières années, **le manque de logement social s'avère toujours criant** à l'échelle de la région et de l'ensemble des départements (le taux de HLM est de 10 %, bien inférieur à la moyenne nationale de 16 %) et le retard à rattraper pour répondre aux besoins croissants demeure considérable. De plus, le parc de logements sociaux est inégalement réparti sur le territoire et inadapté aux besoins des ménages, tant du point de vue des loyers que des typologies.

A | La production dynamique de la région

En 2017¹⁰, 12 327 logements sociaux ont été financés en Occitanie (hors opérations ANRU), dont 3 330 logements très sociaux, financés en PLAI (1 168 sur la Métropole toulousaine et 510 sur la Métropole montpelliéraine).

Quelques territoires concentrent les efforts de production : sur les 12 327 logements sociaux financés en 2017 sur la région, plus de 67 % l'ont été sur le territoire des deux Métropoles (8 288).



ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION LLS EN OCCITANIE DE 2007 À 2017

(DREAL Occitanie DA/DLF - Document actualisé le 11 janvier 2018
 - Sources : Logts financés : infocentre SISAL 3 - Univers détaillé - Consolidé (hors programmation) • Logts mis en service : infocentre GéoKit3 - Parc locatif social.

10 | Chiffres DREAL Janvier 2018

64 % de la production de logements sociaux (PLUS, PLAI et PLS familiaux) s'est effectuée dans les zones tendues (A et B1).

Le Programme Local de l'Habitat (PLH) de **Toulouse Métropole**, prorogé jusqu'en début 2018, devient Plan Local d'Urbanisme intercommunal-Habitat (PLUi-H) et traduit la volonté de la collectivité de « booster la production de logements, notamment sociaux », avec des objectifs de production ambitieux : 6 500 à 7 500 logements par an, dont 35 % de logements sociaux.

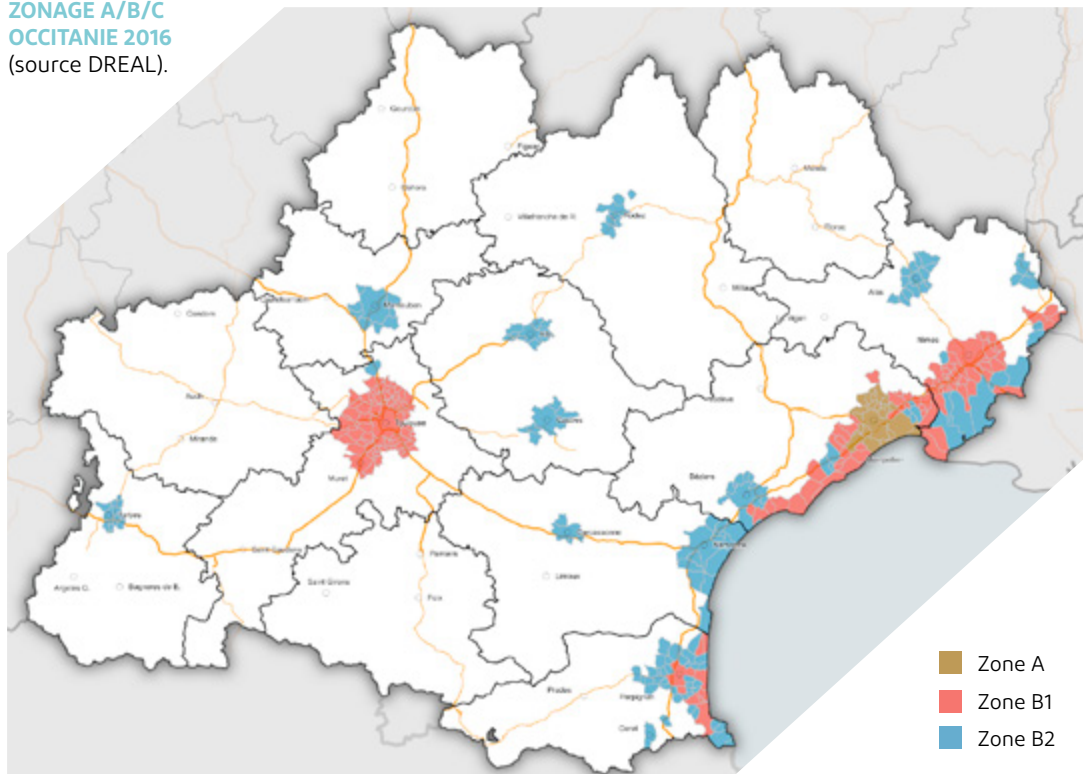
Le PLH de **Montpellier Métropole**, établi pour la période 2013-2017, fixait un objectif de 5 000 logements neufs par an à l'échelle de

l'agglomération, avec un minimum de 30 % de logements locatifs sociaux (hors PLS), soit environ 1 500 logements sociaux par an.

Reste à noter que la Métropole de Montpellier, qui atteint ses objectifs quantitatifs liés à la loi SRU, est en retard sur les objectifs qualitatifs concernant la production de PLAI.

Enfin, soulignons que 64 % de la production de logements sociaux (PLUS, PLAI et PLS familiaux) s'est effectuée dans les zones tendues (A et B1). La production en zone A s'observe exclusivement en Languedoc-Roussillon ; en Midi-Pyrénées, près d'un quart des logements ont été financés en zone C.

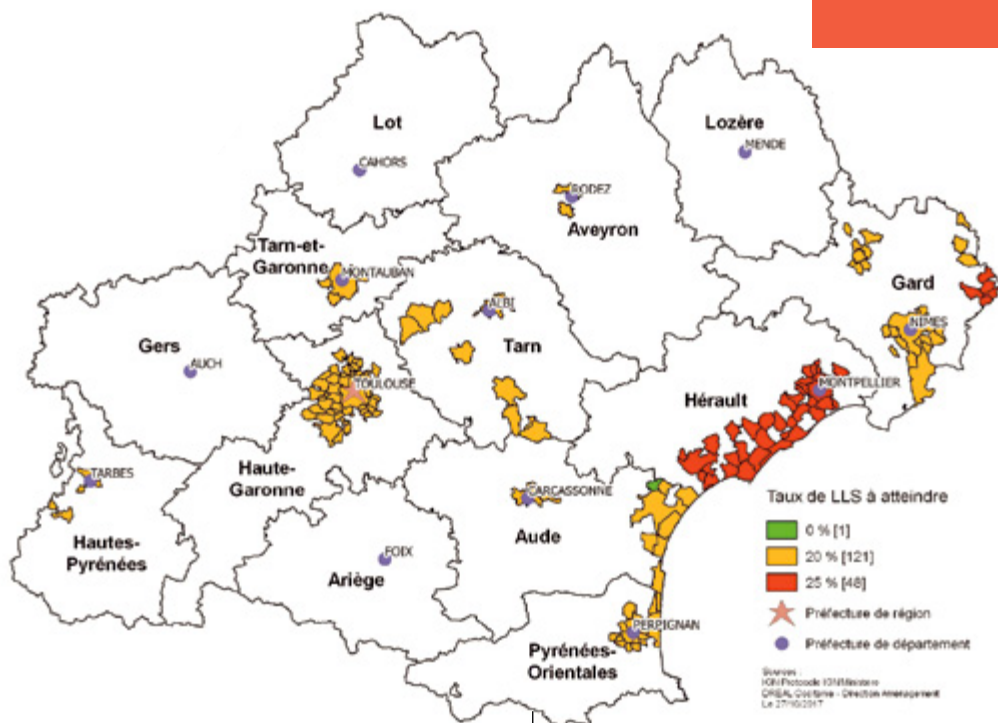
**ZONAGE A/B/C
OCCITANIE 2016**
(source DREAL).



B | Des communes SRU qui peinent à rattraper leurs retards

Sur l'ensemble de l'Occitanie, **la majorité des financements de logements sociaux s'est opérée dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU.**

Le plan triennal 2014-2016 était le premier concerné par les nouvelles règles d'application de la loi SRU qui prévoient notamment un objectif passant de 20 à 25 % de logements sociaux à atteindre pour certaines communes de plus de 3 500 habitants comprises dans une agglomération ou un EPCI de plus de 50 000 habitants. En Occitanie, **160 communes sont soumises à ces nouvelles règles d'application, contre 146** dans le plan triennal précédent (2011-2013). Parmi elles, 132 étaient soumises à prélèvement et 36 en constat de carence lors du plan précédent, **33 communes se voient carencées en janvier 2018** à l'issue de ce plan triennal : Gruissan, Leucate, Sigean (11), Les angles, Garons, Generac, Laudun-l'archoise, Marguerittes, Pujaut, Redessan, Rochefort-du-Gard, Rousson, Saint-Christol-lez-Ales, Saint-hilaire-de-Brethmas, Saint-Martin-de-Valgagues, Villeneuve-lès-Avignon (30), Castelmaurou, Pechbonnieu, La Salvétat-Saint-Gilles (31), Frontignan, Gigean, Marseillan, Sauvian, Agde, Baillargues, Fabregues, Saint-Georges-d'orques, Maraussan, Poussan, Saint-Gely-du-Fescs (34), Canohes, Saint-Laurent-de-la-Salanque, Sainte Marie (66).



