



*NOUVELLE-AQUITAINE  
UN ÉCLAIRAGE RÉGIONAL*

# L'état du mal-logement

**en France 2020**

RAPPORT ANNUEL #25



---

**25e rapport sur le mal-logement • Éclairage Nouvelle-Aquitaine 2020**

**Coordination :** Fondation Abbé Pierre - Agence Régionale Nouvelle-Aquitaine

**Réalisation :** FORS-Recherche sociale et Agence Régionale Nouvelle-Aquitaine

**Conception Graphique :** Fondation Abbé Pierre

**Crédits Photos :** Ljubisa Danilovic (couverture) ; Yann Lévy (introduction)

# Sommaire

<b>INTRODUCTION</b>	<b>5</b>		
<b>1. INEGALITES TERRITORIALES ET DIVERSITE DES POLITIQUES EN DIRECTION DES MAL-LOGES</b>	<b>8</b>		
a) Des collectivités locales confrontées à des transformations profondes de leurs territoires et de leurs populations	9		
b) Cinq intercommunalités néo-aquitaines qui illustrent la diversité des réalités et des évolutions socio-économiques des territoires	15		
<b>2. UNE MONTEE EN PUISSANCE INEGALE DES EPCI EN MATIERE D'HABITAT ET DE LOGEMENT</b>	<b>23</b>		
a) Des EPCI constructeurs	23		
b) Des EPCI qui peinent à réguler les tendances du marché de l'immobilier	28		
c) Des EPCI qui s'arment contre le mal-logement mais ont du mal à investir l'ensemble des champs de l'habitat et du logement	31		
d) Des EPCI faisant face à des solidarités territoriales encore fragiles	42		
e) Un champ d'intervention élargi pour les intercommunalités, mais une politique locale du logement en faveur des personnes défavorisées toujours limitée	45		
		<b>3. DES INTERCOMMUNALITES ENCORE TROP LIMITEES DANS LEURS INTERVENTIONS EN FAVEUR DES MAL-LOGES</b>	<b>46</b>
		a) Un système complexe de gouvernance multi-acteurs	46
		b) Des règles nationales parfois difficiles à adapter aux contextes locaux	47
		c) Des dispositifs et des financements nationaux jugés insuffisants et instables	47
		d) Une acculturation des EPCI en construction sur le champ de l'hébergement et du logement adapté	49
		<b>CONCLUSION</b>	<b>55</b>
		<b>Remerciements</b>	<b>56</b>



## INTRODUCTION

### L'intervention des agglomérations face au (mal-)logement en Nouvelle-Aquitaine, une analyse à partir de la situation de cinq agglomérations

*- L'intercommunalité, au cœur des politiques locales du logement*

Avec la décentralisation, les agglomérations sont devenues des acteurs de premier plan pour élaborer et mettre en œuvre les politiques publiques. Depuis 2004, elles sont les cheffes de file des politiques locales de l'habitat : à travers des plans locaux de l'habitat, elles ont à assurer un développement équilibré de l'offre de logement sur leur territoire et une réponse aux besoins en logement et en hébergement.

Les lois ALUR et Egalité et Citoyenneté, en 2014 et 2017, leur donnent obligation de se doter d'une stratégie intercommunale des attributions de logement social. Avec la définition de cette stratégie, les agglomérations ont comme objectif de garantir le droit au logement pour tous, et de réguler la tendance à la ségrégation territoriale ; en un mot, de construire une solidarité territoriale.

La décentralisation permet ainsi de construire les politiques du logement au plus près du terrain. Elle se veut un gage d'efficacité, avec une capacité réelle à prendre en compte plus finement les spécificités de chaque territoire.

Dans les faits, le logement reste une compétence partagée par les intercommunalités avec l'État (en charge du cadrage national et du secteur de l'hébergement) et les Conseils départementaux (qui financent des aides sociales au logement et des actions de lutte contre la précarité énergétique). Et tous les EPCI n'ont pas le même niveau de compétences face à l'habitat.

Mais la montée en compétence des intercommunalités en matière de politiques locales

de l'habitat amène à s'interroger sur la façon dont elles appréhendent la question du mal-logement. La Fondation Abbé Pierre observe ainsi des inégalités de traitement des mal-logés entre les territoires, et une mobilisation inégale des outils de la loi : les problématiques de mal-logement restent prégnantes, qu'elles soient observées **à l'échelle nationale ou aux échelles locales.**

*- Des difficultés face au logement au cœur de la vie des Français*

La question du logement est devenue un problème central dans la vie quotidienne de nombreux Français, et ne touche pas que les franges les plus pauvres de la population.

Le renchérissement général du coût du logement pèse sur l'ensemble des ménages, et tout particulièrement sur ceux qui disposent de revenus modestes. La dernière Enquête Logement de l'Insee a ainsi montré que le taux d'effort des ménages en matière de logement ne cesse de progresser, quel que soit le statut d'occupation – cette progression touchant bien plus les ménages les plus modestes (dits du premier quartile de revenus), dont les dépenses de logement ont progressé de 51 % entre 2001 et 2013, pendant que leurs revenus ne s'accroissaient que de 20 % pendant la même période.

De manière bien plus démonstrative que des chiffres, le mouvement des gilets jaunes a récemment mis en exergue les problèmes de pouvoir d'achat et le difficile maintien de niveaux de vie décentes, même pour des franges bien insérées de la population, ainsi que la paupérisation grandissante de certaines parties du territoire...

Parmi les sujets évoqués lors du Grand Débat National de 2019, une question a ainsi été mise en avant : « Comment mieux accompagner les Français dans leur vie quotidienne pour se loger, se déplacer, se chauffer ? ». Ces réflexions, la Fondation Abbé Pierre les porte depuis longtemps et rappelle, année après année, que 4 millions de personnes restent mal logées ou privées de domicile, tandis que 12 millions voient leur situation fragilisée par la crise du logement.

C'est dans ce contexte de recomposition des champs de compétences dans le domaine du logement et de précarisation grandissante des ménages face au logement que la **Fondation Abbé Pierre a souhaité engager un dialogue avec les collectivités territoriales** : pour mieux appréhender la mobilisation des élus locaux face au mal-logement et pour s'interroger sur la manière dont peuvent être améliorées les politiques publiques locales, en fonction des enjeux propres à chaque territoire.

Pour lancer ce dialogue, la Fondation a organisé un colloque en novembre 2019 autour de ces sujets. Des élus de la France entière sont venus discuter des enjeux des politiques locales du logement et de la façon dont elles prennent en compte les plus exclus.

L'Agence Nouvelle-Aquitaine de la Fondation Abbé Pierre a choisi de prolonger cette démarche et d'étudier l'avancement et les effets de la réorganisation et de la montée en puissance des EPCI néo-aquitains en matière d'habitat et de logement.

Pour cela, cinq agglomérations ont été sélectionnées pour faire l'objet d'une enquête comparative, qui a été conduite d'avril à novembre 2019 et a permis de rencontrer une cinquantaine d'acteurs, élus, agents des services techniques des villes et agglomérations, représentants des associations locales.

Ces agglomérations ont été choisies parce qu'elles permettent d'appréhender la diversité des territoires qui composent la grande région Nouvelle-Aquitaine récemment formée :

- Bordeaux Métropole, avec 783 081 habitants et 28 communes ;
- La communauté urbaine Limoges Métropole, avec 207 986 habitants et 20 communes ;
- La communauté d'agglomération de La Rochelle, avec 168 962 habitants et 28 communes ;
- La communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées, avec 161 600 habitants et 31 communes ;
- La communauté d'agglomération du Pays Basque, avec 306 692 habitants et 158 communes.

Cet éclairage s'organise en trois parties, permettant de mettre en lumière :

- Le contexte diversifié de réorganisation territoriale des EPCI néo-aquitains.
- La réalité de la montée en puissance des EPCI en matière d'habitat et de logement.
- Les contraintes de l'action des intercommunalités en matière d'habitat et de logement.

## Les données du mal-logement en Nouvelle Aquitaine

1 400 personnes à la rue  
(DRJSCS-Dreal, recensement 2014)



294 600 logements vacants  
un EPCI sur deux dépasse 10 %  
de logements vacants  
(Insee 2016)



143 062 logements potentiellement  
indignes en 2013 (PPPI de 2013)



39 700 logements  
mis en chantier en 2018  
Les ¾ sont dans les départements du littoral  
La moitié dans l'aire urbaine de Bordeaux



391 000 ménages de plus  
entre 2013 et 2030  
soit 23 000 nouveaux ménages  
à loger chaque année  
(Dreal-Insee)

1250 personnes  
vivant en bidonvilles  
en 2018 (90% en Gironde)



135 100 ménages  
demandeurs de  
logement social  
en 2018 (SNE)

18 communes carencées  
en logement social  
selon les objectifs de la loi SRU en 2016



Prix moyen de l'immobilier : 1660€/m<sup>2</sup>  
(Hausse des prix de +8% depuis 2010)  
Ville la plus chère début 2020 : Arcachon (5 390€/m<sup>2</sup>)  
La moins chère : Villeneuve-sur-Lot (860€/m<sup>2</sup>)



8 264 décisions d'expulsions locatives  
en 2018

## 1. INÉGALITÉS TERRITORIALES ET DIVERSITÉ DES POLITIQUES EN DIRECTION DES MAL-LOGÉS

Le mouvement de décentralisation, impulsé par l'Etat, qui visait à privilégier une territorialisation de la politique de l'habitat, a connu des résultats divers qui tiennent autant à la diversité des territoires eux-mêmes qu'à la sensibilité et à l'engagement des acteurs locaux. Cependant, malgré une inégale implication des collectivités locales et une grande complexité des ressorts de l'action, il est indéniable que les politiques locales de l'habitat se sont développées de façon importante ces dernières années avec, notamment, un élargissement de leur champ d'intervention qui les a conduit à une meilleure prise en compte du mal-logement.

Si le processus de prise en charge des questions d'habitat et de logement par les collectivités locales peut être très différent selon les territoires, les formes de mal-logement, elles, se retrouvent partout, même si leur intensité s'exprime de façon différente selon les territoires et selon les échelles territoriales.

La situation des marchés de l'immobilier, tant par leur structure héritée de l'histoire (centre ancien historique, présence d'un habitat ouvrier, etc.) que du fait de la tension qui résulte de l'attractivité du territoire, caractérise fortement le mal-logement qui s'exprime localement. Ainsi, lorsque l'offre de logement apparaît très insuffisante ou inabordable pour la majorité des ménages, les populations se confrontent aux problèmes d'accès au logement, aux impayés de loyer, aux risques d'expulsion. Dans les secteurs où le marché est plus détendu, ce sont les questions relatives à la qualité de l'habitat qui se posent davantage.

Cette partition des problèmes, pour schématique qu'elle soit, indique ce qui pourra être déterminant dans l'apparition des formes de mal-logement et dans les priorités qui pourront s'imposer aux pouvoirs publics locaux. En dépit de ces nuances, il n'en demeure pas moins que quasiment partout,

les prix de l'immobilier ont augmenté (ils ont quasiment doublé en vingt ans) et que partout le peuplement des territoires a été marqué par les stratégies des ménages pour faire face à ces surcoûts. La périurbanisation lointaine, la ghettoïsation de certains quartiers, le développement de l'habitat indigne et l'apparition ou la réapparition de bidonvilles ou d'habitats précaires résultent de ces mouvements, démontrant qu'aux inégalités entre territoires s'ajoutent les inégalités entre les populations en sein de ces mêmes territoires.

La Nouvelle-Aquitaine, comme la plupart des régions françaises, est traversée par ces différentes évolutions. Sa dimension géographique comme la grande diversité des territoires qui la composent, offrent à l'analyse toutes les configurations possibles de ce que sont les expériences locales en matière de prise en charge des questions de mal-logement dans le contexte institutionnel actuel.

A partir d'un examen des contextes de cinq des principales intercommunalités de la région et des politiques de l'habitat qui y sont menées, nous proposons de dresser un tableau de la manière dont les collectivités locales néo-aquitaines intègrent dans leur champ d'action la lutte contre mal-logement.

a) **DES COLLECTIVITÉS LOCALES CONFRONTÉES  
À DES TRANSFORMATIONS PROFONDES  
DE LEURS TERRITOIRES ET POPULATIONS**

➤ **Une région attractive qui doit faire face à une évolution de la demande sur ses marchés de l'immobilier**

**La Nouvelle-Aquitaine est attractive : 23 000 nouveaux ménages seraient à loger chaque année d'ici 2030 selon l'Insee<sup>1</sup>. La région a accueilli 161 000 nouveaux habitants entre 2011 et 2016**, ce qui correspond à un taux d'accroissement annuel de 0,6 % - taux qui est de 0,4 % sur l'ensemble du territoire français.

**En 2040**, selon les projections démographiques établies par l'Insee, **la population de la région Nouvelle-Aquitaine devrait dépasser les 6,75 millions d'habitants.**

**En revanche, cette attractivité régionale s'exprime de façon diverse selon les territoires.** Les taux de croissance annuels les plus importants se concentrent sur le littoral et diminuent au fur et à mesure que l'on s'en éloigne. L'ex-région Limousin apparaît ainsi en décrochage. Les effets d'agglomération, mais aussi les transformations démographiques, et en particulier le vieillissement, expliquent ces transformations régionales significatives.

**La métropole bordelaise**, dont la population a augmenté de 1,5 % par an entre 2011 et 2016, **et plus largement le littoral aquitain, sont très attractifs.** Cette croissance démographique concerne à la fois la ville de Bordeaux et son aire urbaine. Elle est aussi le fait du **littoral Basque et du bassin de vie de Bayonne.**

**A La Rochelle et à Limoges** en revanche, la croissance globale résulte de l'attractivité de la couronne de l'aire urbaine, et donc d'**un phénomène soutenu de périurbanisation.** Ce dernier a pour corollaire une fragilisation des centres-villes, qui sont en perte de population.

Quant à **la Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées**, elle connaît une **décroissance démographique** qui reste limitée mais qui touche à la fois le centre-ville et la zone périurbaine.

	Population en 2016	Nombre de ménages en 2016	Taux d'accroissement démographique annuel moyen entre 2011 et 2016
<b>Région Nouvelle-Aquitaine</b>	<b>5 994 336</b>	<b>22 742 900</b>	<b>0,6</b>
Métropole de Bordeaux	783 081	379 419	1,5
Bordeaux	252 040	137 219	1,0
CA de La Rochelle	168 692	83 883	0,7
La Rochelle	75 536	23 390	0,2
CU Limoges Métropole	207 986	104 263	0,1
Limoges	132 660	72 748	- 0,8
CA Pays Basque	306 306	144 907	1,0
Bayonne	50 589	26 619	2,7
Agglomération Pau Béarn Pyrénées	161 600	80 169	- 0,1
Pau	77 251	42 673	- 0,6

Source : enquête INSEE 2016

Ces dynamiques démographiques locales différenciées s'accompagnent de tendances globalement haussières en ce qui concerne les prix de l'immobilier. Sur les deux dernières décennies, la plupart des secteurs ont connu une envolée des prix du neuf comme de l'ancien. Sur les dernières années certains secteurs qui avaient fortement progressé au début des années 2000, voient les prix se stabiliser ou refluer légèrement, comme c'est le

<sup>1</sup> Insee Analyses Nouvelle-Aquitaine, n°78, septembre 2019

cas de Pau ou de Bayonne (qui affichent des prix de l'immobilier quand même à des niveaux plus que doublés par rapport à ceux de la fin des années 1990 !).



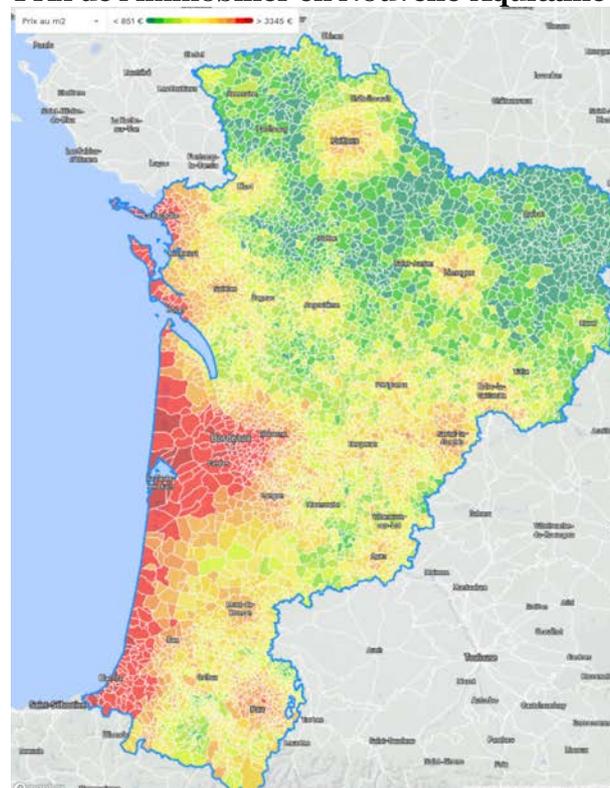
Globalement, la région a connu une évolution de ses prix immobiliers de 8,8 % en 10 ans et connaît un taux de pression sur son parc social parmi les plus élevés des régions française (le troisième après l'Île-de-France et la région PACA -Cf. Carte page suivante).

#### LES PRIX IMMOBILIERS DANS LES PRINCIPALES VILLES DE LA NOUVELLE-AQUITAINE

Ville	Prix m <sup>2</sup> moyen appartement	Prix m <sup>2</sup> moyen maison	Loyer m <sup>2</sup> moyen appartement
<b>Bordeaux</b>	4 503 €	4 560 €	13,2 €
<b>Limoges</b>	1 283 €	1 496 €	8,2 €
<b>Pau</b>	1 583 €	1 862 €	8,8 €
<b>La Rochelle</b>	3 740 €	3 067 €	11,5 €
<b>Bayonne</b>	3 077 €	3 451 €	10,3 €
<b>Poitiers</b>	1 645 €	1 528 €	9,4 €
<b>Niort</b>	1 242 €	1 413 €	7,6 €
<b>Brive-la-G.</b>	1 234 €	1 507 €	7,4 €
<b>Angoulême</b>	1 195 €	1 402 €	7,7 €
<b>Anglet</b>	3 869 €	4 479 €	10,7 €
<b>Agen</b>	1 230 €	1 495 €	7,6 €
<b>Châtelleraut</b>	1 282 €	1 171 €	6,8 €
<b>Mont-de-M.</b>	1 624 €	1 660 €	7,2 €
<b>Périgueux</b>	1 470 €	1 602 €	7,8 €
<b>Bergerac</b>	1 304 €	1 344 €	7,3 €

Estimations MeilleursAgents au 01/11/ 2019. Prix exprimés en net vendeur.