COMMUNES SRU EN RÉGION OCCITANIE
(à compter du 1^{er} janvier 2017)

L'augmentation du nombre de communes obligatoires s'explique par la **révision des objectifs à la hausse avec la loi du 18 janvier 2013**. Par ailleurs, 75 des 160 communes soumises à l'article 55 de la loi SRU sur le territoire régional se sont vues fixer un taux de 25 %. Toulouse Métropole comptait 6 communes carencées en 2007-2009, 1 seule en 2010-2013 et aucune en 2014-2016.

En réponse à ces enjeux, les Métropoles accompagnent étroitement les maires dans la définition d'une stratégie en matière d'urbanisme et d'action foncière leur permettant de rattraper leur retard concernant l'offre locative sociale.



C I Un parc social en forte tension et pour partie inadapté aux besoins des ménages

Avec un parc de **280 910 logements sociaux au 1^{er} janvier 2017**, l'Occitanie figure parmi les régions les plus déficitaires, malgré ses efforts de production. Certes la dynamique de production observée ces dernières années a permis de développer l'offre locative sociale, avec un taux de croissance du parc de + 2,9 % entre 2014 et 2015 (le plus fort des régions métropolitaines), et près de 16 % des logements du parc mis en location au cours des cinq dernières années, contre 9 % seulement sur l'ensemble du territoire métropolitain¹¹.

Néanmoins, les efforts doivent se poursuivre si la région ambitionne de rattraper son retard et de répondre à la demande croissante nourrie par l'attractivité du territoire. Le parc social ne représente en effet que **10 % du parc des résidences principales** contre 15 % pour la France métropolitaine.

RÉPARTITION DU PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX PAR DÉPARTEMENT

	2015	2016	2017
Aude	15 758	16 351	16 928
Gard	38 319	38 832	39 689
Hérault	54 117	56 023	57 405
Lozère	2 764	2 807	2 815
Pyrénées-Orientales	20 587	21 292	22 114
Ariège	3 551	3 581	3 598
Aveyron	8 230	8 286	8 309
Haute-Garonne	77 457	79 850	83 195
Gers	5 412	5 459	5 591
Lot	4 946	5 050	5 209
Hautes-Pyrénées	12 228	12 347	12 523
Tarn	14 980	15 181	15 291
Tarn-et-Garonne	8 340	8 162	8 243
Occitanie	266 689	273 221	280 910
<i>Dont vacants</i>		9 599	8 592
% de logements vacants		3,51 %	3,18 %

11 | DREAL, « Le parc des logements locatifs sociaux 2015 en Languedoc-Roussillon-Midi-Pyrénées », mai 2016 (RPLS 2015) et chiffres janvier 2018 (RPLS 2017).

1
UN PARC SOCIAL QUI
RESTE INSUFFISANT ET
INÉGALEMENT RÉPARTI

Au 31 décembre 2017, 138 800 ménages étaient en attente d'un logement social, soit 12 % de plus qu'en 2015.

À l'échelle de la nouvelle région, le ratio s'établit à **4,6 demandes pour une attribution annuelle**. Cette donnée témoigne de la forte tension qui pèse sur le parc social, la moyenne nationale étant de 3,8 demandes.

En 2014, un peu plus de 1 logement social sur 10 a fait l'objet d'un changement de locataire dans la région, soit un taux de rotation légèrement supérieur à celui observé en France métropolitaine. Toutefois, sur les zones les plus tendues, du fait de la faiblesse du parc et/ou de l'importance des demandes, le taux est plus faible. Il en va ainsi de **l'Hérault, du Gard et des Hautes-Pyrénées, où le taux de rotation dans le parc social est seulement de 4 %**. À l'inverse, les territoires les plus détendus affichent un taux élevé : 17 % dans le Lot, 16 % en Lozère ou encore 13 % dans l'Aveyron.

RÉGION OCCITANIE - DEMANDES DE LOGEMENTS SOCIAUX EN STOCK FIN DÉCEMBRE 2017
RÉPARTITION PAR ANCIENNETÉ

	Nombre demandes	< 1 an	1 à < 2 ans	2 à < 3 ans	3 à < 5 ans	5 à < 10 ans	10 ans ou +	Ancienneté moyenne (mois)
Région Occitanie	138 800	83 689	26 613	10 981	9 537	7 445	535	17
<i>Détails départements</i>								
Ariège	1 500	1 140	231	69	47	13		10
Aude	7 497	5 100	1 451	503	270	138	35	13
Aveyron	2 497	1 873	349	143	86	42	4	11
Gard	16 819	10 687	3 356	1 282	980	464	50	15
Haute-Garonne	41 743	24 097	7 816	3 224	2 794	3 620	192	19
Gers	2 456	1 837	390	119	71	30	9	12
Hérault	40 174	20 507	8 390	4 150	4 219	2 738	170	21
Lot	1 335	1 047	196	53	25	11	3	10
Lozère	823	719	76	19	9			8
Hautes-Pyrénées	2 965	2 480	365	73	40	6	1	8
Pyrénées Orientales	12 358	7 741	2 559	920	753	318	67	15
Tarn	4 583	3 450	751	219	111	48	4	10
Tarn-et-Garonne	4 050	3 011	683	207	132	17		10
<i>Détail métropoles</i>								
Toulouse Métropole	32 600	18 326	6 207	2 607	2 322	2 972	166	20
Montpellier Méditerranée Métropole	24 061	11 731	4 913	2 548	2 798	1 956	115	22

DREAL Occitanie DA/DLF - Source infocentre NUNIQUE - Données au 05/01/2018 - Document actualisé le 09 janvier 2018



Les contrastes observés entre les territoires, concernant la vacance, illustrent également la pression variable qui s'exerce sur le parc social : seulement **1,5 % du parc social de l'Hérault et 2,6 % de celui de la Haute-Garonne sont vacants**, alors qu'elle atteint 6,5 % en Lozère et 5,5 % dans le Tarn et Garonne et les Hautes-Pyrénées.

La pression est particulièrement forte dans les deux principales agglomérations :

- **À Montpellier**, seul un logement est attribué par an pour 6 demandes et 20 % des demandeurs sont en attente de logement depuis plus de 3 ans, contre 10 % en 2014 ;

- **Fin 2017, la métropole toulousaine** totalisait à elle seule 32 600 demandeurs (près de 70 % des demandes enregistrées sur le département de la Haute-Garonne) pour seulement 30 % de demandes satisfaites en moyenne sur ce territoire métropolitain.

L'insuffisance de l'offre locative sociale sur le territoire se conjugue à son inégale répartition et entraîne des situations de tension forte.

12 | « Bilan du 5^{ème} PDALHPD de l'Hérault », comité de pilotage du 30 juin 2016.
13 | Chiffres DREAL Janvier 2018 • 14 | « La lettre de l'Observatoire régional de l'habitat en Midi-Pyrénées », n° 12, octobre 2014.

2

UNE OFFRE ENCORE INSUFFISANTE EN LOGEMENTS TRÈS SOCIAUX DE TYPE PLAI

À la pénurie de logements sociaux se conjugue l'inadaptation de ces logements aux besoins et aux caractéristiques des demandeurs, tant en matière de loyers que de typologies.

Ces dernières années, l'augmentation du nombre de logements les plus sociaux, financés en PLAI (à titre d'exemple, + 30 % de PLAI produits entre 2011 et 2015 dans l'Hérault¹²) a permis un récent et relatif rééquilibrage de cette offre, mais cet effort demeure à poursuivre et à renforcer pour répondre à l'importance des demandes de ménages aux revenus très modestes. En 2015, les logements financés en PLAI représentent 4 % du parc de logements sociaux (6 % si on les rapporte uniquement au parc de logements financés en PLAI, PLUS et PLS) et **21 % du total des mises en location depuis 2010.**

En outre, **l'offre de logements très sociaux est très inégalement répartie.** En 2017, les territoires des deux métropoles concentrent **plus de 50 % des logements financés en PLAI**¹³. Alors que l'Hérault, les Pyrénées-Orientales et la Haute-Garonne concentrent 71,5 % des logements en PLAI de la nouvelle région.

Néanmoins, **il reste difficile pour les ménages les plus précaires de se loger sur ces territoires,** comme le confirme un acteur toulousain : « *Les spécialisations résidentielles existantes ont globalement perduré* ». En effet, *le loyer moyen des logements PLAI mis en service depuis 2015 s'est établi à 5,33 €/m² de surface habitable (hors charges), un peu en dessous de la moyenne nationale (5,53 €). Les écarts observés au niveau infrarégional sont néanmoins importants (de 4,7 € dans le Tarn à 5,78 € en Haute-Garonne), rendant*

impossible pour certains ménages l'accession aux logements même les plus sociaux sur les territoires les plus tendus. En 2014, l'USH Midi-Pyrénées faisait ainsi état d'un loyer moyen (hors PLS) à 5,55 €, contre 5,04 € pour la zone 2 nationale hors Ile-de-France ».

3

DES TYPOLOGIES GLOBALEMENT INADAPTÉES AUX BESOINS DES MÉNAGES

Les difficultés financières croissantes que rencontrent les ménages pour accéder à un logement social se conjuguent à une **inadaptation des typologies proposées aux besoins** liés à la composition familiale. La demande de logement social concerne en premier lieu des petits logements de type T1 et T2 (39 % de la demande à l'échelle régionale, et jusqu'à 41 % dans l'Hérault), adaptés aux **personnes seules ou aux jeunes couples majoritaires au sein des demandeurs** (40 % des ménages sont composés d'une personne seule, 23 % de deux personnes). Or **le parc disponible est majoritairement constitué de T3 et T4** (75 %). Si la part des petits logements n'a cessé de s'accroître au cours des 5 dernières années, **les T1 et T2 ne représentent encore que le quart des nouvelles mises en service et 16 % du parc total existant.**

À l'inverse, dans certains territoires comme la Haute-Garonne, on observe un besoin non couvert concernant les grands logements (T5).

À titre d'exemple, 12 % des demandes enregistrées en Midi-Pyrénées fin 2013, concernaient des logements de type T1 et 28 % de type T2, mais ces deux typologies n'ont représenté, respectivement, que 15 % et 19 % des logements attribués au cours de cette année¹⁴.



Chapitre 3

**Un parc locatif privé
indispensable
mais insatisfaisant**

A I Un parc locatif qui fragilise les ménages

1

DES NIVEAUX DE LOYERS
SOUVENT TROP ÉLEVÉS

La région Occitanie est marquée par une déconnexion majeure entre des niveaux de loyer particulièrement élevés dans le parc privé et une population touchée par la précarité économique.

En Languedoc-Roussillon, près de la moitié des occupants du secteur locatif privé présentent des revenus modestes, inférieurs à 60 % du plafond HLM, contre 35 % en France métropolitaine, proportion qui atteint 52 % dans les Pyrénées-Orientales et dans l'Aude.

Or ces ménages modestes sont confrontés à des niveaux de loyer globalement élevés et les marchés continuent d'évoluer à la hausse, notamment dans l'hypercentre et la première couronne des deux agglomérations principales.

Le loyer médian s'établit à 12,00 €/m² à Montpellier¹⁵ et 10,50 €/m² sur l'agglomération toulousaine en 2016.

Sur les territoires où la tension sur le marché du logement est forte, **l'écart entre les niveaux de loyer du parc privé et du parc social est devenu particulièrement notable.** En 2015, les données des allocataires de la Caisse d'Allocations Familiales de l'Hérault percevant une aide au logement révèlent qu'un allocataire habitant dans le parc locatif privé consacre en moyenne

près d'un quart de ses revenus au loyer (ce qui représente un taux d'effort net de 24 %) contre un dixième dans le parc social (taux d'effort de 9,6 %). Par ailleurs, le poids de la dépense loyer varie au regard de la composition familiale.

Cette **inadéquation structurelle entre les capacités financières des ménages et les loyers du parc privé** est largement perceptible à travers le pourcentage de demandeurs de logement social logés dans le parc locatif privé (48 % au niveau de l'Occitanie contre 40 % au plan national)¹⁶, et la proportion de demandeurs motivés par l'accessibilité financière du logement social (19% au niveau régional contre 16 % au plan national).

Les ménages aux ressources modestes sont donc contraints à des efforts financiers considérables pour accéder au logement dans le parc privé. Le montant des aides financières sollicitées dans le cadre du FSL « Accès » traduit, la réalité des efforts demandés aux ménages pour faire face aux frais relatifs à leur emménagement (dépôt de garantie, 1^{er} mois de loyer, ameublement, assurance).

- Dans l'Hérault, après avoir augmenté de 31% entre 2011 et 2013, le financement des aides à l'accès a baissé de 19,4 % entre 2013 et 2015 et l'aide moyenne par dossier est passée de 1 040 à 906 euros. Cette diminution est liée à une baisse de plus de 12 % du nombre de dossiers « accès » reçus sur cette période, ainsi qu'au changement du règlement intérieur supprimant l'aide au deuxième loyer et les frais d'ouverture des compteurs¹⁷.

15 | L'Observatoire de l'Habitat, ANIL, 2017 • 16 | Système national d'enregistrement de la demande de logement social, à fin décembre 2015 • 17 | Bilan d'activité 2015 du Fonds Solidarité Logement, Conseil départemental de l'Hérault.

- En Haute-Garonne, le nombre de demandes d'aides à l'accès au logement instruites par le Conseil départemental est passé de 3 429 en 2014 à 2 812 en 2015 (soit une diminution de 18 %). Les demandes d'aides à l'accès restent cependant très supérieures aux demandes d'aides au maintien dans le logement : elles représentent respectivement 88,9 % et 11,1 % des demandes instruites par le Département¹⁸.

2

DES LOGEMENTS SOUVENT VÉTUSTES ET ÉNERGIVORES

Devant le manque de logements sociaux, le parc privé reste une réponse indispensable pour accueillir les ménages aux ressources modestes. Bien qu'elle dispose d'un parc de logements relativement récent (53 % du parc ayant été construit après 1975 en Languedoc-Roussillon, et 45 % en Midi-Pyrénées), la région Occitanie présente, sur certains territoires, un taux de logements anciens plus élevé, notamment dans le milieu rural.

Selon la DREAL, l'Occitanie totalise **25 000 logements pour lesquels il existe une très forte suspicion d'indignité**, compte tenu de l'état du bâti et de son occupation très sociale¹⁹.

Le parc privé dégradé recouvre des situations variées et concerne les zones rurales mais aussi les centres urbains, des propriétaires-occupants comme des locataires du parc privé. **Plusieurs villes languedociennes sont particulièrement affectées par la dégradation de leurs quartiers**, à commencer par leur centre ancien. Ainsi l'agglomération biterroise présente un risque accru avec 1 logement potentiellement indigne sur 6. On compte également 14 % de logements relevant du parc privé potentiellement indigne (PPPI) sur la Communauté d'agglomération du

Grand Narbonne, 13 % sur celle du Grand Alès. La vague d'urbanisation des années 1980 a contribué à la désertification des centres villes au profit des lotissements périphériques, plus fonctionnels et attractifs. Vidés de leurs occupants, les logements composant ces centres anciens se sont progressivement dégradés.

Le centre-ville de Montpellier n'échappe pas au phénomène : les quartiers de Figuerolles-Gambetta et Nord-Ecusson sont les secteurs qui concentrent le plus de difficultés, tant en terme de dégradation du bâti que d'occupation sociale (ménages isolés, au chômage, disposant de très faibles ressources, etc.). Au sein de ces quartiers où tout se loue et se vend, quels que soient la qualité du logement et le prix pratiqué (jusqu'à 20 € du m² sur le quartier Ecusson), les habitants sont condamnés à vivre dans des conditions très difficiles. Pour faire face à l'ampleur de la situation et répondre à l'enjeu de requalification et de changement d'image de son cœur de ville, Montpellier s'est engagée depuis 2003 dans une opération de réhabilitation d'ampleur.



Sur le territoire d'Occitanie, la mauvaise qualité d'un certain nombre de logements entraîne une progression notable du phénomène de précarité énergétique.

À l'échelle de la nouvelle grande région, plus de 280 000 ménages consacrent au moins 8 % de leurs revenus au chauffage de leur habitation, soit 11,8 % des ménages en situation de vulnérabilité énergétique liée au logement²⁰.

Les espaces les plus concernés sont les zones montagnardes et rurales où le climat est rude, les revenus des ménages plus faibles et le parc de logements globalement plus ancien : dans les zones de relief, la part des ménages vulnérables atteint ainsi près de 24 %, bien au-dessus de la moyenne nationale (16,5 % en France métropolitaine, hors Ile-de-France). En Languedoc-Roussillon, la synthèse des diagnostics à 360° met en lumière la fragilité des personnes âgées qui vivent dans les territoires ruraux, souvent dans des logements inadaptés au handicap et au vieillissement, impliquant des charges de chauffage importantes. Ce phénomène se traduit par des impayés pouvant aboutir à des résiliations de contrats, mais en premier lieu par des privations de chauffage pouvant provoquer des problèmes de santé.



18 | Bilan d'activité 2015 du Fonds Solidarité Logement, Conseil départemental de Haute-Garonne.

19 | DRJSCS / DREAL, « Synthèse des diagnostics à 360° du sans-abrisme au mal-logement - Région Occitanie », septembre 2016.

20 | « Vulnérabilité énergétique liée au logement dans la région », DREAL Languedoc-Roussillon Midi-Pyrénées, mars 2016.

À l'échelle de la région, plusieurs acteurs soulignent l'émergence de la problématique que constitue les copropriétés dégradées. La DREAL considère ainsi que **12 000 copropriétés, représentant 126 000 logements, sont très fragiles**²¹.

Dans l'Hérault, l'ADIL constate la gravité des situations de copropriétaires très peu solvables, confrontés à d'importantes difficultés financières, qui ne sont plus en mesure de faire face aux travaux nécessaires. **À Montpellier, environ 200 copropriétés datant des années 1960-70 présentent des fragilités.** Plusieurs copropriétés confrontées à d'importantes difficultés tant sur le plan du bâti que de l'occupation sociale et de la gestion, font l'objet d'opérations spécifiques.