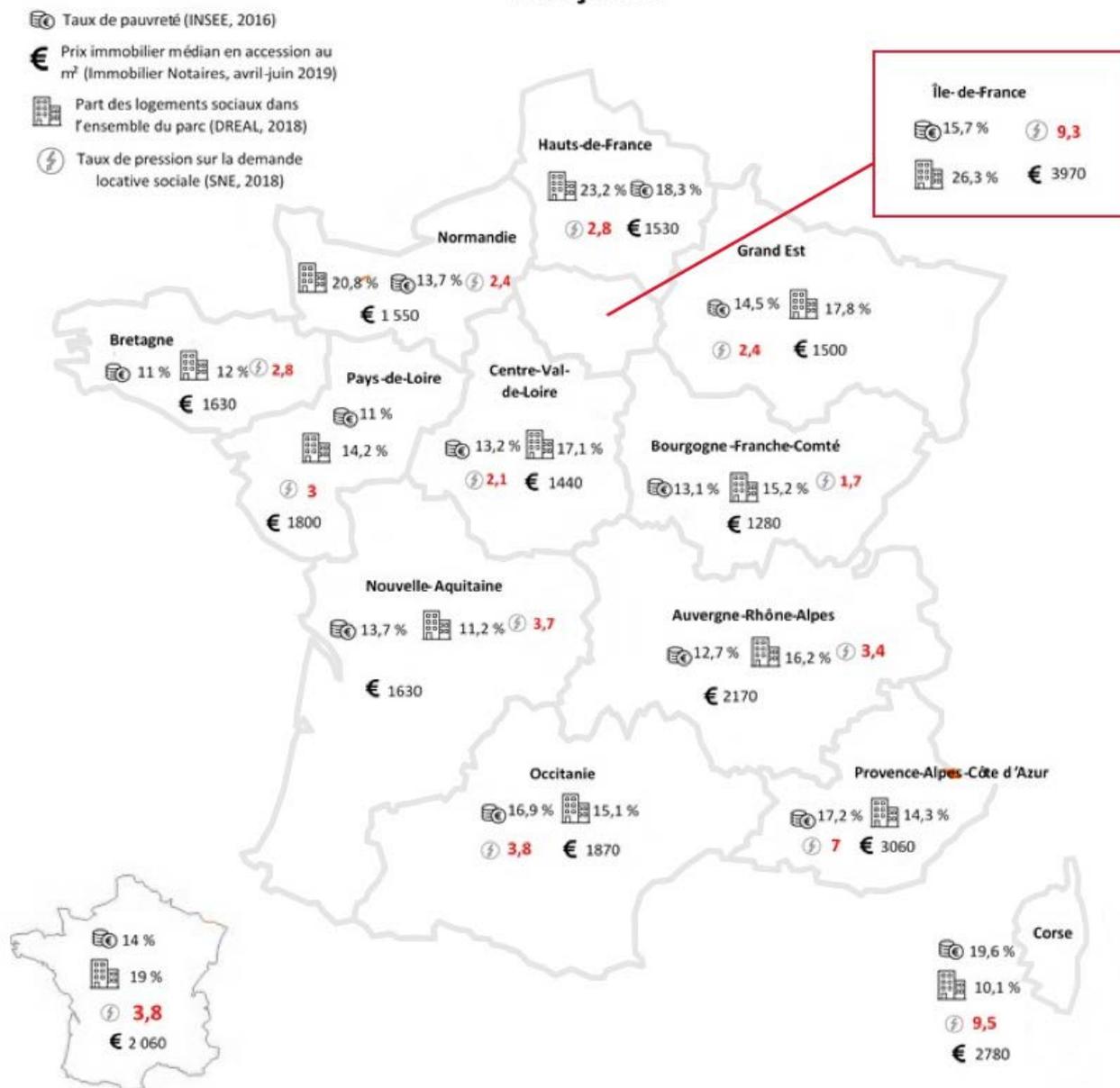
#### Prix de l'immobilier en Nouvelle-Aquitaine



Source : Meilleursagents.com

L'ensemble des données présentées ici ainsi que celles qui vont suivre ont pour but de poser le cadre dans lequel s'inscrivent les tendances démographiques et immobilières et d'indiquer les principales conséquences que peuvent avoir ces évolutions sur le mal-logement.

## Quelques données sur les régions métropolitaines françaises

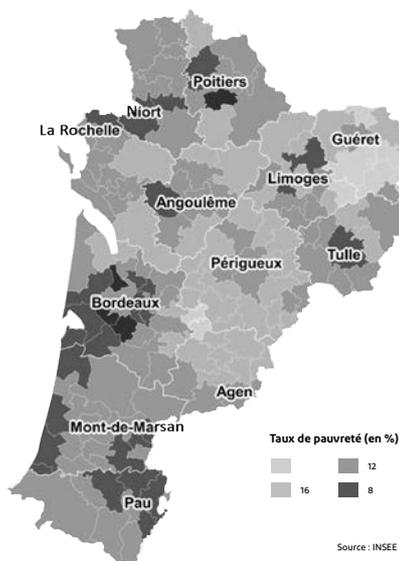


➤ **Un taux régional de 13,7 % de ménages vivant sous le seuil de pauvreté qui masque des disparités territoriales**

Si la pauvreté et les inégalités de revenus touchent de façon moins forte la région Nouvelle-Aquitaine par rapport à la moyenne nationale, **13,7 % de la population de Nouvelle-Aquitaine vivent sous le seuil de pauvreté** (fixé à 1 015 euros par mois pour une personne seule).

Chômeurs, bénéficiaires du RSA, travailleurs pauvres, familles (monoparentales ou nombreuses) précaires, retraités aux petites retraites, **la pauvreté touche en particulier les territoires ruraux et les quartiers prioritaires des grandes agglomérations<sup>2</sup>.**

**Les agglomérations concentrent les deux tiers des situations de pauvreté de la région.** Quant à la ruralité, elle rassemble une part importante de retraités précaires, isolés et issus pour beaucoup du monde agricole.



<sup>2</sup> Insee, 2018.

➤ **Une région qui fait face à un vieillissement important de sa population**

**La population de Nouvelle-Aquitaine se caractérise par une proportion de personnes âgées plus importante qu'à l'échelle nationale, ainsi que par un phénomène soutenu de vieillissement de la population.** Ainsi, en 2016, 11,4 % de la population est âgée de 75 ans ou plus.

En 2017, en Nouvelle-Aquitaine, l'indice de vieillissement s'élève à 106<sup>3</sup>, ce qui est très supérieur à la moyenne nationale (82) et en augmentation. Cet indice est au-dessus de la moyenne nationale dans tous les départements néo-aquitains, à l'exception de la Gironde. **La Creuse, avec 165, présente l'indice de vieillissement le plus élevé de France métropolitaine.**

En 2040, un habitant de Nouvelle-Aquitaine sur 6 devrait être âgé de 75 ans et plus. De ce fait, **le développement d'une offre de logements accessibles et adaptés, est un défi à anticiper dès maintenant.**

En outre, alors que les solutions de placements en EHPAD et structures collectives sont jugées peu attractives et sont souvent trop chères, **l'enjeu du maintien à domicile des personnes âgées devient prioritaire dans toutes les agglomérations néo-aquitaines.** Cela passe à la fois par la mise en place d'aides à domicile présentes auprès des publics seniors, mais aussi

<sup>3</sup> Le nombre de personnes âgées de 65 ans et plus pour 100 personnes âgées de moins de 20 ans.

par l'adaptation des logements et leur sécurisation.<sup>4</sup>

➤ **Une région confrontée à la fragilisation de sa jeunesse et à une réduction continue de la taille des ménages**

**Les jeunes sont une catégorie rencontrant des difficultés indéniables et préoccupantes dans l'accès au logement.** Ces obstacles résultent du manque d'autonomie financière des étudiants, d'une impossibilité d'accéder au RSA pour les moins de 25 ans et d'une insertion professionnelle difficile pour les jeunes actifs.

Or, l'accès à l'emploi détermine fortement la capacité des jeunes à accéder à leur propre logement. Ainsi, en Nouvelle-Aquitaine, la majeure partie des jeunes qui occupent un emploi en CDI (55 %) n'habitent plus chez leurs parents. Cependant, 43 % des jeunes néo-aquitains au chômage en 2014 habitent encore le domicile parental (Insee).

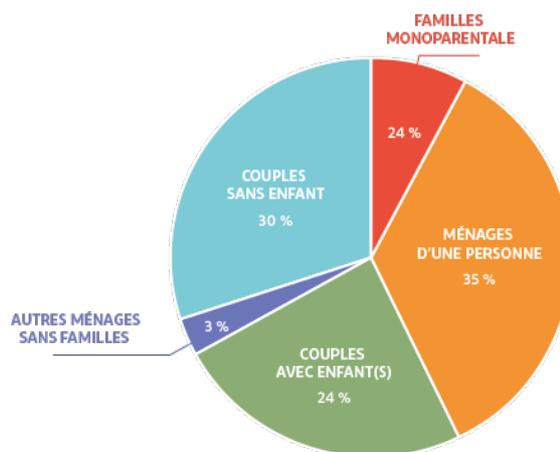
**De plus, conformément à la tendance nationale, la Nouvelle-Aquitaine se caractérise depuis les années 1970 par un phénomène de desserrement des ménages. Il en résulte des besoins accrus en logements abordables de petite taille.**

Ainsi, en 2016, la région compte environ 30 000 familles monoparentales supplémentaires par rapport à 2011. Le nombre de ménages d'une seule personne a fortement augmenté, représentant désormais 36,7 % de la population, au-dessus de la proportion à l'échelle nationale (35,8 %).

<sup>4</sup> La fondation Abbé Pierre a initié et soutenu au travers de son programme « Toit d'abord » des expériences de

Le nombre de couples avec enfants est en revanche en diminution, représentant 23,1 % de l'ensemble de la population, en deçà de la proportion nationale (25,3 %).

COMPOSITION DES MÉNAGES DE NOUVELLE-AQUITAINE

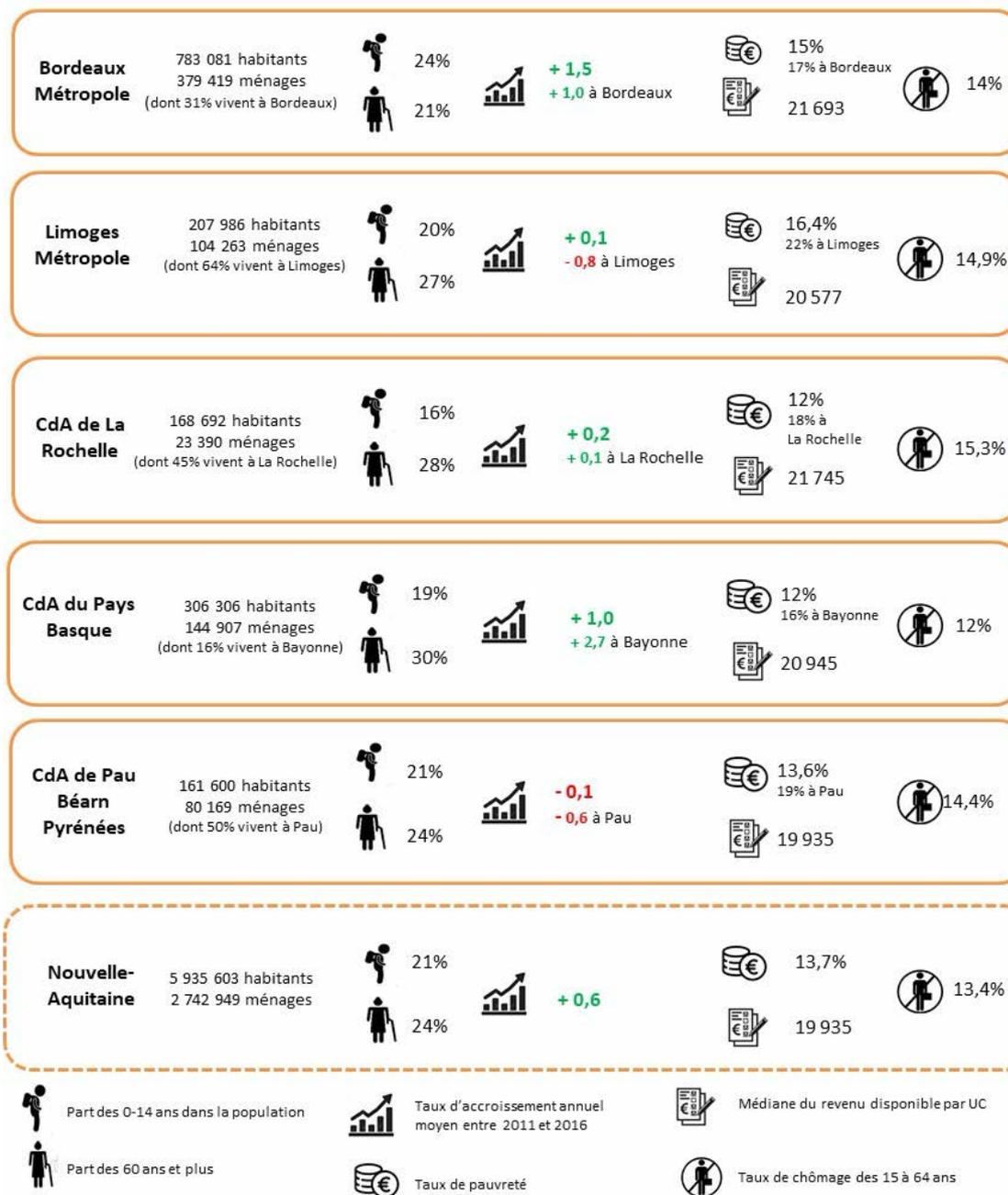


Source : Enquête INSEE pour l'année 2016.

Les éléments de contexte généraux qui viennent d'être présentés doivent être pris comme une indication de la dynamique régionale. Les différents territoires, comme nous allons le voir dans la seconde partie de ce texte, sont traversés par des forces et des logiques socio-démographiques et immobilières qui leur sont propres.

domiciles regroupés qui offrent des solutions de type Pension de Famille « médicalisée ».

## Tendances démographiques



Part des 0-14 ans dans la population



Part des 60 ans et plus



Taux d'accroissement annuel moyen entre 2011 et 2016



Taux de pauvreté



Médiane du revenu disponible par UC



Taux de chômage des 15 à 64 ans

Source : INSEE, RP2016, RP2011

b) CINQ INTERCOMMUNALITÉS  
NEO-AQUITAINES QUI ILLUSTRENT  
LA DIVERSITÉ DES REALITÉS  
ET DES ÉVOLUTIONS SOCIO-ÉCONOMIQUES  
DES TERRITOIRES

L'élargissement du champ d'action des intercommunalités est aujourd'hui incontestable et il leur permet d'intervenir sur les différents problèmes en matière d'habitat et de logement. Le processus dans lequel ces collectivités se sont engagées est encore en cours de déploiement mais laisse déjà entrevoir d'importantes différences d'un territoire à l'autre. On peut faire l'hypothèse que certaines inégalités ont été creusées entre les collectivités en raison de contextes différents, indépendamment parfois de la volonté des élus locaux d'agir.

La taille des intercommunalités, leur champ de compétences (plus important dans les métropoles et les communautés d'agglomération que dans les communautés de communes, mais aussi leur prise de compétence des aides à la pierre – sauf à La Rochelle et à Limoges), leurs ressources, leur économie, les caractéristiques de leur population, les problèmes de logement qu'elles rencontrent sur leur territoire, l'ingénierie dont elles disposent, la mobilisation de partenaires à leurs côtés (Etat, Conseil départemental, milieu associatif...) sont autant de variables qui peuvent expliquer en partie pourquoi toutes n'ont pas la même capacité à intervenir en matière d'habitat et a fortiori à mener une politique efficace en direction des publics mal-logés.

Les cinq intercommunalités dont il va être question ici permettent cependant de saisir une gamme importante des atouts et faiblesses qui interviennent dans la conduite d'action permettant de faire face aux défis du mal-logement.

➤ **CA Pau Béarn Pyrénées :**  
**un pôle économique et résidentiel à la recherche d'un nouveau souffle et concentrant un parc indigne conséquent**

**L'Agglomération Pau Béarn Pyrénées, créée au 1<sup>er</sup> janvier 2017, résulte de la fusion de 3 collectivités :** Pau-Pyrénées (145 700 habitants), Mieux de Béarn (12 300 habitants) et Gave et Coteaux (4 000 habitants).

L'agglomération réunit depuis lors 31 communes et compte **161 600 habitants, dont 47,8 % résident à Pau.**

**Fort de 100 000 emplois, le pôle économique pauois constitue le second pôle économique d'Aquitaine** (7 % des emplois) après celui de l'Agglomération bordelaise. L'économie locale s'appuie sur une économie productive longtemps en croissance et sur une économie présentielle et publique importante (université, hôpital, etc.).

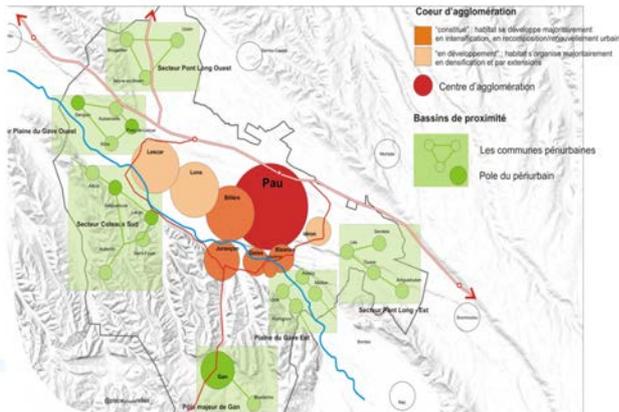
Ce modèle a longtemps soutenu la croissance démographique et urbaine (entre 1999 et 2008, la croissance économique avait généré plus de 16 000 nouveaux emplois). **La crise de 2008 a marqué la fin d'un cycle de croissance économique.**

Avec la perte d'un nombre important d'emplois entre 2008 et 2013, **la Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées a vu depuis lors sa population se stabiliser. Mais ce mouvement s'est accompagné d'un affaiblissement du cœur de l'agglomération**, certains secteurs ayant particulièrement été touchés : le centre-ville de Pau et les quartiers qui le jouxtent.

Aujourd'hui, **l'agglomération fait face à un marché immobilier détendu et la ville de Pau est confrontée à une importante vacance** (12,8 % en 2013) **et à un habitat**

**ancien dégradé**, en particulier dans le centre de Pau. Une politique passée de développement de logements neufs (défiscalisés, notamment) a de fait contribué à déqualifier le centre-ville. La requalification du centre ancien est désormais appréhendée comme un levier important de développement de l'attractivité de la ville et de l'agglomération.

LA CAPP : Cœur d'Agglomération et bassins de vie périphériques



➤ **CA du Pays Basque (CAPB) : un littoral attractif devenu inabordable qui nécessite un report du développement urbain sur de nouveaux secteurs**

**La Communauté d'Agglomération du Pays Basque, issue du regroupement des 158 communes du Pays Basque et de 10 anciennes intercommunalités, compte près de 310 000 habitants.**

L'aire urbaine de Bayonne est créatrice d'emplois, avec une évolution du nombre d'emplois de +0,8 % par an. Le taux de chômage atteint 12,5 % à l'échelle du Pays Basque. Le niveau de revenus moyen est relativement élevé (20 700€) tandis que le taux de pauvreté est moindre à l'échelle nationale (11,2 % pour un taux national de 13,9 %).

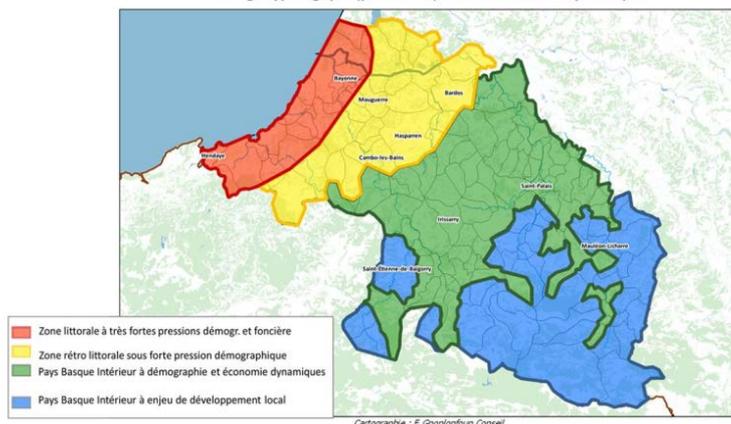
**Ces tendances ne doivent pas masquer certains contrastes entre la situation des secteurs littoraux et les zones de montagne ou même les secteurs intermédiaires** (rétro-littoral et pôles secondaires). La métropolisation en cours du secteur nord-littoral influence sans contester la géographie du Pays Basque et fait craindre un développement du territoire à deux vitesses.

La disponibilité des biens immobiliers et les prix de marché sont à l'image des spécificités des différents secteurs du Pays Basque :

- **Un littoral attractif** avec des prix élevés (entre 5 700 et 8 000€/m<sup>2</sup> dans le neuf), un important volume de résidences secondaires (20,9 %), la présence d'une population aisée et une forte proportion de retraités (1 ménage sur trois) ;
- **Un développement économique polarisé sur le littoral** et tourné vers l'industrie high tech et les services, qui entraîne l'arrivée de jeunes actifs et d'importants mouvements pendulaires à l'intérieur du Pays Basque ;
- **Un « épaissement » de la zone d'influence du littoral qui se développe vers l'Est et devient un secteur d'expansion et de régulation des prix pour l'offre nouvelle de logement** (entre 2 500 et 3 000€/m<sup>2</sup> dans le neuf), au risque de transformer les communes concernées en « secteurs dortoirs » ;
- **Des pôles secondaires dans le Pays Basque « intérieur », parfois vieillissant, mais se situant hors de la zone d'influence du littoral avec des prix de l'immobilier accessibles** (entre 1500 et 2000€ m<sup>2</sup>) ;
- **Des secteurs de montagne vieillissants à fort enjeu de développement local** autour de l'agriculture, de l'élevage et de la transformation agroalimentaire ;

- **Un habitat ancien dans les centres-villes mais aussi dans les cœurs de village qui nécessitent une intervention importante** afin de (re)mettre sur le marché des biens de qualité (satisfaisant notamment aux nouvelles exigences en termes de consommation d'énergie).

Zonage typologique (provisoire) au sein de la CA Pays Basque



Face à ces observations, une stratégie de reprise en main de l'aménagement du territoire et de la politique de l'habitat est affirmée par la CAPB autour de quatre axes :

- **Le développement des transports publics ;**
- **Une politique foncière visant à favoriser la densification de l'habitat ;**
- **Un développement maîtrisé des « territoires de report » sur le rétro-littoral ;**
- **La reconquête de l'habitat ancien** de centres-bourgs et le développement d'une offre individuelle dans les communes du centre.

Cette stratégie est portée par les élus des différentes composantes du territoire, qui perçoivent chacun à leur niveau un intérêt à participer de cette entité territoriale de 158 communes :

- Les communes du littoral y voient un moyen de

favoriser le desserrement des ménages actifs vers le rétro-littoral, tout en préservant leur développement économique et touristique ;

- Les communes du rétro-littoral peuvent compter sur l'agglomération pour les aider à se pourvoir en équipements et en services liés à leur développement ;
- Les communes de l'intérieur, hors de l'influence du littoral, se structurent en pôles secondaires pour les plus dynamiques, ou bénéficient d'une solidarité leur permettant d'être « tirées » par le reste du territoire (équipements, transports, investissements et débouchés économiques, image de marque...).

A cet égard, les différents documents élaborés par la CAPB, le Conseil de développement ou par les différents acteurs associatifs sont convergents : **ils prônent tous la solidarité entre les différents secteurs du territoire** en faisant le pari d'une stratégie de développement porteuse d'un gain global pour le Pays Basque et pour chacun de ces secteurs.

➤ **Limoges Métropole :**  
**un territoire fragilisé en mal d'attractivité**

**La Communauté urbaine de Limoges Métropole est en place depuis janvier 2019.** Elle a été instaurée après 18 années de transformation des instances intercommunales : création en 2001 de la Communauté de Communes de l'agglomération de Limoges, puis Communauté d'Agglomération en 2004, sous le nom de « Limoges Métropole ».

**La CU de Limoges Métropole est fortement marquée par le poids démographique, résidentiel et économique de la ville-centre.** Pôle universitaire, économique et d'emploi, Limoges compte environ 135 000 habitants. Une seule autre ville de l'agglomération compte plus de 10 000 habitants en 2016 (Panazol).

**La population de Limoges Métropole se stabilise depuis 2008 malgré un léger déclin**, en particulier dans la ville-centre. **La population est plus âgée que la moyenne nationale** avec 22 % de moins de 20 ans (25 % en France) et 26,9 % de plus de 60 ans (24,5 % en France) en 2015.

PRÉSENTATION DU TERRITOIRE  
LIMOGES MÉTROPOLE



**La zone d'emploi de Limoges a été fortement impactée par la crise de 2008** et peine à retrouver une dynamique favorable.

Territoire d'ouvriers (18,9 % de la population totale), d'employés (29,5 %) et de professions intermédiaires (30 %), Limoges Métropole connaît un taux de chômage conséquent et en augmentation (14,9 % en 2015).

**L'agglomération souffre en outre d'un déficit d'attractivité** s'expliquant principalement par sa desserte complexe en

transports, sa fragilité économique et le vieillissement de son parc immobilier.

**Le taux de pauvreté atteint plus de 16 % dans l'agglomération** et se concentre principalement dans le parc social (34,3 % contre 5 % parmi les propriétaires). **La pauvreté touche fortement les populations jeunes** (33,2 % des moins de 30 ans, 24,1 % des 30-39 ans et 20,2 % des 40-49) et la proportion de populations pauvres décline avec l'âge.

**Limoges concentre la population la plus fragile de l'agglomération, avec notamment neuf quartiers prioritaires.**

**Les première et seconde couronnes, composées principalement d'un habitat pavillonnaire, attirent davantage les classes moyennes et supérieures**, en particulier les primo-accédants qui y trouvent des pavillons moins chers qu'à Limoges.

**Les prix immobiliers et les loyers pratiqués sur le territoire de Limoges Métropole sont plus bas que ceux de la moyenne nationale**, aussi bien dans le parc privé (autour de 9€ du m<sup>2</sup> contre 12,7€ au niveau national) que social (5,02€ du m<sup>2</sup> contre 5,72€ au niveau national)<sup>5</sup>.

Le parc social qui compte un peu plus de 20 000 logements, accueille les ménages les plus pauvres de l'agglomération, regroupés pour la plupart dans les quartiers prioritaires de la Politique de la ville, sachant que 85 % des logements sociaux se situent dans la commune de Limoges.

**Réципиентаire de l'AMI Logement d'Abord, Limoges Métropole s'est investie dans le domaine de l'habitat qui figure comme l'un des axes prioritaires de sa stratégie de développement** aux côtés des politiques économiques et de l'emploi-insertion d'une part, et de transports d'autre part. La ville-centre est

<sup>5</sup> Source : pour le parc privé, Clameur 2018 et pour le parc social, RPLS 2017

particulièrement motrice en ce qui concerne cette politique communautaire. L'objectif affiché est celui d'une solidarité territoriale, se matérialisant par la construction d'une offre locative sociale nouvelle en périphérie.

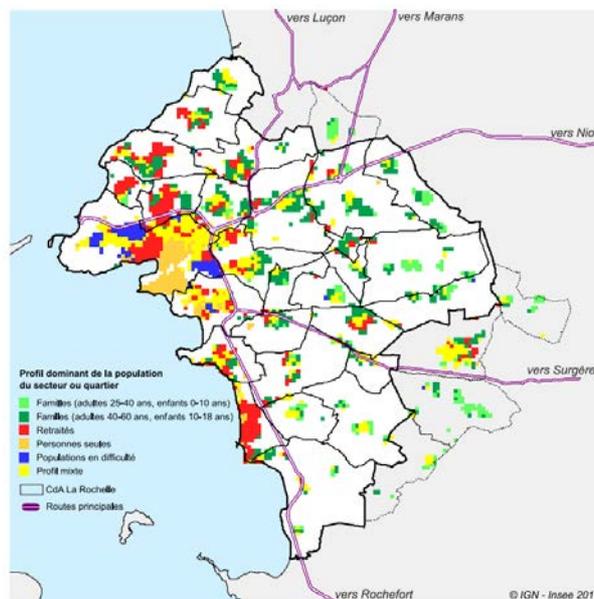
➤ **CA de La Rochelle :**  
**une agglomération attractive face à une périurbanisation de ses familles de classes moyennes**

La communauté d'agglomération de La Rochelle se compose de 28 communes réparties en trois secteurs :

- **La ville-centre de La Rochelle** qui concentre la majorité des logements et en particulier l'essentiel du parc social ;
- **Une première couronne en développement** en raison de l'installation des familles ne pouvant plus se loger dans la ville-centre compte tenu des prix trop élevés de l'immobilier ;
- **Une seconde couronne semi-urbaine** voire rurale en certains secteurs.

L'Agglomération de la Rochelle est l'héritière du Syndicat Intercommunal à Vocations Multiples (SIVOM) créé en 1964 et associant 9 communes à l'origine. **Si l'EPCI connaît une histoire longue de coopération, les transformations récentes du cadre d'action des intercommunalités a conduit l'agglomération à renforcer encore ses collaborations inter- et infra-communales.**

Le développement économique et touristique du territoire a mis en forte tension le marché de l'habitat. Ainsi, **entre 2015 et 2017, 2 138 logements ont été autorisés chaque année dans l'agglomération, soit plus que l'objectif du PLH qui était de 1 900 logements.**



Aujourd'hui, la Communauté d'agglomération fait face à un **déséquilibre territorial** reconnu par la majorité des acteurs, ainsi que des inégalités infra-territoriales marquées, avec en particulier une **forte spécialisation sociale des 3 QPV** de l'agglomération.

**Le poids de La Rochelle dans l'agglomération reste important** malgré les objectifs du PLH de densification de la première couronne.

Pour répondre à l'enjeu de mixité dans les programmations neuves, la CA de La Rochelle a décidé qu'une part de logement social (variable selon les quartiers et communes) serait incluse dans toute opération de plus de 9 logements.

En 2018, 406 logements sociaux ont été financés (dont 111 PLAI, 214 PLUS et 81 PLS), soit un déficit de 85 logements sociaux par rapport aux objectifs fixés dans le PLH<sup>6</sup>.

<sup>6</sup> Source : CA de la Rochelle.

➤ **Bordeaux Métropole :**  
**un fort développement qui masque**  
**une pauvreté toujours présente**

La Métropole de Bordeaux a succédé à la Communauté Urbaine de Bordeaux (CUB) en 2015. La Métropole réunit 28 communes et 783 081 habitants en 2016. Elle affiche l'objectif d'atteindre un million d'habitants d'ici 2030.

Territoire attractif, en particulier depuis la liaison TGV reliant Bordeaux à Paris, l'agglomération voit sa population augmenter de façon constante depuis la création de la CUB en 1968. **Le passage de la CUB à la Métropole a encouragé un système de transferts mais aussi des mutualisations de services et de compétences entre les communes et l'agglomération.** La Direction Habitat et Politique de la ville est ainsi passée d'un peu plus d'une vingtaine d'agents à presque 60 personnes.

**Bordeaux Métropole est un territoire au marché de l'habitat très tendu.** La cherté immobilière pousse une partie des ménages à quitter la ville-centre, posant la question de l'étalement urbain.

La Métropole est investie dans l'ensemble des champs de l'habitat : programmation, habitat privé, projets de renouvellement urbain, équilibre de peuplement, Logement d'Abord... Le PLH métropolitain approuvé le 16 décembre 2016 prévoit la construction de **7 500 nouveaux logements par an**, dont 40 % de logements abordables. En 2017, ce sont 3 943 logements locatifs sociaux qui ont été construits dans la Métropole, dont 1 813 PLAI, 1094 PLUS et 1 036 PLS<sup>7</sup>.

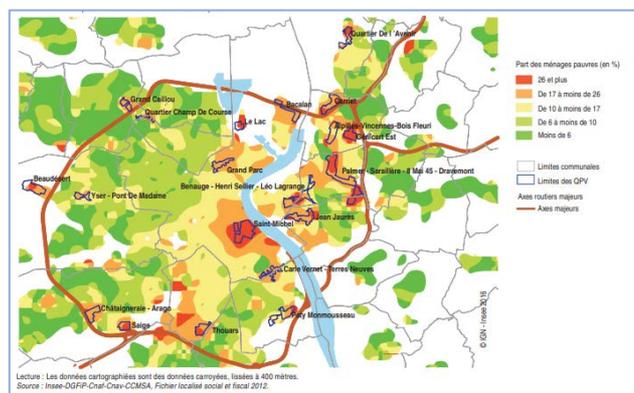
**14 des 28 communes de la Métropole sont aujourd'hui déficitaires en logement social au regard des obligations de la loi SRU, dont cinq en constat de carence.** L'enjeu d'équilibre

et de répartition de l'offre de logement social se traduit dans une politique de mixité intercommunale approuvée mi-2019 et devant obliger les communes déficitaires à rétablir un meilleur équilibre de l'offre.

**Le taux de pauvreté sur le territoire métropolitain atteint les 15,3 %, et même 17,2 % à Bordeaux.** Le nombre de personnes sans abri est estimé à plus de 2 000 personnes par la Direction de l'Habitat. De plus, Bordeaux Métropole compte **1 101 personnes résidant en bidonvilles selon la DIHAL en 2018**, tandis que la Nouvelle-Aquitaine, fait partie des six régions les plus concernées par les bidonvilles en France (avec 8 % des personnes recensées, soit 1 257 personnes).

En outre, **le nombre de demandeurs d'un logement social est en augmentation constante** et le profil des demandeurs est de plus en plus précaire avec une majorité de demandeurs ayant des revenus en deçà des plafonds PLAI.

Enfin, la **saturation des dispositifs du 115 et de l'hébergement** est un phénomène ancien et connu, qui a été renforcé sur une période récente par l'arrivée de populations migrantes. Le nombre de places et de structures d'hébergement a fortement été renforcé dans le territoire métropolitain, mais demeure insuffisant face à une demande toujours croissante.



<sup>7</sup> Bilan présenté pour l'AMI Logement d'Abord

TERRITOIRES	MISE EN PLACE	NOMBRE DE COMMUNES EN 2019	DOCUMENTS-CADRES, COMPETENCES ET PROGRAMMES MAJEURS
<b>Métropole de Bordeaux</b>	1er Janvier 2015 (après la CUB instaurée en 1968)	<b>28</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ Contrat de ville signé en 2015</li> <li>✓ Conférence Intercommunale du Logement (CIL), réunie pour la première fois en 2016</li> <li>✓ PLH de décembre 2016</li> <li>✓ Gestion du FSL et des aides à la pierre</li> <li>✓ Convention NPNRU de décembre 2019</li> <li>✓ PNRQAD et OPAH RU</li> <li>✓ AMI Logement d'Abord depuis 2018 en copilotage avec le Conseil Départemental de la Gironde</li> <li>✓ Aires d'accueil et de grands passages pour les gens du voyage</li> </ul>
<b>CA de La Rochelle</b>	24 décembre 1999 (et 10 nouvelles communes au 1 <sup>er</sup> janvier 2017)	<b>28</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ PLH acté le 26 janvier 2017</li> <li>✓ Contrat de Ville signé le 25 septembre 2015</li> <li>✓ Conférence Intercommunale du Logement (CIL), réunie pour la première fois le 23 juin 2016</li> <li>✓ Protocole de préfiguration du Projet de Rénovation Urbaine signé le 19 septembre 2016</li> <li>✓ Convention Intercommunale d'Equilibre Territorial (CIET) signée en 2018</li> <li>✓ PIG dans le centre de La Rochelle</li> <li>✓ Aires d'accueil et de grands passages pour les gens du voyage</li> </ul>
<b>CU de Limoges Métropole</b>	1 <sup>er</sup> janvier 2019	<b>20</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ PLH 2019-2024 validé en 2019 après le PLH 2012-2018</li> <li>✓ Contrat de ville de 2015</li> <li>✓ CIL en place et CIA signée en novembre 2019</li> <li>✓ Action Cœur de Ville à Limoges</li> <li>✓ AMI Logement d'Abord depuis 2018</li> <li>✓ Aires d'accueil et de grands passages pour les gens du voyage</li> </ul>
<b>CA du Pays Basque</b>	1 <sup>er</sup> janvier 2017	<b>158</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ PLH en cours de rédaction en 2019 et devant se terminer en 2020</li> <li>✓ Délégation des aides à la pierre</li> <li>✓ Programme d'amélioration de l'habitat (1075 logements anciens privés sur trois ans, 12 millions d'euros de budget pour un volume de 25 à 30 millions d'euros de travaux)</li> <li>✓ Contrat de ville de 2015</li> <li>✓ PNRQAD et Action Cœur de Ville à Bayonne</li> <li>✓ Aires d'accueil et de grands passages pour les gens du voyage</li> </ul>
<b>CA de Pau Béarn Pyrénées</b>	1 <sup>er</sup> janvier 2017 (fusion de 3 EPCI)	<b>31</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>✓ PLH 2018 - 2023 de mars 2018</li> <li>✓ Délégation des aides à la pierre</li> <li>✓ Programme « Plaisir d'Habiter » 2019-2024 en partenariat avec l'ANAH (objectif de 672 logements bénéficiaires d'aides aux travaux)</li> <li>✓ OPAH-RU 2015-2020 dans le centre-ville de Pau / Action Cœur de Ville à Pau</li> <li>✓ Fonds d'Initiatives Pour les Habitants (FIPH)</li> <li>✓ Aires d'accueil et de grands passages pour les gens du voyage</li> </ul>

## 2. UNE MONTÉE EN PUISSANCE INEGALE DES EPCI EN MATIERE D'HABITAT ET DE LOGEMENT

Avec les différents mouvements de décentralisation, l'élargissement du champ d'action des collectivités locales est maintenant effectif. Le cadre de l'action se stabilise, avec des objectifs de production dans les PLH pour les différents types de logements aidés, avec la possibilité de délégation des aides à la pierre et aussi la plupart du temps des objectifs d'équilibrage de peuplement encadrés par les Conférences intercommunales du logement (CIL)... Pour autant le processus en cours reste encore à consolider<sup>8</sup>.