Dans l'agglomération de **Nîmes Métropole, le PLH recense environ 15 000 logements dégradés en copropriété, dont près de 1 500 sont dans une « situation urgente ».** Ces copropriétés construites entre les années 1950 et 1980, donnent à voir des signes de fragilité importants : paupérisation des occupants, baisse de la part des propriétaires, non-paiement des charges de copropriété. Dans ce contexte, la définition d'une stratégie d'action dans les copropriétés du territoire communautaire représente l'une des priorités du 2^e PLH de Nîmes Métropole.

L'ensemble des acteurs amené à travailler sur la problématique des copropriétés dégradées constate les difficultés suivantes :

- Des habitants (locataires ou propriétaires occupants) vivant dans des conditions dégradées et qui se sentent oubliés malgré l'ampleur des moyens mis en œuvre ;

- Des propriétaires occupants qui n'ont pas la capacité financière de prendre en charge leur quote-part de travaux ;
- Une connaissance insuffisante des règles de fonctionnement d'une copropriété, se traduisant notamment par une faible mobilisation lors des instances de décisions ;
- Des difficultés de coordination entre opérateurs qui ne facilitent pas l'avancement des travaux.

Pour améliorer l'accompagnement des copropriétés en difficulté, les collectivités de Montpellier et de Nîmes Métropole se sont engagées dans la création d'observatoires des copropriétés. L'objectif de celui de Montpellier est notamment de suivre l'évolution de ces copropriétés pour permettre des interventions préventives.

La question des copropriétés fragiles ou dégradées est également prégnante sur le département de la Haute-Garonne, où l'Anah recensait 1 647 copropriétés en grande difficulté en 2009. Elle est prise en charge à travers une palette d'outils complémentaires :

- **Un observatoire des copropriétés** chargé, depuis 1995, de suivre l'évolution du marché des grandes copropriétés (plus de 50 logements) construites entre 1955 et 1990 sur le territoire de Toulouse Métropole et du SICOVAL²². Confié à l'Agence d'urbanisme de Toulouse Métropole (AUTM), sa mission consiste à identifier les ensembles présentant des risques de fragilité au regard d'une décote immobilière (positionnement dans le marché immobilier local, en fonction de leur période de construction) et guider la politique de requalification des copropriétés inscrites dans le PLH de Toulouse Métropole.

Au total, 458 ensembles sont concernés, soit plus de 51 000 logements ; il s'agit principalement de grandes copropriétés de plus d'une centaine de logements, situées sur le territoire de Toulouse et datant des années 1960.

- **Un dispositif de veille et de prévention pour les copropriétés fragiles**²³ confié à l'ADIL 31 et destiné à l'animation du club des conseils syndicaux, l'animation de petits déjeuners d'actualité juridique et de séances de formation en comptabilité pour les syndics bénévoles, la sensibilisation à l'accueil des nouveaux copropriétaires, la mise à disposition d'une « boîte à outils copropriété » et l'appui aux chargés de mission des programmes opérationnels.
- **Des OPAH copropriétés et un plan de sauvegarde.**



21 | DRJSCS / DREAL, « Synthèse des diagnostics à 360° du sans-abrisme au mal-logement – Région Occitanie », septembre 2016.

22 | Syndicat Intercommunal pour l'aménagement et le développement des coteaux et de la vallée de l'Hers : communauté d'agglomération regroupant 36 communes du sud-est toulousain.

23 | Fin 2013, le programme concernait 31 copropriétés fragiles, soit environ 2 500 logements ; à cette date, 20 copropriétés étaient adhérentes au club des conseils syndicaux. Source : Toulouse Métropole, « Avancement du PLH 2010-2015. Principaux éléments de bilan à fin 2013 ».

B | Un parc locatif dans lequel les ménages peinent à se maintenir

Les développements précédents ont mis en évidence la tension croissante du marché

En 2016, en Occitanie, pour 12 876 assignations, 10 363 décisions d'expulsion ont été prononcées.

locatif, en particulier sur les principales agglomérations et les zones littorales et rétro-littorales. Pour les ménages, cette évolution peut se traduire par une dégradation des conditions de vie (sur-

occupation, logement dégradé et mal chauffé, etc.) et des difficultés de maintien pour ceux qui ont réussi à accéder à un logement.

1 DES MÉNAGES CONFRONTÉS À DES EXPULSIONS LOCATIVES

Malgré les arbitrages budgétaires réalisés et les privations consenties pour faire face aux dépenses liées au logement, **certains ménages ne sont parfois plus en mesure de payer leur loyer.**

Les expulsions locatives représentent l'un des symptômes les plus aigus de ces difficultés de maintien dans le logement :

- En 2016, en Occitanie, pour 12 876 assignations, 10 363 décisions d'expulsion ont été prononcées.
- En Haute-Garonne, la DGCS comptabilise chaque année environ 3 000 procédures d'expulsion et 6 000 concours de la force publique, dont les deux tiers sont exécutés ;
- Dans l'Hérault²⁴, le nombre d'assignations et de commandements de quitter les lieux apparaît

stable depuis plusieurs années : 2 258 et 1 299 en 2015. Les demandes de concours de la force publique continuent de progresser (+ 18 % entre 2014 et 2015). Ces chiffres témoignent des difficultés croissantes rencontrées par les locataires pour se reloger sur un marché locatif particulièrement tendu ; l'arrondissement de Montpellier concentre deux tiers des procédures d'assignation.

2 DES DISPOSITIFS DE PRÉVENTION DES EXPULSIONS À RENFORCER

L'importance des difficultés de maintien dans le logement nécessite la mise en œuvre de dispositifs et de mesures d'accompagnement intervenant le plus en amont possible, notamment dans le cadre de la prévention des expulsions.

En matière de prévention, l'enquête sociale avant assignation, qui va dans le sens de la prévention des expulsions, intervient souvent trop tardivement. Par ailleurs, il est regrettable que les travailleurs sociaux n'orientent pas plus systématiquement les ménages assignés vers un avocat ou vers un dispositif d'accès aux droits.

Les difficultés sont encore plus prégnantes dans le parc privé, où les bailleurs saisissent plus rarement les dispositifs de prévention. En Lozère, l'ADIL joue un rôle important d'information auprès des bailleurs privés (numéro vert depuis 2010, formation des travailleurs sociaux, dépliants, etc.).

Dans le cadre du 6^e PDALHPD de l'Hérault, une charte de prévention des expulsions a été élaborée qui vise à réduire de 10 % le nombre

24 | Rapport d'activité FSL 2015, Conseil général de l'Hérault • 25 | Chiffre DREAL janvier 2018.

d'assignations, de 5 % les demandes de concours de la force publique et à augmenter de 50 % le nombre de saisines de la CCAPEX sur la période 2016-2022. Il existe dans l'Hérault une volonté claire des membres de la CCAPEX de réduire les expulsions locatives : institutions, bailleurs sociaux et associations travaillent en partenariat pour atteindre ces objectifs. Malgré cette volonté forte, les moyens humains et financiers restent insuffisants : manque de personnels en DDCS pour l'organisation et le suivi des saisines CCAPEX, manque de budget pour financer les associations proposant des solutions innovantes.

C I Des dispositifs d'accès prioritaires peu efficaces

1

UNE MULTIPLICATION
DES DISPOSITIFS D'ACCÈS
PRIORITAIRES

Les ménages rencontrant des difficultés peuvent recourir à diverses filières prioritaires (SYPLO, accords collectifs départementaux...) ou formuler un recours DALO.

Des accords collectifs départementaux ont été signés avec les bailleurs sociaux pour garantir la mobilisation du contingent préfectoral pour le relogement de ces ménages, un objectif étant fixé pour chaque organisme en fonction de son parc locatif. Si certains acteurs associatifs constatent l'amélioration de l'accès au logement, notamment à la sortie de structure d'hébergement, **les publics prioritaires peinent encore à se voir attribuer un logement social.**

Dans l'Hérault, sont prioritaires au titre du PDALHPD : tout d'abord les personnes reconnues

DALO, ensuite celles sortant de structures d'hébergement, puis les ménages en difficultés économiques et sociales (MDES), et enfin d'autres critères, parmi lesquels le logement inadapté à un handicap reconnu. A ce titre, aucun dispositif n'est prévu pour faire valoir ce critère de priorité. Le seul logement inadapté au handicap ne constitue pas un critère DALO, il doit être associé à une situation d'indécence ou de sur occupation. Il n'est pris en compte dans aucun autre dispositif d'accès prioritaire.

En Haute-Garonne, le PDALHPD 2013-2017 a redéfini les publics prioritaires, en distinguant les ménages en difficulté au regard de leur situation de logement (sortants d'hébergement, ménages à reloger dans le cadre de l'ANRU, femmes victimes de violences, ménages menacés d'expulsion...) et les ménages potentiellement éligibles au DALO, labellisés « CSE + ». En 2015, l'Etat a ainsi relogé 1 850 personnes, dont 580 « potentiellement DALO » et 700 personnes sortant d'hébergement.