L'enquête que nous avons réalisée conduit à pointer un certain nombre de limites au développement des politiques locales de l'habitat et au traitement du mal-logement, mais aussi à relever bon nombre d'initiatives qui confirment que les intercommunalités sont le niveau adéquat pour une adaptation des politiques publiques aux réalités locales.

L'analyse des PLH, approuvés ou en cours de définition, montre des similarités fortes tant dans les objectifs que les moyens déployés :

- Construction neuve avec une part significative de logements sociaux pour répondre aux objectifs SRU, mais qui masque la réalité du retard pris par certaines communes pour remplir leurs objectifs SRU et d'équilibre de peuplement notamment ;
- Réhabilitation du parc ancien et lutte contre la vacance ;
- Focalisation sur les publics jeunes, les personnes âgées et en situation de handicap, et les gens du voyage.

---

<sup>8</sup> Les 5 EPCI de notre échantillon ne se sont pas tous saisis de l'ensemble des outils à leur disposition (comme la délégation des aides à la pierre) et n'ont pas encore tous avancé dans leur politique d'attribution de logement social. Au-delà de l'installation formelle de la Conférence intercommunale du Logement (CIL), beaucoup reste

### a) DES EPCI CONSTRUCTEURS

- **Des agglomérations qui affichent des objectifs de production ambitieux, mais font parfois face à des années de retard**

**L'Insee estime qu'il est nécessaire de mettre à disposition entre 37 000 et 40 000 logements supplémentaires par an d'ici 2030<sup>9</sup> pour répondre à la demande actuelle et projetée en Nouvelle-Aquitaine.** Cette estimation prend en considération à la fois les besoins engendrés par l'arrivée de nouvelles populations, le desserrement des ménages (augmentation des ménages unipersonnels), mais aussi les besoins et changements actuels des marchés de l'habitat. Elle ne tient pas compte en revanche des besoins actuels liés au non-logement et au mal-logement, et apparaît à ce titre comme un minimum.

Elle démontre **l'urgence d'agir pour le logement de tous en région Nouvelle-Aquitaine, mais masque des inégalités importantes dans le territoire régional.** Ainsi, un tiers des besoins estimés par l'Insee se concentre dans les zones d'emploi de Bordeaux et de Bayonne.

Pour répondre aux besoins en logement, les territoires privilégient clairement les constructions neuves. L'Ouest de la région, et plus particulièrement la façade atlantique, présente le rythme le plus soutenu en termes de construction de logements : **près de 80 % de la construction**

encore à faire pour l'adoption d'une Convention Intercommunale d'Attribution (CIA) et d'un Plan Partenarial de Gestion de la demande et d'information du demandeur (PPGDID).

<sup>9</sup> Insee Analyses Nouvelle-Aquitaine, n°78, septembre 2019

**neuve en Nouvelle-Aquitaine se concentre ainsi dans les quatre départements littoraux<sup>10</sup>.**

**Les cinq agglomérations étudiées présentent des objectifs ambitieux en termes de construction**, déterminés à partir de l'analyse du parc existant et des besoins actuels et à venir.

	<b>OBJECTIFS ANNUELS DE CONSTRUCTION</b>
<b>Métropole de Bordeaux</b>	7 500 logements par an, dont 40 % de logements abordables
<b>CU de Limoges Métropole</b>	720 logements par an (baisse de 40 % par rapport au PLH 2012-2018)
<b>CA de la Rochelle</b>	1 936 logements par an, dont 501 logements locatifs sociaux
<b>CA Pau Béarn Pyrénées</b>	640 logements neufs par an, dont 20 % de logements sociaux et 20 % en accession abordable
<b>CA du Pays Basque</b>	(en cours de définition en 2019) A priori autour de 1 200 logements par an avec 65 % de logements accessibles

Leurs PLH ont tous adopté le registre du développement de l'offre mais sont aussi de plus en plus marqués par une prise en considération de la nécessité d'agir contre la vacance, notamment dans le parc privé. Si la réhabilitation du parc existant est un enjeu majeur pour l'ensemble des agglomérations, les moyens investis diffèrent d'un territoire à l'autre. En outre, les retards pris en matière de construction se font ressentir de façon prégnante dans certains territoires tendus.

### **Le retard pris en termes de construction dans le Pays Basque**

**Le Pays Basque accuserait 15 ans de retard dans sa gestion prévisionnelle du foncier et dans sa politique de production du logement social.** Le Conseil de

développement du Pays Basque souligne à ce propos que le retard pris ces dernières années n'a pas été comblé, du fait notamment de la forte attractivité du territoire, et dresse les constats suivants :

- « *La quasi-totalité des communes soumises à la loi SRU ne respectent pas le seuil de proportion de logement social auquel elles sont soumises (malgré un rattrapage ces dernières années),*
- *L'indice de construction de logement fléchit quasiment partout entre 2010 et 2015 (...): les déséquilibres territoriaux se creusent en même temps que la production générale se tasse,*
- *L'accumulation de contraintes et le diktat des prix rétrécissent le choix d'installation des ménages... et poussent les plus fragiles à aller s'installer dans les communes où le prix de l'immobilier est plus accessible (en occultant souvent le coût des déplacements générés). »*

Les objectifs de production pour le précédent PLH sont jusqu'à présent les suivants :

- Production de 1 200 logements/an sur la durée du PLH, soit, compte tenu du rythme de production actuel, 1 600 logements annoncés en 2016 et 2017, puis 1 000 logements par an dans les années suivantes ;
- 65 % de cette production accessible au plus grand nombre (logements sociaux et/ou logements à prix abordable) et 35 % de libre.

**Traduisant une véritable vision politique, ces objectifs apparaissent d'autant plus ambitieux** qu'aujourd'hui, la tendance de la production est à la baisse alors que l'attractivité du territoire ne se dément pas, ce qui interroge :

- La capacité des opérateurs et des entreprises du bâtiment à accompagner la dynamique de l'emploi sur le territoire (moyens humains,

<sup>10</sup> DREAL Nouvelle-Aquitaine, « Les EPCI de la Nouvelle-Aquitaine en quelques indicateurs », 2017, p.3

ingénierie, fonds propres...);

- La mise en œuvre d'une politique foncière à hauteur des enjeux (pour une production de terrains « au bon niveau », « aux bons endroits » et pour la constitution de réserves foncières « à bon prix »);
- L'investissement des collectivités pour soutenir financièrement la politique affichée.

Si les objectifs de construction des PLH sont louables et nécessaires, **une réflexion sur les prix de sortie des produits neufs doit être amorcée**. L'aspect « abordable » de l'immobilier ne suit pas une définition stable et claire d'une agglomération à l'autre.

A La Rochelle, est ciblée comme « abordable » une **gamme intermédiaire de logements à l'accession** pour laquelle la Communauté d'Agglomération propose une aide de 4 000 euros aux primo-accédants ayant des revenus en-deçà des plafonds du Prêt à Taux Zéro.

A Bordeaux, **le prêt à taux 0 de la Métropole peut atteindre 20 000€** (selon le nombre de personnes du ménage) pour les primo-accédants. Il est disponible pour les logements labellisés par Bordeaux-Métropole, c'est-à-dire ayant fait l'objet de négociations entre bailleurs et promoteurs. A Bordeaux, le prix TTC par m<sup>2</sup> de surface habitable du logement (hors parking) ne doit pas dépasser 3 000€.

Au-delà des objectifs quantitatifs affichés, c'est bien le type d'offre, sa localisation, son inscription dans un cadre de vie agréable et les prix pratiqués qui constituent l'enjeu premier pour le logement et le bien-vivre de tous.

## ➤ Un parc social insuffisant face à une demande croissante

Le nombre de logements sociaux est insuffisant en région Nouvelle-Aquitaine. **Les logements sociaux représentent en 2017 moins d'un logement sur dix, alors que cette proportion est d'environ un sur six à l'échelle nationale<sup>11</sup>.**

**Le parc locatif social en Nouvelle-Aquitaine compte 297 846 logements, au 1<sup>er</sup> janvier 2018.** Ce parc progresse de 1,9% sur un an, avec 5 700 nouveaux logements mis en service et 1 600 logements sortis du parc. Un quart des nouveaux logements sociaux en 2017 relève d'un PLAI (prêt locatif aidé d'intégration).

Logements aidés en Nouvelle-Aquitaine, par types de produits

	PLAI	PLUS	PLUS	Total (hors ANRU)
2016	3 146	5 076	2 017	10 239
2017	2 760	4 862	2 866	10 448
2018	2 939	5 093	1 790	9 822
2019	2 939	4 297	2 213	9 449
% des objectifs réalisés 2019	80 %	78 %	107 %	86 %

Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, près d'un quart (24%) du parc locatif social néo-aquitain, soit 72 600 logements, est localisé dans 81 quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV).

**Le taux de vacance dans le parc social est de 3 %, soit un niveau bien inférieur à celui du parc privé.** Il est néanmoins supérieur dans les territoires aux marchés détendus, comme Limoges.

On recense **près de 120 000 demandes de logements sociaux en attente dans la**

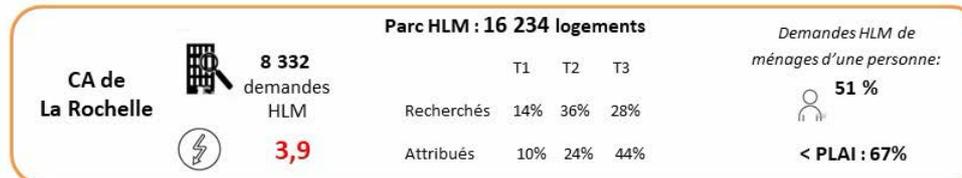
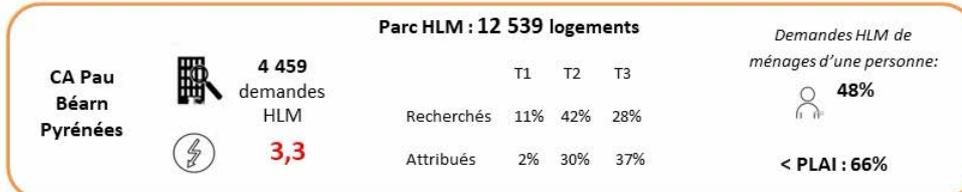
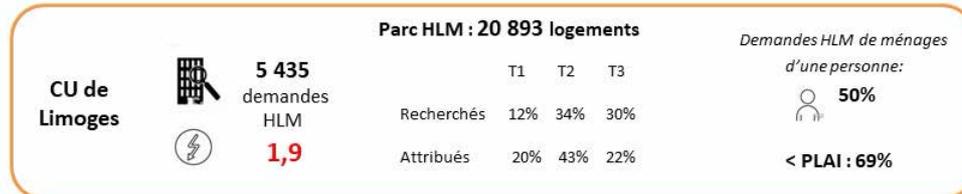
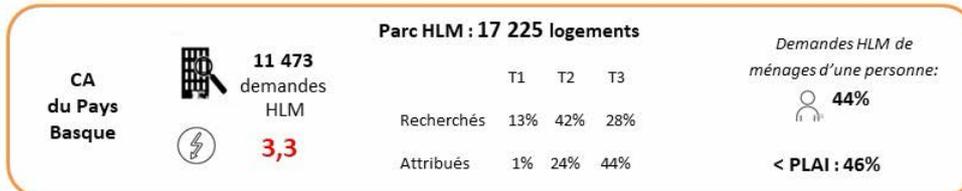
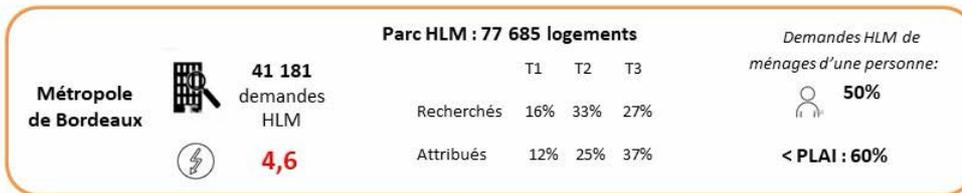
<sup>11</sup> DREAL Nouvelle-Aquitaine, *op citée*, p.4.

**région**, dont environ 1 500 provenant de personnes sans domicile personnel, selon les données du SNE au 1<sup>er</sup> janvier 2018.

**Le décalage entre la taille des logements demandés et attribués reflète le manque de logements de petite taille abordables.** Les logements de taille moyenne (T3 et T4) constituent en effet l'essentiel du parc (69 %). Si une demande sur deux porte sur un T3 ou sur un T4, ce type de logement concerne les deux tiers des attributions. La part des petits logements (T1 et T2) dans le parc locatif social est de 24 %, alors qu'ils sont recherchés par près d'un ménage demandeur sur deux (46 %).

Pour les cinq agglomérations étudiées, le décalage entre offres et demandes de logement social est patent y compris dans les situations où le marché immobilier n'est pas particulièrement tendu (Limoges) traduisant bien le rôle que joue ce parc pour des populations fragiles toujours plus nombreuses (Cf. tableau page suivante).

## Données du parc locatif social



Demands de logement social en cours au 31 décembre 2018, données SNE

Part des demandes HLM de ménages dont les revenus sont inférieurs au plafond PLAI, au 31 décembre 2018, données RPLS.

Taux de tension du parc locatif social (La tension correspond au ratio entre nombre d'attributions et nombre de demandes en cours pour une année – sans considérer les demandes de mutations internes au parc)

Part des demandes de ménages composés d'une personne parmi les demandes HLM, au 31 décembre 2018, mutations comprises, données RPLS.

Parc HLM Nombre de logements du parc locatif social (données SDES, RPLS au 1er janvier 2018)

## b) DES EPCI QUI PEINENT A REGULER LES TENDANCES DU MARCHÉ DE L'IMMOBILIER

### ➤ **Des tensions de marchés de l'habitat très différentes dans la région et accompagnant une spécialisation des territoires**

**La région se caractérise par des tensions de marché très inégales**, s'expliquant par l'attractivité du littoral et l'exode des territoires ruraux. Les villes-centres sont parmi les plus dynamiques : Bordeaux, La Rochelle, Bayonne... Ainsi, la tension du marché de la métropole bordelaise, de La Rochelle et du Pays Basque tranche avec la perte de vitesse des villes telles que Limoges ou Pau.

**La périurbanisation touche toutefois l'ensemble des agglomérations.** Celle-ci s'explique par deux raisons principalement : d'un côté, les prix fonciers et immobiliers des grandes agglomérations encouragent les familles à partir en première, voire deuxième couronne ; de l'autre, le modèle de la maison individuelle demeure recherché par de nombreux ménages et en particulier dans les villes moyennes.

Les niveaux de tension de marché varient fortement dans la région. Certains marchés sont tendus, voire très tendus :

- **La Métropole de Bordeaux est l'exemple d'une agglomération au marché de l'habitat très tendu**, soutenu notamment par l'arrivée de ménages attirés par le littoral et la nouvelle proximité de la Métropole avec Paris en train.
- **Le marché de l'habitat de La Rochelle est tendu, mais celui de l'agglomération l'est moins.** D'un côté, la ville-centre, qui concentre aussi la majorité des logements sociaux, est soumise à une croissance significative des prix fonciers et

immobiliers, soutenue par le tourisme et la production de logements neufs à des prix en inadéquation avec les revenus des ménages présents. D'un autre côté, la première et surtout la seconde couronne de l'agglomération présentent des marchés de l'immobilier moins tendus, voire détendus.

- **Le marché de l'immobilier du Pays Basque peine à accompagner le développement économique et l'attractivité résidentielle du territoire.** On observe une raréfaction du foncier dans les secteurs littoraux, le développement d'un secteur de report dit « rétro-littoral » (un secteur qui va jusqu'à Bardes, Cambo-les-Bains, Hasparren ou Bidache) et une activité immobilière « contracyclique » par rapport au littoral dans les territoires du centre (autour de villes telles que Iholdy, Saint-Jean-Pied-de-Port ou Saint-Palais).