2

LE RECOURS AU DALO :
DES TERRITOIRES
INÉGALEMENT CONCERNÉS

L'insuffisance de l'offre se traduit également par un nombre important de recours DALO : en 2018, 5 222 recours ont été déposés (logement et hébergement confondus), ce qui représente près de 5,3 % du nombre total des recours déposés au niveau national (98 772 recours)²⁵.

Les départements de la Haute-Garonne et de l'Hérault comptabilisent 81 % des recours déposés et trois quarts des décisions favorables prononcées à l'échelle de l'Occitanie :

- En effet, **la Haute-Garonne** a totalisé 98 % des recours déposés en Midi-Pyrénées (avec 2 320 dossiers).
- **L'Hérault représente** 66,3 % des recours déposés en Languedoc-Roussillon (avec 1 908 dossiers).
- **Le Gard et l'Aude** ont comptabilisé respectivement 490 et 339 recours DALO déposés. **La Lozère, l'Ariège, l'Aveyron et le Tarn** n'ont reçu que 14 dossiers au total, et aucun recours n'a été déposé dans le Gers, le Lot et les Hautes Pyrénées.

On constate **une variation importante du taux de décisions favorables d'un département à l'autre** : alors que dans le Gard et les Pyrénées-Orientales, 43 % des dossiers se traduisent par une validation, seuls 25% des recours examinés sont déclarés prioritaires dans l'Hérault ou la Haute-Garonne. Ces écarts peuvent s'expliquer par la quantité de dossiers reçus et la tension du logement dans ces départements, amenant une restriction des critères d'accès par certaines Commissions de Médiation Départementales (Comed). Ils peuvent aussi s'expliquer par la qualité variable de l'accompagnement des ménages en amont par les associations locales, qui influe sur la qualité des dossiers déposés.

Les acteurs locaux font le constat d'obstacles importants dans la mise en œuvre du droit au logement. En premier lieu, **l'offre existante est inadaptée aux besoins des ménages en termes de typologie, de localisation, d'accès aux services et à l'emploi, et de niveaux de loyers.** Une étude réalisée par l'ADIL du Gard²⁶ établit que les refus d'attribution sont à 40 % liés à la localisation du logement proposé, soit en raison du quartier, soit en raison de l'éloignement de certains services.

« Le DALO tend à exclure, à orienter les ménages les plus fragiles dans des zones vides où les services et équipements sont rares ou dans des zones en déprise et/ou concentrant les difficultés sociales et économiques », tels que peuvent être perçus les territoires de Bédarieux ou Lodève dans l'Hérault, ou encore les ZUS de Nîmes.

Le DALO est trop souvent perçu par les acteurs institutionnels locaux comme une contrainte, un frein, difficile à mettre en œuvre dans les territoires très tendus. Il a pourtant été pensé par le législateur comme un outil permettant de réguler et fluidifier les zones de forte tension. Il serait bon de développer des passerelles entre le DALO et les dispositifs de prévention des expulsions locatives (lien entre commission CCAPEX et commission de médiation...).

26 | De la demande au refus : les ménages prioritaires face aux refus de logements sociaux, ADIL 30, 2013.

27 | À ce jour, elle n'est obligatoire que pour les communautés compétentes en matière d'habitat, disposant en outre d'un PLH et comprenant des quartiers prioritaires politiques de la ville.

DI Une réflexion nouvelle autour de la question des attributions et de la mixité sociale, dynamisée par la mise en place des CIL

La loi MAPTAM (loi de Modernisation de l'Action Publique et d’Affirmation des Métropoles) de janvier 2014 créant les métropoles, la loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové (ALUR) de mars 2014 et la loi relative à la politique

Au 1^{er} janvier 2018, 20 CIL ont été créées sur la région.

de la ville de février 2014, témoignent de la volonté de renforcer le pilotage intercommunal des politiques

de l'habitat. Pour ce faire, plusieurs dispositifs donnent aux EPCI un rôle de « chef de file », notamment sur les questions des politiques de peuplement.

La nouvelle **Conférence Intercommunale du Logement (CIL)** est appelée à devenir la colonne vertébrale des politiques de peuplement à l'échelle communautaire ou métropolitaine²⁷. Elle est chargée de la définition de règles communes à l'échelle de la communauté en matière d'attributions, mutations, peuplement et notamment du nouveau Plan Partenarial de Gestion de la Demande (PPGD).

L'objectif est double : homogénéiser les politiques d'attribution et réduire les inégalités dans l'occupation du parc social entre les territoires, grâce à une gestion partagée des demandes à l'échelle intercommunale.

En Occitanie, 21 EPCI se doivent de mettre en place une CIL, et 34 EPCI ont obligation d'élaborer un PPGD. Au 1^{er} janvier 2018, 20 CIL ont été créées sur la région.

Les acteurs locaux pointent plusieurs difficultés dans la mise en œuvre de ces nouveaux outils :

- **La pression très forte qui continue de s'exercer sur le logement social, fait de la production une priorité :**

« Il est difficile de parler de la gestion du stock de logements quand il y a pénurie. Jusque-là, il n'était pas question d'évoquer le peuplement pour ne pas faire peur aux maires ; notre objectif était de mettre le paquet sur la production. » (Montpellier Métropole)

- **Le manque d'outils communs et l'absence de portage politique de la réforme :**

« On a des bailleurs qui pratiquent encore le dossier avec un numéro interne, parallèlement au numéro unique. » (URO Habitat Languedoc-Roussillon)

« Certains bailleurs sont plus timorés. Ils ont peur de perdre leur pouvoir d'attribution. » (DDCS 34)

« La CIL a été réunie fin juin pour expliciter la démarche. Il faut beaucoup de pédagogie pour les maires, car c'est très techno. Mais la question du peuplement et de la mixité sociale, c'est une question politique. » (Montpellier Métropole)

« Du foncier, il y en a quand même, mais il est difficilement mobilisable. Il y a un travail à faire au niveau des outils du type ZAD et droit de préemption auprès des maires. On souffre d'un manque d'anticipation dans les documents d'urbanisme. » (URO Habitat Languedoc-Roussillon)

- **La dynamique partenariale inégale** entre organismes HLM et plus globalement entre partenaires locaux selon les territoires.

Chapitre 4

**Un dispositif d'hébergement saturé,
qui doit faire face à l'émergence
de nouveaux publics précaires**



L'absence de logement personnel se traduit par des situations très diverses, qui recouvrent toutes des réalités sociales alarmantes : des personnes vivant à la rue, des ménages recourant aux structures d'hébergement ou habitant dans des formes alternatives et très précaires de logement (caravane, squat, hébergement chez un tiers, etc.).

Selon l'INSEE, est considérée comme « sans domicile » une personne qui a recours à un service d'hébergement ou qui dort dans un lieu non prévu pour l'habitation. Il est toujours particulièrement difficile de quantifier le nombre de personnes dépourvues de logement, mais certains indicateurs et études permettent d'appréhender le phénomène sur le territoire régional. Les sollicitations, de plus en plus nombreuses, de l'agence régionale de la Fondation pour des aides d'urgences en sont un marqueur important.

A | Une offre d'hébergement qui reste sous-dimensionnée au regard des besoins exprimés

L'Occitanie présente sur son territoire un éventail de réponses diversifiées, de l'urgence au logement adapté en passant par l'intermédiation locative, elles restent malgré tout insuffisantes en nombre. Mais bien que toutes ces réponses existent, elles restent insuffisantes en nombre. Si le plan pauvreté a permis de réaliser un rattrapage important (le nombre de places d'urgence a plus que doublé en 3 ans), le nombre de places proposées reste insuffisant sur les treize départements et les acteurs doivent faire face à des structures d'accueil d'urgence et des CHRS saturés.

1 DES STRUCTURES D'HÉBERGEMENT GLOBALEMENT SATURÉES

Des phénomènes multiples témoignent de la tension qui affecte l'ensemble de la chaîne de l'hébergement, de l'urgence à l'insertion.

Le décalage entre l'offre et les besoins s'exprime notamment par un phénomène de saturation des dispositifs et des structures existantes, sachant que le taux de rotation au sein de ces dispositifs est faible et les sorties d'hébergement difficiles. Au niveau régional, plus de 28 200 personnes différentes auraient sollicité le 115 en 2016, soit près de 230 000 demandes, parmi lesquelles 182 000 concernaient une demande d'hébergement d'urgence²⁸.

- Depuis plusieurs années, les équipes du 115 de **Haute-Garonne** font état d'un fort accroissement de la demande, qui les conduit à opposer un refus à un nombre toujours plus important d'appelants faute de solution d'hébergement. Le nombre d'appels reçus par le 115 a presque triplé entre 2012 et 2015, passant de 1 619 à 3 926 appels quotidiens²⁹ ; chaque jour, seulement 426 appels ont pu être décrochés, alors que 89 % des appels sont automatiquement rejetés, en raison de la saturation du numéro. En 2016, 84 470 demandes d'hébergement ont pu être enregistrées, soit une augmentation de 70 % par rapport à 2012. Bien que le nombre de places d'hébergement ait fortement augmenté sur la même période, les 1 410 places disponibles sur le département sont très insuffisantes pour faire face aux besoins. Dans ce contexte, les mises à l'abri sont ponctuelles, avec un fort turn-over, ne permettant pas d'envisager des sorties vers le logement ; les gestionnaires en sont réduits à devoir prioriser des ménages parmi tous ceux qui sont prioritaires.