### **A l'inverse, d'autres territoires connaissent un marché moins tendu, voire détendu :**

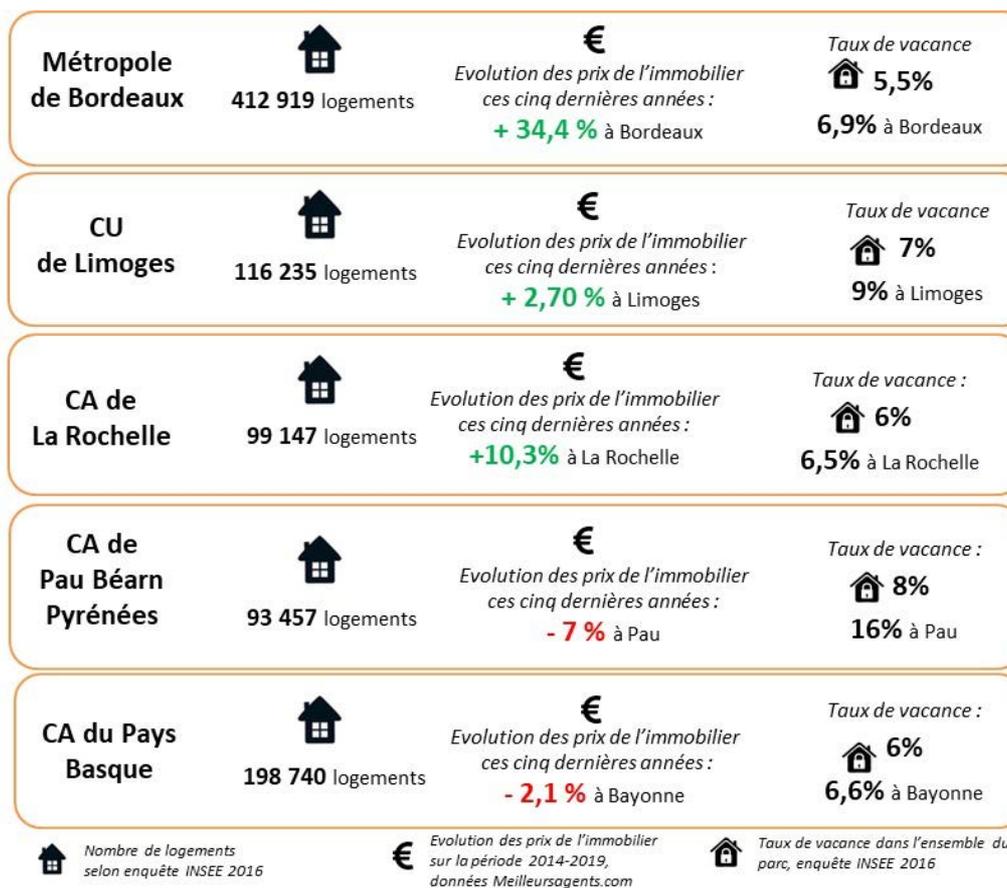
- **L'agglomération de Limoges se caractérise par un parc ancien de logements et un marché de l'habitat détendu.** Un diagnostic du marché de l'habitat de Limoges Métropole souligne deux enjeux<sup>12</sup> : la dynamique de périurbanisation en cours et le risque de déclassement de l'offre résidentielle existante (parc privé et parc social).
- **L'agglomération de Pau a vu sa population diminuer ces dernières années** et ce tant dans la ville-centre qu'en périphérie. L'enjeu intercommunal consiste avant tout à redynamiser et réhabiliter le parc existant dégradé, limiter la vacance et renforcer l'attractivité de la ville-centre pour éviter l'étalement urbain.

<sup>12</sup> Source : Rapport d'activités 2017 de Limoges Métropole

➤ Des prix immobiliers et fonciers devenus inaccessibles pour de nombreux ménages, tant à l'accession qu'à la location

	Prix accession à la propriété au 1 <sup>er</sup> octobre 2019 (en euros /m <sup>2</sup> )		Loyer (en euros/m <sup>2</sup> )	Evolution du prix de l'immobilier sur cinq ans (sur la période 2014-2019)
	Appartement	Maison		
<b>Bordeaux</b>	4 475	4 539	13,2	<b>+34,4 %</b>
<b>La Rochelle</b>	3 736	3 053	11,5	<b>+10,3 %</b>
<b>Pau</b>	1 582	1 865	8,8	<b>-7,0 %</b>
<b>Limoges</b>	1 281	1 496	8,2	<b>+2,7 %</b>
<b>Bayonne</b>	3 058	3 460	10,3	<b>-2,1 %</b>

Source : Meilleursagents.com, 2019



**La croissance des prix est un phénomène généralisé en Nouvelle-Aquitaine, mais qui ne touche pas les territoires de la même façon.**

Les grandes agglomérations et les territoires du littoral connaissant une croissance continue des prix fonciers et immobiliers, exception faite de la ville de Bayonne où le marché tend à se stabiliser ces dernières années. A l'inverse, Pau et certaines villes-moyennes voient leurs prix baisser.

Certains territoires souffrent d'un manque d'attractivité qui impactent leurs prix fonciers et immobiliers. A Limoges par exemple, la ville-centre et les périphéries aisées demeurent attractives, mais les Quartiers prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) constituent des territoires d'évitement pour une partie des classes moyennes.

Cette évolution des prix a des incidences directes sur l'accès à un logement locatif ou en accession pour les ménages modestes.

Dans ce contexte, on notera que les agglomérations s'outillent pour étudier l'évolution des prix immobiliers, en particulier par la mise en place d'Observatoires des loyers dans la Gironde, le Pays Basque et Sud Landes ainsi qu'à La Rochelle.

➤ **La difficulté de lutter contre la vacance**

**La vacance touche toutes les agglomérations. Cependant, les taux de vacance varient fortement, allant de 6,9 % à Bordeaux jusqu'à 16 % à Pau.** Les agglomérations tentent de lutter contre cette vacance, notamment dans le parc privé. Mais les politiques dans le domaine demeurent le plus souvent fragiles et complexes.

<sup>13</sup> [https://www.cjoint.com/14au/DHog6ldTPbv\\_listetalv.pdf](https://www.cjoint.com/14au/DHog6ldTPbv_listetalv.pdf)

Deux phénomènes convergents sont à l'origine de ces difficultés :

- l'intervention sur le parc existant de mauvaise qualité butte sur le droit à la propriété et est rattachée aux dispositifs très complexes de lutte contre l'habitat dégradé ;
- la concurrence que se font les projets entre eux : le parc privé ancien de centre-ville pouvant être « siphonné » de ses occupants ou de sa demande potentielle par des opérations urbaines neuves dans des ZAC ou des lotissements.

Afin d'inciter les propriétaires privés à remettre leurs logements sur le marché, une taxe sur les logements vacants (TLV) a été instaurée en 1998 et élargie en 2014 à 28 territoires tendus : les agglomérations de Bordeaux, La Rochelle et Bayonne sont concernées<sup>13</sup>. Par ailleurs dans les communes où cette taxe ne s'applique pas, une taxe d'habitation sur les logements vacants (THLV) a pu être mise en œuvre localement : c'est le cas à Pau et Limoges<sup>14</sup>.

**La vacance concerne aussi le parc HLM**, et ce alors même que la demande en logement social n'a jamais été si forte. S'il n'existe pas de concurrence en marchés tendus entre parc privé et parc social, tel n'est pas le cas dans les zones détendues. Ainsi, à Limoges, les bailleurs font face à une concurrence du parc privé dégradé parfois moins cher que leur parc social. Selon les données Filocom, en 2015, **11 % des logements étaient vacants et plus de 3 000 logements étaient inoccupés depuis plus de deux ans** dans la commune. La vacance dans le parc social s'explique aussi par le déficit d'attractivité de certains quartiers : la vacance se concentre en effet dans les quartiers prioritaires.

<sup>14</sup> <https://www.toutsurmesfinances.com/impots/taxe-dhabitation-sur-les-logements-vacants-thlv-au-1er-janvier.html>

## ➤ **Faire face à Airbnb et aux plateformes collaboratives**

Le succès des locations touristiques proposées par les plateformes collaboratives est un signe de l'attractivité touristique et économique du territoire néo-aquitain et en particulier du littoral.

Cependant, **le développement et la régulation complexe des annonces mises en ligne pour des locations de courte durée doit nous alerter. En effet, on observe une sortie du marché locatif de nombreux logements et en particulier des petites surfaces.** 65 % des logements que propose Airbnb sont des T1 ou T2 selon l'Observatoire Airbnb, des biens recherchés par les jeunes et les foyers modestes notamment. Ce sont tant de solutions de logement pérenne qui disparaissent dans les annonces de location de courte durée.

**Bordeaux est particulièrement concernée par ce phénomène, étant la seconde ville la plus « airbnbisée » de France après Paris.** En décembre 2018, l'Observatoire Airbnb dénombrait 14 362 offres sur la plateforme<sup>15</sup> à Bordeaux. Le succès de la plateforme à Bordeaux est supérieur aux autres grandes villes françaises. Selon l'Observatoire Airbnb, pour 1 000 logements, il y a plus de 98 offres de location de la plateforme à Bordeaux en 2018, alors qu'à Lyon ce rapport est de 45 offres pour 1 000 logements et à Marseille, d'environ 30 offres pour 1 000 logements.

**D'autres communes touristiques du littoral sont également concernées par le phénomène.** Ainsi, à Biarritz, la plateforme Airbnb propose 2 197 offres en 2016, soit 87 offres pour 1 000 logements. A La Rochelle, ce taux est de 36 offres pour 1 000 logements.

**Face à la croissance du nombre de logements sortis du marché locatif, les villes s'organisent.** A Bordeaux par exemple, la

mise en location de courte durée est sujette à un encadrement plus restrictif que par le passé : les propriétaires souhaitant louer leur logement doivent s'enregistrer auprès de la Mairie et ne peuvent dépasser le plafond légal de 120 jours. Dans le cas où ce plafond est dépassé, les propriétaires ont l'obligation d'enregistrer leur logement comme meublé touristique. En outre, ils doivent compenser le nombre de m<sup>2</sup> perdus à usage d'habitation en proposant d'autres biens équivalents à la location.

**Quatre fonctionnaires de Bordeaux Métropole ont la responsabilité de la mise en œuvre et du suivi la régulation bordelaise. Les résultats sont là.** La réglementation bordelaise aurait permis de dissuader 900 propriétaires de mettre leurs biens en location de courte durée. En effet, depuis un an que les règles sont en place, la plupart ont décidé de vendre et de remettre sur le marché leurs biens, plutôt que de les enregistrer en tant que meublés touristiques.

**Autre exemple à La Rochelle où un changement d'usage doit être mis en place pour mieux connaître l'ampleur du phénomène.** Environ 9 à 10 000 logements seraient loués de façon temporaire sur les plateformes selon les services Habitat de l'agglomération.

### c) **DES EPCI QUI S'ARMENT CONTRE LE MAL-LOGEMENT MAIS ONT DU MAL A INVESTIR L'ENSEMBLE DES CHAMPS DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT**

De multiples outils sont mis en place par les EPCI pour répondre aux différentes dimensions du mal-logement. Si la mobilisation de l'ensemble des EPCI étudiés est indéniable, on observe des spécificités dans chaque territoire. Elles s'expliquent par l'histoire de l'habitat propre à

<sup>15</sup> Ces estimations ne concernent qu'Airbnb et pas toutes les plateformes de location de courte durée.

chacun, mais aussi par les différents choix politiques et opérationnels des institutions communautaires.

➤ **Rénovation urbaine : se mobiliser pour la transformation urbaine et sociale des quartiers prioritaires**

Le Programme National de Rénovation Urbaine (PNRU) 2003-2014 et le nouveau Programme National de Renouveau Urbain (NPNRU) ont organisé les relations entre l'agence exécutive centrale et les territoires.

Si le PNRU a eu tendance à mettre en concurrence les territoires au travers des appels à projets à faire remonter rapidement à l'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU), le NPNRU a suivi un autre modèle, avec des territoires d'intervention ciblés a priori et surtout avec **les intercommunalités désignées comme les maîtres d'ouvrage**, alors que c'étaient les communes qui l'étaient dans le programme précédent.

Malgré cette avancée qui permet une meilleure lisibilité des choix opérés par l'ANRU, les élus et les services des EPCI soulignent la lourdeur administrative de l'ANRU. Ils regrettent aussi parfois le manque de prise en considération de certaines spécificités de leurs quartiers (bien que l'agence ait assoupli son règlement notamment sur la reconstitution de l'offre démolie et sur sa localisation).

Surtout, les acteurs locaux dénoncent une bureaucratisation et une complexification à outrance des projets ANRU, pour des financements plutôt moins attractifs que par le passé. Certains s'interrogent même sur la pertinence et l'efficacité de souscrire aux projets ANRU tout en reconnaissant la nécessité d'agir dans les quartiers de la politique de la ville.

Quoi qu'il en soit, **les projets ANRU demeurent des projets-phares pour les élus qui valorisent cette action comme étant au service des plus défavorisés de leur territoire**. Les opérations ANRU permettent parfois d'initier des projets spectaculaires répondant à des situations de mal-logement trop longtemps restées sans solution.

On dénombre **81 quartiers prioritaires en Nouvelle-Aquitaine**. La Politique de la Ville concerne la Métropole de Bordeaux, 22 Communautés d'agglomération, 3 Communauté de communes et 45 communes. **209 287 habitants** vivent en quartiers prioritaires, ce qui représente **3,6 % de la population régionale**.

**Quartiers faisant l'objet de projets d'intérêt national et régional NPNRU**

	Projet d'intérêt national	Projet d'intérêt régional
Bordeaux Métropole	- La Benauges	- Le Lac - Dravemont-Palmer-La Sarailière-8 mai 45
Pau	- Saragosse	
Limoges	- Beaubreuil - Val de l'Aurence Sud	- Portes Ferrées et Val de l'Aurence Nord
La Rochelle		- Villeneuve-les-Salines
Bayonne		

**Les quartiers prioritaires dans les cinq agglomérations à l'étude**

**Bordeaux Métropole, 21 quartiers prioritaires :** Alpillles-Vincennes-Bois Fleuri, Bacalan, Barthez, Beaudésert, Benaugue - Henri Sellier - Léo Lagrange, Carle Vernet -Terres Neuves, Carriet, Châtaigneraie - Arago, Génicart Est, Grand Caillou, Grand-Parc, Jean-Jaurès, Le Lac, Palmer - Saraillère - 8 Mai 45 - Dravemont, Paty Monmousseau, Quartier Champ De Course, Quartier De L'Avenir, Saige, Saint-Michel, Thouars, Yser - Pont De Madame

**CA de La Rochelle, 3 quartiers prioritaires :**

- Mireuil
- Port-Neuf,
- Villeneuve-Les-Salines

**CA du Pays Basque, 2 quartiers prioritaires :**

- Hauts De Sainte Croix
- Maubec - Citadelle

**CA Pau Béarn Pyrénées, 2 quartiers prioritaires :**

- Ousse Des Bois
- Saragosse

**CU de Limoges, 9 quartiers prioritaires :**

- Val de l'Aurence Nord
- Val de l'Aurence Sud
- Beaubreuil
- La Bastide
- Les Portes Ferrées
- Le Vignal
- Bellevue
- Les Coutures
- Le Sablard

**5 quartiers ont été retenus au titre des quartiers d'intérêt national NPNRU :**

- La Benaugue (Bordeaux Métropole),
- Saragosse (Pau),
- Couronneries (Poitiers),
- Beaubreuil (Limoges),
- Val de l'Aurence Sud (Limoges).

**16 quartiers font l'objet de projets d'intérêt régional NPNRU :**

- Bel-Air Grand Font et L'Etang des Moines (Angoulême),
- Villeneuve-les-Salines (La Rochelle),
- Rivet et Tujac (Brive-la-Gaillarde),
- L'Albatros (Guéret),
- Bas Chamiers (Grand Périgueux),
- Le Lac (Métropole de Bordeaux),
- Dravemont-Palmer-La Saraillère-8 mai 45 (Métropole de Bordeaux),
- Le Peyrouat et La Moustey (Le Marsan),
- Baylac-Gravette (Val de Garonne Agglomération),
- Pontreau Colline Saint-André (Niort),
- Lac Renardières Ozon (Châtelleraut),
- Portes Ferrées et Val de l'Aurence Nord (Limoges),
- L'achèvement du programme des Hauts de Garonne.

**PNRU et NPNRU à Bordeaux**

**A Bordeaux Métropole, on recense 21 quartiers prioritaires et de veille active, répartis sur 14 communes.** Ils sont situés notamment sur la rive droite, qui concentre historiquement les logements sociaux du territoire. Parmi ces quartiers, trois sont éligibles au NPNRU. Trois autres sont retenus par l'Etat au label ANRU-Contrat de plan :

- Quartier de l'Avenir à Bassens,
- Carriet Intermédiaire à Lormont,
- Jean Jaurès à Floirac.

**Ces opérations prennent la suite des opérations du PNRU** jusqu'alors pilotées par les communes. L'agglomération a regroupé 7 des

8 projets ANRU dans le cadre du PNRU : **13 653 logements ont été concernés par la rénovation urbaine, principalement dans la Métropole.** Pour l'ensemble des opérations ANRU et hors ANRU, la Métropole a une programmation spécifique politique de la ville à hauteur de 75M€.

A la suite du PNRU, les territoires en rénovation ont été ciblés dans le cadre du NPNRU ou ont fait l'objet d'un Plan stratégique local visant à pérenniser les investissements effectués au bénéfice des habitants.

**La prise de compétence par Bordeaux Métropole de la politique de la ville et sa structuration en 2015 ont poussé à la création d'une convention unique devant être signée fin 2019** après plusieurs mois de travail, notamment concernant le nombre de démolitions sur le territoire. En effet, si la Métropole s'est d'abord montrée réticente à multiplier les démolitions, en particulier dans les communes carencées SRU et à Bordeaux, l'ANRU a privilégié cette solution dans les quartiers. Beaucoup de retard a été pris sur la signature de la Convention, pour des raisons liées aux opérations, mais aussi à la lenteur des instances de pilotage du NPNRU.

### **Rénovation et renouvellement urbains à Limoges Métropole**

**Dans la CU Limoges Métropole, on compte 9 Quartiers Politique de la Ville.** Après les opérations de rénovation liées au PNRU dans les quartiers Bastide, Beaubreuil et Val de l'Aurence Sud, **4 quartiers de Limoges ont été retenus dans le cadre du NPNRU.** Ces derniers sont majoritairement composés d'habitat social (entre 75 % et 98 %) et regroupent environ 15 120 habitants. Un habitant sur deux y vit sous le seuil de pauvreté (contre 1 sur 11 dans l'agglomération).

**Un protocole de préfiguration a été signé avec l'ANRU et ses partenaires en janvier 2017,** quelques mois après la mise en place d'une Conférence Intercommunale du Logement en mars 2016.

### **Une transformation urbaine en cours à La Rochelle**

A la Rochelle, les opérations de rénovation urbaine ont profondément transformé certains quartiers, et notamment Mireuil. Pourtant, la nouvelle géographie prioritaire de 2014 cible de nouveau ce quartier aux côtés de 2 autres :

- Villeneuve-les-Salines (en renouvellement urbain – d'intérêt régional)
- Port Neuf (nouvellement entrée dans la Politique de la ville).

**Une des difficultés majeures observées à La Rochelle est le relogement des personnes à la suite des démolitions.** Les loyers pratiqués dans le logement social à La Rochelle ne permet pas aux ménages les plus précaires de trouver une solution adaptée à leurs faibles ressources. Ainsi, le quartier de Port Neuf accueille une grande partie des ménages modestes de l'agglomération en raison des loyers peu élevés qui y sont pratiqués, ce qui se fait au prix de conditions de vie et de logement moins bonnes que dans le reste de l'agglomération.

### **➤ Lutter contre l'habitat indigne, dégradé et la précarité énergétique**

Selon la DREAL, il y aurait près de **6 % des résidences principales du parc privé potentiellement indigne en Nouvelle-Aquitaine, ce qui représente plus de**

**143 000 logements.**<sup>16</sup> En volume, ce phénomène touche particulièrement les départements de la Gironde, de Charente-Maritime, du Lot-et-Garonne, des Pyrénées-Atlantiques et de la Vienne. En proportion, ce sont les départements de la Creuse et du Lot-et-Garonne qui sont les plus concernés.

**La Lutte contre l’habitat indigne (LHI) est un enjeu particulièrement important dans les centres anciens et les territoires ruraux.** Elle apparaît d’autant plus complexe à mettre en œuvre en milieu rural ou diffus en raison d’un repérage des situations plus difficile, et aussi du point de vue de l’accompagnement : les opérateurs font face à des situations souvent complexes, en particulier avec les personnes âgées isolées, avec des moyens limités dus aux surcoûts des déplacements, mal pris en charge par les dispositifs publics.

Les agglomérations sont investies de façon inégale dans la lutte contre l’habitat indigne. Dans l’agglomération de la Rochelle, seule la ville-centre est mobilisée, à travers son service Hygiène et Santé. La Communauté d’Agglomération souhaite davantage s’investir sur cet enjeu mais n’a jusqu’alors pas pris la compétence en matière de lutte contre l’habitat indigne.

**La Communauté d’agglomération de Pau Béarn Pyrénées (CAPBP) est en revanche fortement engagée dans la lutte contre l’habitat indigne.** Elle témoigne de la capacité des agglomérations à investir ce champ d’intervention complexe et dont les situations demeurent pour beaucoup invisibilisées.

Le centre-ville de Pau accueille à la fois un parc locatif ancien qui, en se déqualifiant, a eu tendance

à se spécialiser dans l’accueil des plus modestes, et des grands ensembles HLM dont les loyers particulièrement accessibles, orientent leur occupation vers les ménages aux faibles ressources. Ce double héritage marque le cœur d’Agglomération qui concentre 40 % des ménages de la CAPBP vivant sous le seuil de pauvreté.

La Communauté d’Agglomération s’est engagée dans un travail au long cours qui commence à porter ses fruits, y compris en termes préventifs, en permettant par exemple, d’informer les acquéreurs des biens, sur l’état des logements mis en vente et celui des copropriétés où ils se situent. Toutefois, **le nombre conséquent d’immeubles ou de logements en très mauvais état freine la visibilité de ce qui est entrepris** par l’agglomération en matière de lutte contre le mal-logement.

La CAPBP est accompagnée par un prestataire depuis 2017 afin de parfaire l’acculturation des élus et d’outiller les services de l’agglomération pour mener à bien la LHI. Selon les techniciens locaux, « *Les personnes se plaignent de l’état de leur logement aux élus qui sont ignorants la plupart du temps des procédures* ». Pour répondre à ce besoin et surtout au fait que « *la LHI n’est pas une priorité pour les élus* », un comité technique communautaire a été instauré pour traiter des situations d’insalubrité complexes et favoriser cette acculturation. Sur la base de ce comité technique, qui concerne une douzaine de communes, l’action commence à se structurer d’un point de vue juridique. Une exploration est également faite des possibilités qu’offrent les traités de concession « *Insalubrité* »<sup>17</sup>. Ce dispositif a été installé afin de donner davantage d’ampleur à la LHI qui butte sur de nombreuses difficultés, à la fois techniques et financières.

<sup>16</sup> EPF Nouvelle-Aquitaine, Document d’orientations du Programme Pluriannuel d’Interventions de l’EPF de Nouvelle-Aquitaine 2018-2022, décembre 2017

<sup>17</sup> Le Traité de Concession d’Aménagement (TCA) est un contrat entre la collectivité et un aménageur désigné pour la réalisation d’une opération d’urbanisme. A

l’origine, cet accord existait dans le cadre des zones d’aménagement concertées (ZAC) mais il peut être étendu à des missions de LHI, comme l’ont fait la Ville de Paris et Plaine commune avec La SOREQA (SOciété de REqualification des Quartiers Anciens) qui intervient sur des immeubles « à risques » repérés dans le diffus.

Tout d'abord, **les procédures apparaissent trop complexes et peu performantes** et ce, d'autant plus si on les met en regard du caractère incitatif des aides qu'il serait possible de mobiliser. Ensuite, le niveau des aides mobilisables laisse entrevoir que les résultats seront de toutes façons insuffisants pour restaurer l'attractivité du parc immobilier du centre-ville dans son ensemble.

Ainsi, en dehors des situations donnant lieu à l'activation du Droit de Prémption Urbaine, **la sortie de l'insalubrité n'occasionne pas de projets suffisamment ambitieux qui permettraient de produire un habitat de qualité et pérenne**. Les propriétaires bailleurs ne vont pas au-delà des prescriptions minimales et ont beaucoup de mal à y trouver un intérêt économique, étant donné les prix du marché : parce qu'ils sont très proches des loyers conventionnés plafonds, ces prix sont aussi un obstacle au levier que peut constituer le conventionnement pour inciter les propriétaires à réaliser des travaux.

Par ailleurs, **la LHI pâtit d'un travail concerté et partenarial trop aléatoire et éclaté** : à la CAPBP, on regrette ainsi un manque de concertation entre Etat local et agglomération autour d'un protocole d'intervention.

Le Département, quant à lui, apporte des aides aux travaux qui permettent de rendre plus incitatives les aides de droit commun de l'Anah, même si ce sont les propriétaires occupants qui sont principalement concernés (avec quelques rares propriétaires bailleurs en zone C). Pour autant, l'accompagnement social du FSL reste difficile à mobiliser pour soutenir le traitement des situations sociales complexes.

Une certaine dynamique existe, c'est indéniable... mais les résultats tardent à se manifester de façon tangible sur le territoire. Selon les données Filocom de 2013, l'habitat de mauvaise qualité ou potentiellement indigne (insalubrité, risque de péril, saturnisme...) représente 3,1% du parc des

résidences principales privées sur l'ensemble de la CAPBP (moyenne départementale 4,1%). Le nombre de logements concernés sur l'ensemble de l'agglomération s'élève à 1 866, situés pour les deux tiers dans la commune de Pau. Ces logements sont majoritairement occupés par des locataires du parc privé (pour plus des trois quarts d'entre eux) et dans lesquels on trouve également une part non négligeable de personnes de plus de 60 ans (un quart). La lutte contre l'habitat indigne doit parfois composer avec des publics à la solvabilité trop réduite pour faire face à la conduite de travaux.

Au-delà de ces chiffres du mal-logement, **la problématique clé de la LHI à Pau est le caractère diffus du parc de logements dégradés qui rend complexe le signalement comme le repérage des situations**. Ainsi, certains logements particulièrement dégradés n'ont été détectés qu'à la suite d'un incendie.

Les îlots qui ont pu être identifiés parce qu'ils cumulent une vacance importante, des situations avérées de mal-logement et des dysfonctionnements urbains, ont déjà fait souvent l'objet d'une intervention de la part de la collectivité via l'un ou l'autre des opérateurs présents sur le territoire.

**Mais ces interventions ne suffisent pas encore à inverser l'image négative d'un parc en mauvais état (plus qu'indigne ou dangereux)**. Ce parc de logements se trouve très souvent au sein de petites copropriétés (les deux tiers des copropriétés potentiellement fragiles ont moins de 10 logements) qui pâtissent d'un niveau de prestations médiocre (en termes de confort, d'entretien, d'isolation thermique...) et de parties communes inadaptées (absence de dégagements pour les poubelles, les vélos ou poussettes, interphone ou électricité défectueux...).

D'après les données de l'Anah, **les copropriétés potentiellement fragiles** de famille B (901), C (360) et D (360) **sont au nombre de 1 732 sur le territoire de la Communauté**

**d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées**, dont les 4/5 sur la commune de Pau (1370).<sup>18</sup>

L'évaluation du PIG et de l'OPAH-RU en 2018 a fait le constat de **l'importance des situations persistantes et méconnues en matière d'habitat indigne. Tout un pan de ce type d'habitat demeure inconnu** ; ce qui fait dire à la responsable de la rénovation du parc privé ancien de Pau agglomération que « *la LHI dans le diffus est "la grande absente" des investigations menées jusqu'alors au travers des différents dispositifs incitatifs* ».

Fort de ce constat, la CAPBP a formulé son souhait dans le cadre de son 3<sup>ème</sup> PLH « *d'identifier et quantifier cet habitat indigne dans son ensemble dans la mesure où il constitue la part invisible et silencieuse du parc dégradé. Invisible car souvent "interstitielle" au sein d'un immeuble de rapport, silencieuse car occupée par des ménages qui ne sont pas nécessairement plaignants* ».

### **L'enjeu spécifique du logement indigne des saisonniers**

La région Nouvelle-Aquitaine compte de nombreux saisonniers. Si une partie significative des saisonniers sont des locaux, cela n'est pas le cas de la majorité d'entre eux, notamment dans le monde agricole.

**La loi Montagne II du 28 décembre 2016 a obligé les communes ou EPCI touristiques à conclure avec l'État une convention pour le logement des travailleurs saisonniers avant le 28 décembre 2018. Cette obligation reste cependant peu connue, comme l'illustre**

<sup>18</sup> Au niveau national, l'Anah s'est dotée de moyens méthodologiques pour évaluer le niveau de fragilité de 520 000 copropriétés, représentant 7 millions de logements. Chaque copropriété est évaluée selon une classification en 4 familles selon le degré de fragilité. Chaque copropriété est notée sur chacun des indicateurs

**le cas de l'agglomération de La Rochelle où une telle convention n'est pas encore signée** et doit être rapidement mise en place sans que les services n'aient anticipé cette obligation.

Cette convention doit permettre d'éviter le logement précaire des saisonniers. Faute de solutions proposées par leurs employeurs, ces travailleurs se replient vers des solutions inadaptées (en camping notamment) ou indignes, telles que celles proposées par des marchands de sommeil présents dans les zones touristiques.

**Des solutions se mettent en place toutefois. Sur l'île d'Oléron** par exemple, le CLLAJ de La Rochelle propose une bourse de logements pour les travailleurs saisonniers. De même, l'Agence Immobilière Sociale de Soliha Landes a déployé un partenariat pour le logement en internat des saisonniers avec la plateforme de l'emploi saisonnier Nomad. Les lycées vides durant l'été deviennent ainsi une solution temporaire pour les saisonniers estivaux.

En outre, la Région Nouvelle-Aquitaine a proposé une solution temporaire pour l'accueil des travailleurs saisonniers dans certaines résidences lycéennes et étudiantes. L'accueil des saisonniers a été expérimenté dans deux établissements jusqu'à présent : au Lycée de la Mer de Gujan-Mestras (bassin d'Arcachon) et au Lycée Saint-Exupéry de Parentis-en-Born (Landes). Un nouvel appel à projets de la Région est en cours pour l'ouverture d'internats ou de résidences étudiantes au bénéfice des saisonniers.

choisis puis obtient ensuite une note moyenne globale permettant leur classement en quatre familles : A, B (copropriétés à surveiller), C (copropriétés potentiellement vulnérables) et D (copropriétés potentiellement dégradées), du plus faible au plus fort potentiel de fragilité.

## ➤ « Cœur de Ville » : remobiliser les centres-villes via des actions ciblées

Depuis décembre 2017, 222 territoires sont bénéficiaires en France du plan d'action « Cœur de Ville », doté d'un budget de 5 milliards d'euros mobilisés sur cinq ans. L'Etat se veut « facilitateur » de la revalorisation des centres-villes autour de cinq axes :

- La réhabilitation-restructuration de l'habitat ;
- Le développement économique et commercial ;
- L'accessibilité, les mobilités et connexions ;
- La mise en valeur de l'espace public et du patrimoine ;
- L'accès aux équipements et services publics.

**Dans la région Nouvelle-Aquitaine, 22 villes ont été sélectionnées pour la mise en œuvre d'une action « Cœur de ville ».** Parmi les agglomérations de notre panel, les villes de **Bayonne, Pau et Limoges** en bénéficient.

Les actions « cœur de ville » permettent une action d'ensemble dans les centres anciens dégradés. Il s'agit à la fois de lutter contre la vacance, de redynamiser les centres, notamment du point de vue commercial, et de renforcer l'attractivité de ces espaces en partie délaissés et dégradés car vieillissant. Pour autant, la requalification des centres-anciens pose la question du risque de gentrification de ces territoires avec la potentielle éviction des catégories les plus précaires, lorsque ces espaces rénovés seront redevenus attractifs.

### **Transformer le centre-ville de Pau**

Si les actions « cœur de ville » se sont développées en lien avec les programmes nationaux, les agglomérations n'ont pas attendu pour investir ce type de projets.

Ainsi, **à Pau, le centre-ville est pris en charge depuis 2009 par l'opérateur Urbanis** qui fait qu'à travers son action : « *la ville se transforme et contient ses dérives. Les*

*commerces sont progressivement réinvestis et le marché des copropriétés commence à reprendre ».*

En 2018, sur 779 ventes analysées par Urbanis et 112 visites réalisées sur site afin de renseigner les futurs acquéreurs, 355 contacts avec des propriétaires ont été noués (qu'il s'agisse de propriétaires bailleurs ou de propriétaires occupants). Ces contacts ont permis de délivrer des informations et d'aider à la rénovation de 68 logements.

## ➤ Jeunes néo-aquitains : proposer des solutions adaptées aux situations de vulnérabilité

**Le logement des jeunes est un enjeu prioritaire traversant l'ensemble des agglomérations néo-aquitaines.**

Il recouvre des réalités très diverses : jeunes sortants de l'Aide Sociale à l'enfance sans solution ; jeunes décohabitants de chez leurs parents et aux ressources trop faibles pour accéder à un logement autonome ; jeunes en errance sans ressources puisqu'ils ne peuvent bénéficier que de la garantie jeunes et non pas du RSA jusqu'à leurs 25 ans ; étudiants, apprentis en contrats précaires cherchant une place en résidence...

**Les situations de mal-logement des jeunes néo-aquitains mobilisent les acteurs locaux, mais les moyens à disposition pour trouver des solutions concrètes et pérennes pour ce public demeurent insuffisants.**

## Le logement des jeunes dans la CU de Limoges

A Limoges, **les demandes formulées au SIAO, quel que soit le type d'hébergement, proviennent à 38,5 % de jeunes de moins de 25 ans en 2018 (contre seulement 25 % en 2017)**. Cette caractéristique a encouragé les acteurs de l'hébergement et de l'action sociale à prioriser ce public. Le CCAS de Limoges cible les publics jeunes orientés par la Mission Locale pour ses logements financés par l'ALT (Allocation de Logement Temporaire). La Mission Locale joue alors un rôle central de repérage et d'orientation des jeunes en difficulté.

Par ailleurs, l'association Varlin Pont-Neuf gère une Résidence Habitat Jeunes de **70 logements meublés** à Limoges tous conventionnés APL, pour des jeunes de 16 à 30 ans : salariés, stagiaires, étudiants, demandeurs d'emploi, apprentis, saisonniers, intérimaires... A ces 70 logements s'ajoutent depuis avril 2018 7 appartements de type T3 / T4 pour l'accueil de Mineurs Non Accompagnés.

Des actions innovantes sont enfin proposées aux jeunes Limougeauds. C'est le cas du **dispositif « la Coloc »**, qui est soutenu par la DIHAL, le Conseil Départemental et les MECS de la Haute-Vienne et **cible des jeunes sortis de l'ASE à leur majorité ou à l'issue d'une prise en charge de type Contrat jeune majeur**. En plus d'un logement en sous-location pour une durée de 10 à 12 mois pour les jeunes en « garantie jeune » (pour une durée de 16 à 18 mois pour les jeunes en parcours scolaire ou de formation), un accompagnement à « l'habiter » est proposé à six jeunes en situation de précarité.

## Une jeunesse rochelaise vulnérable

**La ville de La Rochelle illustre la vulnérabilité particulière de la jeunesse :** ville étudiante, la catégorie des 15-24 ans y représente environ 17 % de la population communale<sup>19</sup>. Un quart de ces jeunes n'est pas scolarisé et leur taux d'emploi est faible, s'élevant à 23,5 % (contre 52,5 % pour la population totale des actifs en 2014).

A La Rochelle **le taux de pauvreté des jeunes de moins de 30 ans est de 29,3 %**, contre 18 % pour l'ensemble de la population. Le taux de chômage des 15-24 ans est de 34,5 % contre 20,5 % pour la population totale des 15-64 ans, en 2014. Le salaire net horaire moyen des 18-24 ans est de 9,30 euros<sup>20</sup>.

**Le logement des jeunes mobilise aussi les acteurs du territoire, notamment le CLLAJ** créé en 1991. Le CLLAJ gère une résidence sociale jeune de 12 logements pour les 16-30 ans aux ressources suffisantes. Le CLLAJ dispose de 15 places en ALT pour les moins de 25 ans, de 2 logements d'extrême urgence et des sous-locations tant dans le parc social que privé (13 studios financés par le Département pour les moins de 30 ans ayant une autonomie complète, et 17 logements en intermédiation locative pour le compte de l'Etat). L'AIVS Alizée 17 travaille à la captation des logements privés.

<sup>19</sup> Insee, RP2014 exploitation principale, géographie au 01/01/2016, cité dans l'Analyse thématique sur le public

16-25 ans en difficulté sur le territoire rochelais, réalisée par le CCAS de La Rochelle, 2017.

<sup>20</sup> *Ibid.*

➤ **Favoriser le maintien à domicile des personnes âgées et en situation de handicap**

**Les enjeux liés au vieillissement de la population se posent de façon de plus en plus prégnante dans la région Nouvelle-Aquitaine.** Le vieillissement touche l'ensemble des départements à des degrés divers, mais engage l'ensemble des agglomérations dans l'anticipation de ce phénomène et des besoins qui en découlent. Enjeu en termes d'habitat, il s'agit aussi d'une grande opportunité de développement des activités de services à domicile et une source d'emplois utiles pour l'avenir.

**Les besoins en matière d'habitat concernent surtout l'adaptation des logements, afin de favoriser le maintien à domicile des personnes âgées en perte d'autonomie.** Le recours à l'EHPAD demeure une solution de dernier recours pour la plupart. De ce fait, acteurs privés comme sociaux doivent s'engager pour favoriser le maintien sécurisé et adapté à domicile des personnes dépendantes.

Ce constat peut être élargi aux personnes en situation de handicap. **L'adaptation et l'accessibilité des logements aux personnes en situation de handicap sont complexifiées par la diversité des handicaps à prendre en considération.** Chaque projet d'adaptation est un projet unique, fondé sur le projet de vie et le handicap de la personne, et entraîne des coûts bien supérieurs à ceux liés à l'adaptation du logement des seniors. En outre, l'adaptation du logement ne suffit pas, c'est aussi le cadre de vie qui doit être rendu accessible. Or, force est de constater que les collectivités sont en retard dans ce domaine : les publics en situation de handicap sont trop souvent mis de côté et souffrent d'isolement et d'un logement trop peu pris en compte.