- **Dans l'Hérault**, le rapport d'activité 2015 du SIAO de Montpellier fait état d'une hausse de 20 % du nombre d'appels traités par rapport à 2014, liée au renforcement des moyens humains du 115. La proportion des refus d'hébergement a fortement diminué (67 % en 2015, contre 87 % en 2014), suite à l'augmentation du nombre de places de mise à l'abri ouvertes en 2015. En revanche, le nombre de demandes en attente d'une proposition d'hébergement ou de logement adapté a progressé de 24 % par rapport à 2014, avec 1 072 dossiers en attente début 2016 (représentant 1 618 personnes)³⁰.

LES CHIFFRES DES SIAO EN OCCITANIE EN 2016³¹



230 000 appels parvenus aux 115/SIAO en 2016.



182 000 demandes d'hébergement d'urgence sur 12 mois. Seulement 38 % des demandes aboutissent à une proposition d'hébergement en région, avec de grandes disparités (80 % dans le Gers ou le Lot et 17 % dans le Tarn).



3 017 places d'hébergement d'urgence à disposition des SIAO sur la région (84 % de la totalité des places), dont 73 % en hébergement très précaire (hôtel, abri de nuit...).

29 | Rapport d'activité 2015 du SIAO de Haute-Garonne, juin 2016 • 30 | SIAO de l'Hérault, Lettre d'information de juillet 2016 • 31 | Synthèse club SIAO, sept 2017 • 32 | DRJSCS / DREAL, op. cité • 33 | Enquête de la DRJSCS en 2015, citée dans CRHH, Synthèses régionales des diagnostics à 360° du « sans-abrisme au mal logement » en Languedoc-Roussillon et en Midi-Pyrénées • 34 | Club régional des SIAO de Midi-Pyrénées – Mise en place de la fonction « observation sociale » à partir des données SIAO 2014, Cahier de l'hébergement d'urgence Edition 2014 • 35 | OFPRA, les données de l'Asile 2017.

Les structures d'hébergement d'insertion sont, elles aussi, engorgées et des personnes restent en CHRS alors qu'elles seraient susceptibles d'être orientées vers un logement. En Haute-Garonne, qui ne dispose que de 211 appartements en IML,

Les acteurs associatifs soulignent l'apparition d'une forme d'autocensure des publics, qui ne recourent plus aux dispositifs

ces places sont rarement disponibles, la durée moyenne de présence y étant d'un an. Cette saturation globale contribue à allonger les délais d'attente pour l'obtention de places en CHRS. De plus, la croissance du parc d'hébergement en Occitanie

n'a pas bénéficié au secteur de l'hébergement de stabilisation et d'insertion, qui n'a gagné que 139 places entre 2012 et 2015 (contre 1 338 places d'urgence, soit une augmentation de 138 %)³². Face à ces problématiques, les acteurs associatifs soulignent l'apparition d'une forme d'autocensure des publics, qui ne recourent plus aux dispositifs car ils « n'y croient plus », ce qui nuit à la visibilité des besoins réels. En 2016, en Haute Garonne, seulement 19 % des demandes d'hébergement ont donné lieu à une attribution, contre 50 % en moyenne avant 2010.

Enfin, signe d'une précarisation marquée pour une frange nouvelle de la population, **les profils accueillis dans les structures d'hébergement de la région évoluent**³³ :

- **Des ménages de plus en plus jeunes** : la proportion de jeunes de 18 à 25 ans parmi les demandeurs d'hébergement est en hausse ; ils représentent 10 % des personnes hébergées ;
- **De plus en plus de familles** : elles représentent 45 % des ménages accueillis ; la moitié sont des familles monoparentales (soit deux fois plus qu'au sein de la population française) ;
- **De plus en plus de ménages âgés** : le nombre de personnes de plus de 65 ans en hébergement augmente également de manière constante.

Cette évolution des profils accueillis pèse lourdement sur la situation des **hommes isolés, qui ne sont pas prioritaires et se trouvent donc contraints de rester à la rue, ou alternent les allers-retours entre l'hébergement d'urgence et la rue**. Dans l'ensemble des départements de l'ancienne région Midi-Pyrénées, 38 % des attributions d'hébergement concernent des hommes isolés, et 35 % des femmes isolées, alors que ces populations représentent respectivement 46 % et 12 % des demandeurs d'hébergement³⁴.

Autre illustration de la saturation des dispositifs : l'accueil en CADA. Bien que le nombre de places en CADA ait globalement augmenté sur le territoire (+ 52 % en trois ans) pour atteindre un total de 2 110 places au 1^{er} janvier 2016, cela reste insuffisant au regard de la demande croissante. Les données provisoires de l'OFPPRA, en janvier 2018, indiquent **une progression de 17 % de la demande d'asile par rapport à 2016**, avec 100 412 demandeurs d'asiles enregistrés en 2016³⁵. Ces familles sont donc amenées à solliciter le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun.

Face à cette évolution, les acteurs associatifs interpellent sur la nécessité de conserver une activité d'hébergement d'urgence « traditionnelle » et d'assurer un accueil approprié en CADA pour les ménages demandeurs d'asile. En effet, un accompagnement spécifique, notamment autour de la constitution du dossier OFPPRA, est essentiel rapidement pour toutes les personnes qui arrivent sur le territoire.

2

EN DÉPIT DES EFFORTS RÉCENTS, UN TAUX D'ÉQUIPEMENT RÉGIONAL INFÉRIEUR AU NIVEAU NATIONAL

Cet engorgement, témoignant du décalage entre les besoins et les dispositifs existants, s'explique en partie par le faible taux d'équipement régional par rapport au niveau national.

De 2012 à 2015, le parc d'hébergement financé par l'Etat en Occitanie a augmenté de 50 %, passant de 4 600 à 7 000 places au total³⁶ :

- 1 338 places d'hébergement d'urgence ont été créées entre 2012 et 2015, pour un total de 2 305 places au 1^{er} janvier 2016 ;
- 723 places ont été créées dans des centres d'accueil pour demandeurs d'asile (CADA), permettant d'atteindre un total de 2 110 ;
- 139 nouvelles places d'insertion et de stabilisation ont porté le total à 2 249 places fin 2015 ;
- Enfin, les places en hôtel ont continué de croître, passant de 140 en 2012 à 466 en 2015.

Les données disponibles soulignent la sous-dotation globale dont souffre la région Occitanie en matière de capacités d'hébergement. Elle affiche en effet **un taux d'équipement nettement inférieur à la moyenne nationale** : la région dispose de 1,4 place d'hébergement pour 1 000 adultes de 20 à 59 ans, contre 2,2 à l'échelle nationale³⁷.

Les diagnostics à 360°³⁸ départementaux mettent en lumière la nécessité de **mieux répartir l'offre d'hébergement** sur le territoire régional : au 1^{er} janvier 2015, les taux d'équipement en places d'hébergement par rapport à la population pauvre varient en effet de 0,6 dans le Tarn à 1,7 en Haute-Garonne.

Si le niveau d'équipement est partout inférieur à la moyenne nationale, plusieurs départements sont particulièrement affectés par cette sous-dotation : au 1^{er} janvier 2016, le Gers totalise 67 places d'hébergement, dont seulement 4 places de stabilisation et moins de 30 places d'insertion ; l'Aveyron et le Tarn sont à peine mieux lotis, avec respectivement 8 et 11 places de stabilisation ; le Tarn ne dispose que de 24 places d'hébergement d'urgence et une place en hôtel.

Par ailleurs, le manque de fluidité entre les dispositifs et la difficile sortie des structures vers le logement contribue également à l'engorgement du secteur de l'hébergement. Ce manque de fluidité s'explique notamment par :

- **Le fonctionnement des SIAO qui se fonde aujourd'hui davantage sur l'offre disponible que sur les besoins des demandeurs.** Une offre qui n'est pas toujours en adéquation avec les caractéristiques des ménages en attente d'un hébergement.

À ce jour, il n'y a pas de véritable lien entre urgence, insertion et logement.

« Le SIAO est une énorme machine qui s'enraye. Ils ont 5 000 dossiers en attente. Le personnel manque de connaissances sur les dispositifs mobilisables, entraînant des difficultés d'orientation qui donnent lieu à de la vacance dans certains dispositifs. » (Association, Toulouse)

PRINCIPALES DONNÉES SUR LA HAUTE-GARONNE

(données 2016)³⁹ :

- **Le manque de fluidité constaté vers le parc de logement social** qui s'explique notamment par un manque global de logements sociaux, une réticence des bailleurs à accueillir des publics très fragiles et un manque de coordination et de partenariat entre le secteur de l'hébergement et du logement social.

« La situation est très critique. On a de plus en plus de gens à la rue, notamment des personnes isolées, car les places d'hébergement manquent : d'une part parce que les créations restent insuffisantes et d'autre part en raison du manque de fluidité. »
(Ville de Toulouse)

« On est au taquet sur l'hébergement, mais il y a moins de choses sur l'accès au logement. Les bailleurs sociaux sont un peu frileux à l'idée de travailler sur ce thème, en dehors des maisons relais dont ils sont opérateurs. Ils veulent une garantie, un accompagnement social. On a un problème de lien entre l'hébergement et le logement, et donc de fluidité du système et d'accès au logement : on a des gens qui restent en hébergement car aucune sortie n'est possible. »
(Association, Toulouse)

158 553 appels au 115 décrochés,

84 470 demandes d'hébergement d'urgence.