**Des bonnes pratiques sont néanmoins à relever. A La Rochelle, le bailleur Immobilier Atlantique Aménagement s'est engagé pour le logement des seniors et des**

**personnes en situation de handicap.** Le bailleur est labellisé « Habitat Service Senior » pour l'adaptation des logements et des services aux besoins des personnes âgées. Le bailleur a également travaillé avec le Groupe Delphis à la création d'un label pour le logement digne et adapté des personnes en situation de handicap : le label « Cap autonomie ». Ces labels recouvrent à la fois un ensemble d'adaptations et de travaux pour l'amélioration des conditions de vie des personnes âgées et/ou en situation de handicap ou de perte d'autonomie, mais aussi des services mis à disposition pour le bailleur, notamment pour lutter contre l'isolement des personnes âgées ou handicapées. Un interlocuteur privilégié est disponible pour tous les locataires relevant d'une problématique d'autonomie ou de handicap permettant, un accompagnement durable et personnalisé des personnes.

**Une expérimentation innovante en Nouvelle-Aquitaine pour les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer**

**L'expérimentation Village Alzheimer se met en place dans les Landes, à Dax.** Inspiré par une expérimentation lancée aux Pays-Bas en 2013, le « village Alzheimer » de Dax est une expérimentation unique en France se fondant sur l'adaptation des parcours classiques de soins, de placement ou de maintien à domicile pour les personnes atteintes de la maladie d'Alzheimer. Le projet est piloté par le Conseil départemental des Landes et un groupement d'intérêt public (GIP).

Il doit accueillir 120 résidents répartis dans 16 maisonnettes, qui comportent à la fois des chambres individuelles et des espaces communs pour 7 à 8 personnes, répartis en 4 quartiers. Le Village proposera à son ouverture début 2020 des aménagements urbains et d'habitat adaptés composés de maisons partagées sur un terrain de 5 hectares. Des équipements structurent le

village : médiathèque, espaces d'activités manuelles, salle de bien-être, salle de kiné, auditorium, infirmerie, supérette, salle de coiffure et d'esthétique... L'accompagnement des personnes se veut le moins médicamenteux possible, se centre sur les personnes et permet d'adapter l'ensemble du cadre de vie des malades à leurs troubles cognitifs et leurs possibles démences.

Une équipe pluridisciplinaire réunit environ 120 ETP, soit 1 ETP par résident : des médecins, des infirmiers, des assistants en soins gériatriques, un ergothérapeute, un psychologue, un psychomotricien et des personnels administratifs. Plus d'une centaine de bénévoles proposent par ailleurs des activités pour favoriser le lien social et lutter contre les troubles cognitifs dégénératifs des personnes.

### ➤ Proposer un accueil digne aux gens du voyage

Les agglomérations sont compétentes en matière de développement et de gestion des aires d'accueil et de grands passages des gens du voyage. **Les projets favorables à la sédentarisation, ainsi que la construction et la gestion digne des aires d'accueil et de grands passages sont toutefois bien souvent passés au second rang des priorités des intercommunalités.**

La CdA de La Rochelle, Bordeaux Métropole et la CA du Pays Basque sont particulièrement concernées par les enjeux liés à l'accueil de gens du voyage. Le littoral néo-aquitain est en effet parcouru du printemps à l'été par des convois importants, stationnant dans divers lieux. Si ces grands passages existent depuis de nombreuses

années, le nombre et le volume des groupes sont en augmentation constante depuis deux décennies<sup>21</sup>.

L'accueil des gens du voyage est un sujet politique complexe, cristallisant des réactions de rejet et de xénophobie. Dans un territoire où le marché de l'immobilier est tendu et les prix du foncier élevés, la mobilisation de terrains pour assurer l'accueil de ces groupes, qui peuvent compter jusqu'à 200 caravanes, demeure largement perfectible.

Conformément à la loi du 5 juillet 2000 sur l'accueil et l'habitat des gens du voyage, et à la loi NOTRe qui délègue l'aménagement, l'entretien et la gestion des **aires d'accueil** aux EPCI, ces derniers doivent mettre en place les équipements permettant l'accès à des conditions minimales de dignité dans l'habitat (eau, électricité, sanitaires, etc.).

**Les Schémas départementaux d'accueil et d'habitat des gens du voyage font périodiquement état des besoins et nouveaux équipements nécessaires.** Or, la Métropole de Bordeaux et la CA de La Rochelle ne remplissent pas leurs objectifs. Il manque notamment deux aires de grands passages à La Rochelle. Il en résulte une insuffisance en termes d'équipements qui, conjuguée à l'augmentation de la taille et du nombre de groupes, entraîne des situations indignes inacceptables pour les gens du voyage.

Les aires permanentes d'accueil ont pour fonction d'accueillir toute l'année des caravanes, pour une durée maximum de cinq mois. La Métropole de Bordeaux en compte un nombre insuffisant : en effet, seules 60 % des places estimées nécessaires par le Schéma départemental 2011 – 2017 ont été créées. Dans la Métropole, des familles se trouvent donc en errance, ou s'installent sur des terrains sans accès aux services de bases et qui peuvent être

<sup>21</sup> Sources : Schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage de Charente-Maritime, 2018-2024 ; Schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage de Gironde, 2019-2024. La totalité des données

restituées ici au sujet des gens du voyage dans la CdA de La Rochelle et de la Métropole de Bordeaux sont issues de leurs deux schémas départementaux.

des zones à risques. Concernant les aires d'accueil pour grands passages, une seule des trois aires estimées nécessaires par le Schéma d'accueil a été mise en service dans la Métropole de Bordeaux, ce qui explique le nombre important de campements sauvages.

Par ailleurs, le coût des fluides trop élevé pour les familles les plus précaires les mène à développer des stratégies d'évitement et à s'installer également sur des terrains non prévus à cet effet. Ce problème s'amplifie durant la période hivernale, en raison de l'augmentation des factures d'électricité.

Les agents des EPCI sont eux-mêmes critiques face à ces insuffisances, ainsi qu'en témoignent ces propos indignés recueillis lors d'un entretien : *« la politique pour les gens du voyage est une politique d'exclusion, de ségrégation. Il ne faut pas les voir. (...) Pour le prestataire en charge de la gestion des aires, cette population est une sous-population, ce sont pour eux des voleurs, des crados, qu'il faudrait contenir. Cela doit et va changer. »*<sup>22</sup>

Des projets sont néanmoins à valoriser. A Bordeaux, **Aquitanis gère 80 maisons individuelles permettant la sédentarisation des gens du voyage et participant à la résorption des bidonvilles et des campements illicites**. Deux projets, pour un total de 24 maisons, sont en cours de développement par Aquitanis dans l'aire métropolitaine de Bordeaux.

#### d) DES SOLIDARITES TERRITORIALES ENCORE FRAGILES

### Les relations politiques établies au sein des intercommunalités ne sont pas toujours

---

<sup>22</sup> La Préfète de Région a récemment rappelé à leurs obligations les communes récalcitrantes et pour cela a signé, en octobre 2019, le schéma départemental d'accueil et d'habitat des gens du voyage de la Gironde 2019-2024, avec pour objectif de créer 10 aires d'ici 2024.

**simples**, en particulier lorsqu'il s'agit d'établir des objectifs chiffrés sur la construction de logements sociaux et abordables. Cependant, les PLUi s'imposent de plus en plus comme un projet de territoire, dont le but poursuivi est de renforcer la solidarité entre les différentes communes de l'intercommunalité. Avec le temps, il est possible de compter sur les démarches engagées pour consolider ce processus d'interdépendance bien comprise.

#### ➤ Des communes toujours réticentes à l'application de la loi SRU renforcée en 2013

**Les systèmes de solidarité territoriale engagés au travers des objectifs de construction et de peuplement sont certes encadrés par le droit et la loi, mais les règles sont sujettes à interprétations et négociations entre acteurs politiques locaux.** C'est notamment le cas concernant les objectifs SRU.

En Nouvelle-Aquitaine, **18 communes<sup>23</sup> sont carencées au titre de la loi SRU en 2016** – la majorité en Gironde. La région est en la matière loin derrière l'Île-de-France (78 communes carencées) et la région PACA (72).

A ce sujet, les agglomérations de La Rochelle et Limoges sont comparables. En effet, les deux EPCI fonctionnent sur le modèle d'une ville-centre concentrant la majorité des logements sociaux et de périphéries ne remplissant pas ou peu les objectifs de la loi SRU renforcée par la loi ALUR.

Les deux agglomérations tentent de rééquilibrer l'offre de logement locatif social mais se heurtent

<sup>23</sup> Angoulins, Chatelaillon, Fouras, Saint-Georges-de-Didonne, Saint-Palais-sur-Mer, Saujon, La Tremblade, Vaux-sur-Mer, Gujan-Mestras, Izon, Le Pian-Médoc, Vayres, Prigonrieux, Trelissac, Bergerac, Foulayronnes, Biarritz, Mouguerre (source : Liste des 269 communes carencées, Bilan triennal 2014-2016)

dans certains cas à des réticences des élus ou des populations, à des difficultés pour mobiliser le foncier ou au manque de services sociaux ou de transports adaptés à l'arrivée de populations plus modestes. A La Rochelle par exemple, les locataires du parc social hésitent à se rendre en première couronne faute d'un CCAS suffisamment étoffé ou de facilités de transport insuffisantes. Le CCAS de la Rochelle propose des aides que les CCAS de première couronne ne peuvent proposer, comme la gratuité des cantines par exemple, ce qui rend certains locataires réticents à s'éloigner en première couronne. **La politique intercommunale de l'habitat doit ainsi se penser en interaction avec les politiques sociales et de mobilité.**

Face aux carences observées dans ces agglomérations, certains maires ont pu se montrer résistants vis-à-vis des objectifs de rééquilibrage territorial imposés par la loi et retranscrits par les services des EPCI. Cependant, **force est de constater que l'aspect coercitif du renforcement des obligations de constructions de logements sociaux est efficace.** Certains élus déclarent encore ne pas pouvoir remplir leurs obligations, faute de foncier disponible ou en raison de la cherté du foncier mais un rééquilibrage de l'offre s'amorce, bien qu'il ne rompe pas avec des années d'histoire de concentration de la pauvreté dans les villes-centres.

### ➤ **Un équilibre des pouvoirs à trouver entre villes-centres et périphéries**

**L'équilibre des pouvoirs entre villes-centres et périphéries est un autre sujet d'inquiétude pour les maires de petites villes.** Si une majorité voit en la possibilité d'intégrer un EPCI un avantage permettant de bénéficier de dynamiques et de projets d'intérêt communautaire, d'autres sont davantage réticents

<sup>24</sup> Au 1<sup>er</sup> janvier 2018, Angoulins (5,64 %), Aytré (23,6%), Châtelailon (7,38 %), Dompierre-sur-Mer (5,88 %), Lagord (9,68 %), Nieul-sur-Mer (11 %),

à déléguer une partie de leur pouvoir local à une administration d'échelle plus grande.

En définitive, cette action solidaire des agglomérations rend nécessaire l'émergence d'un consensus intercommunal sur les objectifs en matière d'habitat et d'aménagement, ainsi que la rupture avec les travaux en silos. **Il est nécessaire d'agir de façon transversale sur le mal-logement, avec des interventions sur les cadres bâtis mais aussi en pensant à l'accompagnement social des plus précaires, et ce, dans la diversité des territoires qui composent la région.**

### **Un difficile rééquilibrage territorial au sein de la CA de la Rochelle**

Attractive, la CA de la Rochelle se distingue par une périurbanisation marquée des familles dans un contexte de tension du marché de l'habitat de la ville-centre, ainsi qu'une politique de rattrapage du nombre de logements sociaux dans la première couronne de la CdA.

Au total, l'agglomération compte **14 860 logements sociaux** (RPLS 2016) répartis auprès de 11 bailleurs, dont trois principaux : OPH de La Rochelle, Immobilière Atlantic Aménagement et Habitat 17. **Sur les 28 communes de l'agglomération, 10 sont carencées au titre de la loi SRU** avec certaines communes disposant de 5 % de logements sociaux ou moins <sup>24</sup>.

La CA de La Rochelle a construit l'ensemble de ses documents stratégiques et politiques en matière d'habitat et de logement dans les premières années de sa structuration. Elle s'est engagée via la constitution d'une Convention

Périgny (15,97%), Puilboreau (12,65 %), Sainte-Soulle (3,75 %), Saint-Xandre (5,2 %).

intercommunale d'équilibre territorial (CIET) qui poursuit quatre axes stratégiques :

- **Viser une meilleure mixité sociale et un meilleur équilibre entre les différentes compositions territoriales de la CDA**, en proposant des solutions de logements aux ménages fragiles hors QPV, et en diversifiant les profils des ménages en QPV tout en maintenant leur fonction sociale dans un marché d'habitat tendu ;
- **Améliorer les modalités de coopération entre les bailleurs sociaux et les réservataires afin d'avoir une approche globale et partagée des équilibres ;**
- **Déterminer les modalités de relogement et d'accompagnement social dans le cadre des projets de renouvellement urbain ;**
- **Améliorer la lisibilité des processus d'attribution de logements locatifs sociaux** pour les demandeurs, dans le cadre de l'élaboration du Plan Partenarial de Gestion de la Demande et d'Information des Demandeurs (PPGDLSID).

L'ensemble des documents stratégiques de la CDA poursuit un objectif de renforcement du rôle de la première couronne en matière de solidarité territoriale et interroge la place de la ville-centre dans l'agglomération. Celle-ci est à la fois celle qui accueille le plus de ménages en situation de précarité, mais aussi celle qui exclut une partie de la population : les familles de classes moyennes en particulier.

Dans ce contexte, les équipes techniques de l'agglomération ont connu une forte rotation et demeurent restreintes. Le manque de stabilité des équipes techniques a entraîné une fragilisation de la mise en œuvre des différents plans et stratégies. La CIET demeure par exemple un document-cadre dont la réalisation reste perfectible. En revanche, le partenariat local entre acteurs publics, offices Hlm et

acteurs associatifs est relativement bon, malgré des concurrences historiques entre acteurs associatifs.

### **Limoges Métropole à la recherche d'un équilibre territorial et de peuplement**

L'objectif de la CU de Limoges est de mieux équilibrer le parc social en construisant davantage de logements en dehors de la ville-centre.

**39 % des nouveaux logements construits entre 2013 et 2017 sont des logements sociaux<sup>25</sup>.** En outre, un travail sur la lutte contre la vacance dans les quartiers prioritaires mobilise les bailleurs, sachant que plus de 500 logements sociaux sont vacants et ce malgré des listes d'attente importantes pour les demandeurs (5 192 demandeurs pour 2 365 attributions en 2017, données SNE). Ils sont en cela aidés par le PLH qui répond à trois enjeux majeurs :

- Limiter les risques de suroffre de logements en maîtrisant le développement de l'offre neuve et en mettant l'accent sur la reconquête du tissu existant ;
- Limiter les spécialisations géographiques de peuplement ;
- Renforcer le pilotage communautaire de la politique locale de l'habitat et les outils de mise en œuvre.

En outre, un rééquilibrage du peuplement doit être opéré à travers une **politique intercommunale d'attributions, dans le but d'éviter la concentration des publics les plus fragiles dans les quartiers prioritaires.** Cette volonté politique se heurte

<sup>25</sup> Source : Ministère de la Cohésion des territoires - DHUP - Infocentre SISAL

néanmoins à la réalité du marché local : les classes moyennes « stables » pouvant prétendre à un logement social, tendent à éviter les quartiers prioritaires et préfèrent se loger dans le centre de Limoges ou en périphérie de la ville. La mixité sociale se fait attendre dans les quartiers et risque de ne pas venir avant plusieurs années. Sur ce point, le cas de Limoges n'est pas unique.

e) **UN CHAMP D'INTERVENTION ELARGI  
POUR LES INTERCOMMUNALITES,  
MAIS UNE POLITIQUE LOCALE  
DU LOGEMENT EN FAVEUR DES PERSONNES  
DEFAVORISÉES TOUJOURS LIMITÉE**

Le processus à l'œuvre de consolidation des politiques locales de l'habitat et du logement fait apparaître des résultats intéressants, mêmes si ceux-ci sont inégalement répartis sur le territoire et entre les collectivités.

L'affirmation des EPCI comme chefs de file des politiques locales de l'habitat qui s'opère surtout depuis le début des années 2000, s'appuie sur un processus d'acculturation des élus et des techniciens locaux aux problématiques de l'habitat et aux questions relatives au logement des personnes défavorisées.

Toutefois, le logement au sens large, notamment à travers les dispositifs en faveur des ménages défavorisés, demeure une question complexe nécessitant de mobiliser des financements, des partenaires et des compétences professionnelles nombreuses.

De plus la chaîne du logement est sous la responsabilité de multiples acteurs : l'hébergement est une prérogative de l'Etat tandis que les moyens d'accompagnement social dédiés aux plus défavorisés sont partagés entre les

Départements, l'État, les CCAS et les Métropoles (par exemple, quand elles prennent la gestion du Fonds de solidarité logement) et que les aides à la construction sont encore partagées.

Les intercommunalités étudiées font la preuve du gain que représenterait une gouvernance plus fluide et adaptée des projets habitat sur les territoires.

### 3. DES INTERCOMMUNALITES ENCORE TROP LIMITEES DANS LEURS INTERVENTIONS EN FAVEUR DES MAL-LOGES

**Les politiques locales de l'habitat portées par les intercommunalités et encouragées par l'Etat montent en puissance mais connaissent un certain nombre de limites.**

La montée en responsabilité des agglomérations sur les problématiques de logement reste encore assez inégale, avec des écarts importants entre les collectivités qui ont une certaine antériorité de leur implication en matière d'habitat, et les autres. Les premières sont le plus souvent en capacité de répondre aux invitations de l'Etat à se saisir de nouveaux leviers d'intervention (cf. l'appel à manifestation d'intérêt pour la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord) et ont pu développer progressivement des partenariats opérationnels avec les acteurs traditionnels des politiques en faveur du logement des défavorisés. Les secondes, selon qu'elles sont en phase de structuration ou de restructuration à la suite de l'extension de leurs périmètres, sont à des stades d'avancement différents dans la lutte contre le mal-logement.

**Quel que soit leur degré de maturité, toutes les intercommunalités buttent sur les mêmes difficultés :**

- **la répartition des compétences** dans un système multi-acteurs où les responsabilités, pouvoirs et moyens sont parfois dispersés ;

- **la complexité et l'étanchéité des champs du logement et de l'hébergement** qui nécessitent une ingénierie, une organisation et des moyens conséquents ;

- **les cadres d'intervention imposés par l'Etat** avec des injonctions, des dispositifs et des règles fréquemment modifiés ou revisités.