9 181 demandes de ménages différents, dont 4 543 concernent des familles avec enfants (soit 49%)

15 839 demandes ont donné lieu à une attribution (19%), sur les 84 470.

3 010 demandes en attente se cumulent avec les 2357 nouvelles demandes de l'année soit 5 367 demandes à traiter.

2/3 des demandeurs (1 887/2 992) sont des personnes isolées

1/3 des demandeurs sont hébergés chez un tiers et

1/5 à la rue ou en abri de fortune.

9% c'est le ratio de la demande globale (demande de l'année + liste d'attente) ramené aux admissions (soit + 5 % de plus que la moyenne régionale).

36 | DRJSCS / DREAL, « Synthèse des diagnostics à 360° du sans-abrisme au mal-logement - Région Occitanie », septembre 2016
37 | Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement du 11 avril 2016, « Enjeux et orientations de la politique de l'hébergement »
38 | Le plan pluriannuel de lutte contre la pauvreté et pour l'inclusion sociale, adopté le 21 janvier 2013, prévoyait dans chaque département l'élaboration d'un diagnostic à 360° du « sans abrisme au mal logement » • 39 | Fiche SIAO 31, DRJSCS 2017.



B | Le logement adapté et intermédiaire : un développement nécessaire au-delà de quelques expérimentations localisées

L'offre en logement adapté s'est développée ces dernières années en Occitanie, région qui totalise 6 765 places réparties comme suit : 1 407 places en maisons relais/pensions de famille, 4 604 places en résidences sociales (incluant les FJT et les FTM) et 754 logements en intermédiation locative.



Cette offre répond à des besoins réels constatés par les acteurs rencontrés :

- Des ménages en situation de grandes difficultés sociales et psychologiques, pris en charge en hébergement d'urgence ou d'insertion, qui ne pourront pas accéder à un logement autonome, du moins à court terme, sans accompagnement. Ainsi le besoin en places en pension de famille ne faiblit pas sur la région.

- La nécessité, pour certains ménages, de bénéficier d'une phase de transition et d'un accompagnement provisoire, d'un dispositif de logement intermédiaire et temporaire afin de se préparer à accéder à un logement autonome.

En Midi-Pyrénées, les acteurs locaux jugent **l'offre de logement adapté et intermédiaire insuffisamment développée au regard des besoins exprimés**. À titre d'exemple, le dispositif de bail glissant financé par l'Etat en Haute-Garonne a concerné seulement 8 logements en 2015 et une quinzaine en 2016. Sur l'ensemble de l'ancienne région, on ne recense que 320 logements en intermédiation locative, contre 434 en Languedoc-Roussillon. Les capacités sont en outre concentrées sur la Haute-Garonne, et plus particulièrement sur l'agglomération toulousaine, tandis que les autres départements comptent entre 3 et 20 logements. Les opérateurs rencontrés déplorent **le manque de financements pour développer cette offre** : « *Il n'y a pas de traduction des annonces ministérielles. On sait faire, ce sont des dispositifs qui fonctionnent bien, la démonstration que cela marche est faite et partagée, mais les financements manquent.* »

S'il faut se féliciter des efforts de production observés sur plusieurs territoires, il faut toutefois demeurer vigilant quant à la vocation de cette offre intermédiaire. En effet, ces logements adaptés n'ont pas vocation à accueillir toutes les demandes ni à compenser le manque de places en hébergement et de logements autonomes dont souffre le territoire. Ils doivent s'adresser à des ménages qui ont besoin d'un accompagnement spécifique.

Dans certains cas, bien que les familles soient en capacité d'intégrer un logement autonome et que seules leurs ressources financières et l'absence de garantie leur fassent défaut, l'offre de logement

temporaire récemment développée semble se substituer, pour partie, au rôle du parc social. Cette offre incarne une variable d'ajustement dans un contexte de pénurie des logements accessibles. À titre d'exemple, les acteurs locaux rencontrés dans l'Hérault déplorent le fait que des ménages soient contraints de passer par une période en bail glissant avant d'accéder à un logement social, alors qu'ils n'ont que des difficultés économiques.

C | Errance, squat, cabanisation... Des phénomènes qui interrogent le non recours aux dispositifs

La région Occitanie est particulièrement concernée par l'existence de ces formes d'habitat précaire que sont les squats, les caravanes, ou autres abris de fortune, du fait des conditions climatiques clémentes mais également de la forte inadéquation entre les prix du logement et les ressources d'une large partie de la population, notamment dans les départements de l'ancienne région Languedoc-Roussillon.

Les données concernant ces publics sont complexes à collecter et ne sont pas disponibles dans l'ensemble des départements. Les chiffres indiqués dans le schéma départemental de la domiciliation de l'Hérault⁴⁰, issus d'une enquête réalisée auprès de 47 structures habilitées pour domicilier les personnes sans domicile stable⁴¹, font état de 5 499 domiciliations sur le département, dont 3 688 sur le bassin de vie de Montpellier. Le CCAS de Montpellier précise que le nombre de demandes est passé en 10 ans de 70 à 700 par an. Si les différents types de demandes sont en augmentation depuis 2012, **la hausse des demandes pour l'Aide Médicale d'Etat (AME) et de demandeurs d'asile est particulièrement forte.**

L'analyse de l'ancienneté des domiciliations révèle une précarité durable des publics, 42 % des domiciliations restant actives entre 1 et 3 ans. La majorité des demandeurs sont des personnes isolées (87 %), dont deux tiers d'hommes, soulignant la difficulté pour ces publics d'accéder à un logement ou à un hébergement pérenne, les familles étant prioritaires. Les causes avancées au moment de la demande de domiciliation mettent en lumière le poids du phénomène d'errance, qui concerne près d'un quart des demandeurs.



40 | 9 associations à Montpellier, 2 à Béziers, 1 sur le bassin de Thau et 1 à Ganges. Source : Schéma départemental pour la domiciliation de l'Hérault.

41 | On recense 44 CCAS/CIAS, 6 EPCI et 13 associations conventionnées habilitées sur le département. 47 des 61 structures destinataires du questionnaire de la DDCS y ont répondu.



Collectif Luttopia - Montpellier

Parmi les personnes hébergées ne pouvant justifier d'une adresse (qui représentent plus de la moitié des demandeurs), 39 % indiquent être hébergés chez un tiers et 42 % vivent dans des conditions précaires (à la rue, en tentes, cabanes, bidonvilles, squat ou habitat mobile).

Parmi les personnes en errance, les acteurs locaux relèvent la présence de nombreux jeunes, en rupture familiale et en rejet des institutions, qui expérimentent ou subissent un parcours d'itinérance, certains circulant en camion. Ils souffrent parfois de fortes problématiques sociales et sanitaires (conduites addictives et souffrance psychique).

Enfin, si le phénomène des campings à l'année semble s'être atténué sur certains territoires, il semble que davantage de personnes vivent désormais durablement sur des terrains non viabilisés/non constructibles : à l'échelle du Languedoc-Roussillon, on recense près de 5 000 cabanes⁴².

42 | Source : Recherche action en cours par le LERIS sur commande agence régionale FAP.

LE CAS PARTICULIER DES BIDONVILLES ET DES GRANDS SQUATS

Dans son « Etat des lieux national des campements illicites » établi en avril 2017, la DIHAL recensait 43 sites en région Occitanie, accueillant 1933 personnes.

En Haute-Garonne, 611 personnes sont recensées sur 8 sites. Ce chiffre est en baisse de 25% par rapport au recensement d'octobre 2016, il est le reflet du travail engagé de longue date par la ville de Toulouse avec les partenaires locaux (Etat, bailleurs, associations...) pour reloger les habitants de terrains. La Ville anime une démarche de veille sur les campements illicites, qui s'appuie sur un tableau de suivi commun aux différents partenaires. Les opérations de relogement sont travaillées en amont, avec la mise en place d'un accompagnement social devant favoriser l'insertion dans l'emploi et dans le logement (cf. encadré infra).

Dans l'Hérault, en revanche, le nombre de personnes vivant dans des bidonvilles ou dans des squats a augmenté de près de 28% entre octobre 2016 et avril 2017 portant à 920 le nombre d'habitants en bidonvilles (716 en octobre 2016). Une meilleure connaissance et un accompagnement des familles par le secteur associatif permettent d'expliquer en partie ces chiffres. Il n'en reste pas moins que l'engagement tardif de la métropole et des bailleurs, fin 2017, dans le travail partenarial, n'a pas favorisé la résorption.

À l'échelle de la région, la tendance est à la baisse (8%), avec de grandes disparités. Dans les départements où le partenariat et la volonté politique sont présents, on note une réelle diminution du nombre d'habitants sur ces sites (-41% dans les Pyrénées Orientales et -25% en Haute-Garonne), à l'inverse dans les départements où rien n'est engagé au niveau des politiques locales, les chiffres augmentent fortement (+28% dans l'Hérault et +50% dans le Gard).



D | Des retards persistants dans l'élaboration et la mise en œuvre des schémas départementaux d'accueil des gens du voyage

Par son histoire et sa situation géographique, la région Occitanie est un territoire de passage et d'accueil des gens du voyage.

Pour répondre aux besoins de ces ménages, les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, récemment actualisés sur l'ensemble des départements, fixent un objectif régional que la région Occitanie n'atteint qu'à 66% (hors grand passage).

S'agissant des aires d'accueil pour les gens du voyage, le nombre de places, au 1^{er} janvier 2018, est de 2 560. Ce chiffre concerne les aires d'accueil et d'habitat.

On compte, à la même date, environ 2 900 places pour le grand passage.

A l'échelle régionale, les territoires ne jouent pas tous le jeu. La DRJSCS fait état de plus de 1 000 places de grand passage manquantes dans l'Hérault, 200 dans le Gard, 340 dans les Pyrénées Orientales. Un état des lieux réalisé par la Métropole de Montpellier, désormais compétente pour les aires de passage pour les gens du voyage sur son territoire, met en lumière le retard pris dans la réalisation des aires programmées dans le schéma départemental.

Le manque de places sur ces territoires provoque d'importantes difficultés et tensions, notamment en été, les familles étant contraintes de s'installer sur des terrains non adaptés et pas équipés (occupation illicite de propriétés privées, de stades), sachant que ces installations illicites sont généralement synonymes de **conditions de vie dégradées et de tensions avec les riverains**.

Face à ces difficultés récurrentes, les initiatives sont rares et les espoirs faibles quant à une évolution positive de la situation, tant que les élus locaux ne seront pas mis face à leurs responsabilités. Le non-respect de la loi en matière de publics itinérants s'explique principalement par une gestion insuffisante des schémas départementaux par les collectivités, un manque de volonté politique, renforcé par des réticences fortes des populations riveraines.

« On a une grande interrogation : les gens du voyage. On n'est pas au point sur les terrains familiaux et les aires de passage. On a du mal à voir les personnes, on rencontre uniquement les représentants. La compétence pour les aires de passage a été transférée à la Métropole, mais la coordination reste à l'Etat. Il nous faut convaincre les maires et les riverains de l'acceptabilité du projet. » (Ville de Toulouse)

L'amélioration des conditions d'accueil des gens du voyage ne peut se limiter à une hausse du nombre de places proposées ; **la question de la qualité des équipements et de l'accompagnement doit également être prise en compte.**

« Les données chiffrées ne sont qu'un indicateur. Par exemple, on a un taux de 100 % de réalisation dans l'Aude mais il y a de réels progrès à faire en termes d'accompagnement social, de scolarisation et d'accès aux soins. » (DRJSCS)

Dans cette optique, suite au transfert de compétence à la Métropole de Toulouse intervenu en 2015, un programme de réhabilitation et d'amélioration des équipements des 18 aires d'accueil du territoire a été mis en place. La Métropole travaille également à l'élaboration d'un règlement intérieur et à la mise en place d'un mode de gestion homogène, et réfléchit aux moyens de renforcer l'accompagnement du public accueilli, notamment en matière de scolarisation.



Conclusion

Des propositions pour une mobilisation sur la thématique du logement d'abord

Notre région s'avère très attractive et cette tendance risque fort de se poursuivre, entraînant une tension toujours plus forte sur les territoires, tant en secteur rural que dans les métropoles. En conséquence, de plus en plus de ménages sont confrontés à une situation de grande précarité et les solutions de logement et d'hébergement sont difficiles à mobiliser.

Le taux de non réponse en matière d'accueil et d'hébergement en urgence, ainsi que le manque criant de logements, obligent les personnes concernées à vivre dans des conditions indignes (habitats de fortune, cabanes, bidonvilles, squats, voitures...).

Les nombreuses actions mises en œuvre pour faire avancer le droit à l'hébergement et au logement se heurtent, trop souvent, au manque de concertation et au cloisonnement institutionnel.

Ces constats plaident en faveur de la mise en œuvre d'une politique du « **logement d'abord** » qui devra amener un changement de regard et favoriser l'accès au logement pour tous, sans délai ni condition.

Dans notre région, plusieurs territoires ont souhaité répondre à l'appel à manifestation d'intérêt pour une mise en œuvre avancée de cette politique (Montpellier Métropole, Toulouse, l'agglomération de Nîmes et le département du Tarn et Garonne).

Au-delà de la nécessité d'un travail concerté entre toutes les parties (personnes en situation de mal logement, Etat, bailleurs, élus locaux, associations...), plusieurs propositions peuvent d'ores et déjà être avancées :

- Produire en nombre du **logement social accessible en PLAI et PLUS sous plafond APL**. Trop de communes, sur la région, abusent du PLS et ne répondent pas aux critères de la loi SRU.
- Flécher une part plus importante **des attributions de logements sociaux vers les personnes les plus démunies**, sans domicile
- Favoriser la captation du parc privé, **dynamiser les conventionnements ANAH** et mettre en place une gestion locative adaptée propre à rassurer les propriétaires.

- Travailler sur la **prévention des expulsions locatives** en favorisant la création de permanences d'accompagnement aux droits liés à l'habitat en capacité d'intervenir en amont de la procédure.
- Favoriser la mise en œuvre de **mesures d'accompagnement social ajustées aux besoins** des personnes et sortir ainsi de la logique de dispositifs en « silo » et de parcours.
- **Soutenir les associations** qui interviennent auprès des personnes en situation de mal logement et favoriser leur capacité d'innovation sociale.

L'agence régionale de la Fondation Abbé Pierre soutient et accompagne toutes ces expérimentations. Son équipe, sur l'ensemble du territoire régional, s'attache à faire du lien entre tous et s'engage à participer à la construction d'une politique locale du logement d'abord qui respecte autant que possible la demande et les besoins de chacun.

Des attributions de logement social plus difficiles pour les publics défavorisés.

En moyenne, il y a une attribution HLM par an pour 3,9 demandeurs en attente. Les demandeurs à bas revenus, inférieurs à 500 € par mois par unité de consommation, se voient quant à eux attribuer un logement pour 5,4 demandes.

Source : Cour des comptes d'après ministère du logement.

Liste des principaux sigles

ADIL	Agence Départementale d'Information sur le Logement	DDCSPP	Direction Départementale de la Cohésion Sociale et de la Protection des Populations
AIVS	Agence Immobilière à Vocation Sociale	DDT	Direction Départementale des Territoires
AME	Aide Médicale de l'Etat	DGCS	Direction Générale de la Cohésion Sociale
ANAH	Agence Nationale de l'Habitat	DREAL	Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
ARS	Agence Régionale de Santé	DPU	Dotation de Péréquation Urbaine
CADA	Centre d'Accueil pour Demandeurs d'Asile	EHPAD	Etablissement Hospitalier Pour Adultes Dépendants
CCAPEX	Commission de Coordination des Actions de Préventions des Expulsions	EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
CEDIS	Centre Départemental pour l'insertion sociale	EPF	Etablissement Public Foncier
CHRS	Centre d'Hébergement et de Réinsertion Sociale	FSL	Fonds de Solidarité Logement
CHU	Centre d'Hébergement d'Urgence	GCSMS	Groupement de Coopération Sociale et Médico- Sociale
CIL	Conférence Intercommunale du Logement	IML	Intermédiation Locative
COMED	Commission de Médiation Dalo	INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
CPLD	Commission Partenariale pour le Logement Décent	MAPTAM (loi)	Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles
CRHH	Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement	MDES	Ménages en Difficultés Economiques et Sociales
CSE	Commission Sociale d'Examen	MOUS	Maitrises d'œuvres Urbaine et Sociale
DAL	Droit Au Logement	OPAH	Opération Programmée pour l'Amélioration de l'Habitat
DALO	Droit Au Logement Opposable		
DDAOI	Dispositif Départemental d'Accueil et d'Orientation des Mineurs Isolés		

PACA	Provence Alpes Côte d'Azur
PAIO	Permanence d'Accueil d'Information et d'Orientation
PDAHI	Plan Départemental Accueil, Hébergement, Insertion
PDALPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PLAI	Prêt Locatif Aidé d'Insertion
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLS	Prêt Locatif Social
PLUS	Prêt Locatif à Usage Social
PPGD	Plan Partenarial de Gestion de la Demande
PPPI	Parc Privé Potentiellement Indigne
PREH	Plan de Rénovation Energétique de l'Habitat
RSA	Revenu de Solidarité Active
SERM	Société d'Equipement de la Région Montpelliéraine
SIAO	Service Intégré d'Accueil et d'Orientation
SRU (loi)	Solidarité et Renouvellement Urbain
URO Habitat	Union Régionale des Organismes HLM
ZAD	Zone d'Aménagement Différée
ZUP	Zone Urbaine Prioritaire
ZUS	Zone Urbaine Sensible



Être humain !



DÉLÉGATION RÉGIONALE

17, Cours Gambetta. 34000 MONTPELLIER

Téléphone 04 67 54 27 44

Télécopie 04 67 58 05 87

fondation-abbe-pierre.fr