Ces éléments font l'objet de la partie suivante qui met en avant quatre enjeux :

- a) Le bon fonctionnement des partenariats locaux en matière d'habitat dans un contexte de fragmentation des compétences dans ce domaine ;
- b) La cohérence des règles édictées par l'Etat en matière d'habitat et de peuplement, par rapport à la diversité des territoires dans lesquels elles s'appliquent ;
- c) La stabilité et la pertinence des dispositifs et des financements accordés aux intercommunalités dans le secteur de l'habitat et du logement ;
- d) L'acculturation des acteurs des collectivités locales aux secteurs de l'hébergement et de l'insertion par le logement, dans un contexte de mobilisation pour le Logement d'abord.

#### a) UN SYSTEME COMPLEXE DE GOUVERNANCE MULTI-ACTEURS

Les agglomérations ne sont pas seules dans la lutte contre le mal-logement. Elles travaillent aujourd'hui en collaboration avec :

- **Les maires et les services municipaux**, acteurs de proximité, relais auprès des citoyens, et décideurs pour les permis de construire ;

- **Les services de l'Etat**, toujours présents dans les territoires et compétents en matière de mise à l'abri et d'hébergement, d'expulsion locative ou encore d'intégration des publics migrants ;
- **La Région**, investie en particulier dans la réhabilitation énergétique et compétente en matière d'aménagement ;
- **Les Conseils départementaux**, copilotes des PDALHPD et compétents en matière d'aide sociale à l'enfance et d'aides à la personne, souvent encore gestionnaires des FSL et généralement investis dans le champ de la lutte contre la précarité énergétique ;
- **Le tissu associatif et les opérateurs** qui vont au-devant des personnes et proposent des solutions déterminantes contre le mal-logement et pour l'accompagnement social vers et dans le logement ;
- **Les habitants** au travers des dispositifs de participation, de concertation et de leurs engagements citoyens.

La gouvernance de l'habitat et du logement est donc partenariale et engage des acteurs aux cultures professionnelles, positionnements, moyens d'intervention et périmètres d'action différents.

Dans ce contexte, certains acteurs locaux dénoncent un manque de lisibilité des dispositifs et des répartitions de compétences et responsabilités à l'échelle locale. C'est le cas en matière d'accompagnement, du point de vue de l'articulation entre accompagnement vers et dans le logement et action sociale, notamment à La Rochelle où les communes périphériques ne disposent pas de services sociaux aussi importants que ceux de la ville-centre. On peut aussi évoquer les difficultés à accueillir dignement les personnes migrantes (notamment dans le Pays basque, à Bordeaux ou à Limoges), sachant que c'est l'Etat qui définit la politique migratoire et détient la compétence de l'asile, mais que ce sont les villes qui

sont les lieux effectifs d'accueil des personnes étrangères arrivant en France. De nombreux acteurs locaux en appellent aujourd'hui à une clarification et une simplification des politiques de l'habitat et de logement. Certains vont jusqu'à défendre l'idée d'une décentralisation plus affirmée au bénéfice des intercommunalités dans le contexte des débats prévus en 2020 autour de la loi 3D (Décentralisation, Différenciation, Déconcentration).

## b) DES REGLES NATIONALES PARFOIS DIFFICILES A ADAPTER AUX CONTEXTES LOCAUX

**Au-delà des questions de gouvernance multi-acteurs, les EPCI agissent dans un système de contraintes réglementaires et législatives décidées au niveau national.**

Les acteurs des EPCI et les bailleurs déplorent une complexification à outrance des règles imposées par l'Etat et en appellent à une simplification locale des politiques et règles de l'habitat pour une meilleure prise en main à l'échelle. L'exemple des politiques d'attributions et d'équilibre de peuplement témoigne de la façon dont ces injonctions « venues d'en haut » se heurtent parfois aux réalités locales.

En effet, un des grands changements observés ces dernières années concerne l'attribution des logements sociaux aux publics « prioritaires ». **L'une des difficultés principales relevées dans les territoires enquêtés, concerne la pluralité des objectifs d'attributions qui mettent en tension la priorité donnée à l'accueil des ménages fragiles et le maintien des équilibres de peuplement.**

La Loi Egalité et Citoyenneté (LEC) de janvier 2017, suivie par la loi ELAN de 2018, impose dans chaque EPCI concerné par la réforme des attributions, l'obligation de consacrer chaque année au moins 25 % des attributions effectives de logements hors QPV aux demandeurs du premier

quartile (demandeurs les plus pauvres) et à des ménages relogés dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain. La LEC ajoute que 50 % des attributions en QPV doivent être destinées aux ménages demandeurs des trois autres quartiles.

**Ces objectifs édictés à l'échelle nationale semblent tenables dans certaines intercommunalités, mais se heurtent à deux obstacles.** D'abord, les loyers pratiqués sont souvent trop élevés hors des QPV par rapport aux ressources des demandeurs, notamment ceux du premier quartile. Ensuite, le déficit d'attractivité des QPV peut faire obstacle à l'installation de ménages des trois autres quartiles dans ces quartiers, notamment dans des contextes détendus.

En outre, ces objectifs d'équilibre de peuplement se heurtent à la réalité des attributions où les publics prioritaires sont trop souvent mis en concurrence (contingent préfectoral / DALO, publics PDALHPD).

**Les bailleurs rencontrés sont unanimes : ils n'arrivent pas à suivre la pluralité des objectifs affichés et imposés par les services de l'Etat.** Faisant face à une rotation faible dans le parc social et à la paupérisation des demandeurs qui entrent pour beaucoup dans une catégorie de priorisation (si ce n'est plus...), ils reprochent à l'Etat la complexification des règles d'attributions et une mise en concurrence incohérente des différents publics dits « prioritaires ».

### c) DES DISPOSITIFS ET FINANCEMENTS NATIONAUX JUGES INSUFFISANTS ET INSTABLES

Les changements législatifs sont nombreux dans le domaine de l'habitat. **Leur succession et la multiplication des différents programmes portés par l'Etat empêchent certains EPCI de stabiliser et pérenniser leur action territoriale.**

*« On a l'impression qu'une réforme en efface une autre » ; « On n'a pas le temps de mettre en place un programme qu'il faut enchaîner sur le suivant » ; « On est en réforme permanente »...* c'est en substance ce que les acteurs locaux rencontrés affirment en demandant à la fois une simplification et une pérennisation des dispositifs et financements mis en place par l'Etat.

En outre, certains acteurs s'interrogent sur **les appels à projets ou appels à manifestation d'intérêt de l'Etat** dans la mesure où ils **génèrent une compétition entre EPCI et entre opérateurs.** Le sentiment de nombreux acteurs locaux est qu'il faut aller vite pour répondre au risque de voir le « voisin » capter des ressources dont son propre territoire aurait besoin.

**De plus, les acteurs des EPCI regrettent l'insuffisance des moyens à leur disposition pour réellement agir contre le mal-logement.** C'est le cas dans le domaine de l'habitat privé dégradé ou indigne. Les aides de droit commun (Anah), même accompagnées d'aides supplémentaires, apparaissent insuffisantes pour inciter les propriétaires à entreprendre certains travaux structurels (cage d'escalier qui se désolidarise, toiture à refaire...). Par conséquent, l'action de requalification, lorsqu'elle intervient, ne permet pas de redonner une image positive à un tissu urbain par endroits très déqualifié. Celui-ci nécessiterait d'autres moyens, plus ambitieux et plus globaux. Ceux-ci sont d'autant plus nécessaires qu'ils permettraient sur le long terme de lever un frein notoire à l'action en copropriétés : la faiblesse de l'accompagnement social qui fait que *« l'on retrouve années après années les mêmes ménages, locataires de logements différents »*, selon un opérateur.

#### d) HÉBERGEMENT ET LOGEMENT ADAPTÉ : UNE ACCULTURATION DES EPCI EN CONSTRUCTION

Les EPCI ne sont pas compétents dans le domaine de la mise à l'abri et de l'hébergement, pas plus qu'en matière d'accueil et d'intégration des publics migrants, demandeurs d'asile et réfugiés. Dans ces secteurs, c'est bien l'Etat qui demeure compétent. De ce fait, **l'accompagnement des publics hébergés, sans domicile personnel ou nouvellement arrivés constitue un champ d'intervention pour lequel les acteurs des EPCI sont encore peu mobilisés.** L'appel à manifestation d'intérêt (AMI) pour le « Logement d'abord » semble avoir accéléré une acculturation des élus et responsables locaux dans les deux territoires concernés (Bordeaux métropole et Limoges métropole).

#### ➤ **Engorgement du 115, de la mise à l'abri et de l'hébergement : une responsabilité d'Etat**

Quel que soit le contexte des marchés locaux de l'habitat, tendus ou détendus, **l'engorgement du 115, du Samu social et des dispositifs d'hébergement d'urgence et d'insertion doivent alerter sur la permanence des difficultés de logement pour une partie importante de la population.**

Le constat est connu et s'applique à l'ensemble du territoire national :

- **Engorgement de l'hébergement d'urgence** ou stabilisation, et recours à des nuitées d'hôtel trop important (et plus coûteux que des solutions de logement pérennes dans le temps),
- **Hébergement d'insertion inadapté à certains publics** du point de vue des modalités d'accueil et d'accompagnement,
- **Manque de dispositifs d'accompagnement** facilitant l'accès direct au logement et sécurisant les bailleurs privés comme sociaux,

- **Difficulté à capter des logements pérennes** dans le cadre de l'intermédiation locative,
- **Manque de logements accompagnés** et adaptés.

#### L'hébergement à Limoges Métropole

Contrairement à l'idée répandue selon laquelle la saturation de l'hébergement est problématique uniquement dans les grandes villes, l'exemple de Limoges montre que cette réalité touche aussi les marchés détendus.

A Limoges Métropole en 2018, le SIAO recense **1 200 demandes d'hébergement d'urgence et 440 demandes hors hébergement d'urgence** (399 en 2017).

Malgré l'ouverture d'un abri de nuit de 15 places par Hestia, d'un nouveau centre d'hébergement d'urgence de 23 places et de la création de 23 places supplémentaires d'hébergement d'urgence en 2018, **le nombre de places d'hébergement d'urgence et d'insertion demeure insuffisant pour répondre au volume et à la diversité des besoins.** Les rotations sont trop faibles dans le domaine de l'hébergement pour que toutes les demandes soient satisfaites et que de nouvelles demandes soient absorbées.

#### ➤ **Un système d'hébergement engorgé qui peine à accueillir de nouveaux flux de population**

**La Nouvelle-Aquitaine fait partie des régions ayant accueilli le plus de demandeurs d'asile et de migrants,** et ce de

Bayonne à Limoges en passant par Bordeaux ou La Rochelle.<sup>26</sup>

Alors que les structures d'hébergement et le parc de logements abordables étaient déjà en tension dans les territoires, les difficultés d'accueil ont été renforcées dans la période récente avec l'arrivée de demandeurs d'asile et de migrants arrivant par l'Espagne et de migrants et réfugiés réinstallés ou relocalisés en France.

**Si le nombre de places d'hébergement a fortement augmenté dans la région, il demeure insuffisant pour répondre à l'arrivée de nouvelles populations sans logement.** Au 31 décembre 2018, la région compte 4 405 places en CADA<sup>27</sup>, 255 en ATSA<sup>28</sup>, 647 en PRAHDA<sup>29</sup>, 959 en HUDA<sup>30</sup>, 1 168 en CAO<sup>31</sup>, 202 en CAES<sup>32</sup>, soit un total de places de 7 636, ce qui représente 8,8 % des capacités en France en 2018. Le nombre de places en Centre provisoire d'hébergement (CPH) a lui aussi fortement augmenté depuis 2016, passant de 0 à 285 places au 31 décembre 2018.

**Les conditions d'accueil et d'intégration des populations étrangères arrivant sur le territoire demeurent trop souvent indignes.** Cette situation doit alerter les pouvoirs publics sur les besoins liés à la saturation des structures, ainsi que sur les anticipations nécessaires en matière d'accompagnement vers et dans le logement. **La question de l'accompagnement des migrants vers le logement est apparue comme centrale dans l'ensemble des agglomérations enquêtées.**

En définitive, les EPCI en appellent à plus de moyens de la part de l'Etat pour la mise à l'abri,

<sup>26</sup> 5 370 demandes d'asile en 2018 (+10,3 % par rapport à 2017), sur 92 338 demandes d'asile au total en France (source : OFPRA).

<sup>27</sup> CADA : centre d'accueil pour demandeur d'asile.

<sup>28</sup> ATSA : accueil temporaire service de l'asile.

l'hébergement et l'intégration des publics migrants.

### **Sans-abrisme et publics migrants dans le Pays Basque**

**Pour l'agglomération du Pays Basque, le SIAO recense 1 500 personnes sans-abri en 2018, hors migrants (+30 % par rapport à 2017).** L'absence de logement revêt des formes très diverses qui vont de la rue, pour les plus exclus, au camping à l'année pour les saisonniers, en passant par l'hébergement chez des tiers pour des raisons de perte de logement lié à un bail temporaire (pour cause de saison touristique), etc.

**Dans le Pays Basque, les chiffres sont sans ambiguïté sur l'urgence qu'il y a à anticiper et accompagner les processus d'intégration des migrants et réfugiés en situation régulière, mais aussi à mettre fin à l'hypocrisie entourant les déboutés du droit d'asile qui peuplent de façon indigne nos rues, sans solution :**

- 25 000 fréquentations par an de l'accueil de jour (délocalisation depuis la crise de 2008, des migrants installés précédemment en Espagne, qui seraient au total 1 200 sur le territoire de la CAPB)
- En provenance d'Espagne – nouvelle entrée en Europe pour les Africains de l'ouest francophone – 4 000 migrants ont transité par la gare routière de Bayonne/quai de Lesseps. Il en résulte un nombre de nouveaux arrivants en transit bien supérieur aux 96 places du CADA.

La création de la « Pausa » à l'initiative de la CAPB, dans un ancien bâtiment de l'armée (acheté par l'EPFL) permet d'accueillir pour une

<sup>29</sup> PRAHDA : programme d'accueil et d'hébergement pour les demandeurs d'asile.

<sup>30</sup> HUDA : hébergement d'urgence pour les demandeurs d'asile.

<sup>31</sup> CAO : centre d'accueil et d'orientation.

<sup>32</sup> CAES : centre d'accueil et d'évaluation des situations.

durée de 3 jours maximum ces étrangers en transit. Cet accueil qui relève de l'aide « humanitaire », faute d'un soutien de l'Etat, permet à 120 à 240 personnes par jour de se mettre à l'abri et de disposer de repas ainsi que d'un soutien apporté par quelque 500 bénévoles. Aujourd'hui ce lieu est intégré au dispositif d'urgence et pose la question du maintien sur place d'un contingent important de plus d'une centaine de « mineurs isolés ».

En effet, **le nombre de Mineurs non accompagnés (MNA) est en constante augmentation** et bouscule les dispositifs d'accompagnement vers et dans le logement. Les Départements tentent de **prévenir les sorties sèches des dispositifs de l'Aide sociale à l'enfance (ASE)**, mais celles-ci sont encore trop nombreuses et le suivi à la sortie de l'ASE des MNA est encore bien trop perfectible.

### **Limoges Métropole face aux flux migratoires**

A Limoges Métropole, le nombre de demandeurs d'asile et de migrants a connu un pic en 2015 avec plus de 1 200 personnes, puis une stabilisation à un peu moins d'un millier de personnes par an depuis 2017. L'ARSL (Association de Réinsertion Sociale du Limousin) gère la Structure de Premier Accueil pour Demandeurs d'Asile dont le flux était de 900 personnes en 2018, principalement des jeunes hommes et des jeunes femmes isolées, parfois avec enfants. **L'accueil des migrants et demandeurs d'asile et l'hébergement inconditionnel des déboutés du droit d'asile constituent un des enjeux majeurs pour le territoire.**

L'ARSL a travaillé en collaboration avec l'association Hestia pour l'accueil et la mise à

l'abri de ces publics dans le cadre d'un marché public courant de 2015 à 2018. Depuis 2019, un nouveau marché public encadre le développement des structures d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés. L'ARSL, Coalition et France Terre d'Asile ont remporté ce marché régional et se répartissent le territoire régional. L'ARSL gère aujourd'hui dans le département de la Haute-Vienne :

- Une SPADA<sup>33</sup> permettant l'évaluation de la vulnérabilité des publics accueillis et leur orientation vers les services de la Préfecture ;
  - Un HUDA (35 places éclatées à Limoges pour 80 personnes accueillies en 2018) et un CADA (90 places éclatées dans Limoges et le département pour 168 personnes accueillies en 2018) ;
  - Un CPH départemental depuis 2018.
- En complément, l'association Hestia gère un CADA (184 personnes hébergées en 2018 dont 78 enfants).

**Concernant les réfugiés, le CPH de l'ARSL est une réussite.** Les baux glissants proposés aux personnes hébergées de façon éclatée dans le parc social sont aujourd'hui activés et **l'association recherche de nouveaux logements pour continuer de développer cette offre de logement accompagné pour les réfugiés vulnérables.** Une question cependant continue à faire débat dans l'agglomération comme dans de nombreux autres territoires : **quelles solutions offrir aux déboutés du droit d'asile ?** En effet, le nombre de déboutés sans solution d'hébergement est important et les sorties sèches de CADA ou de HUDA sont nombreuses.

Les personnes soumises à une Obligation de quitter le territoire français ou la contestant se retrouvent à la rue ou hébergées chez des tiers dans des situations inacceptables. Les nuitées d'hôtel apparaissaient comme une variable

<sup>33</sup> SPADA : Structure du premier accueil des demandeurs d'asile.

d'ajustement pour les situations de vulnérabilité se posant de façon régulière dans le territoire, mais ne pourront plus être mobilisées faute de financement. Les acteurs associatifs s'interrogent sur les possibilités de loger à l'avenir les personnes repérées par les maraudes.

➤ **Logement d'Abord : des EPCI qui s'engagent dans un contexte de recomposition de la gouvernance partenariale autour du mal-logement**

La démarche de « logement d'abord » s'oppose au modèle dit « par paliers » ou « en escalier ». Il s'agit de fournir un accès au logement sans conditions permettant l'obtention d'un réel « chez soi » stable et pérenne. Il s'agit par ailleurs de prévenir les risques d'expulsion en accompagnant le maintien à domicile de façon globale. Le « logement d'abord » doit faciliter l'accès à des logements pérennes, mais conduit également à repenser le rôle et l'organisation des dispositifs d'hébergement et d'insertion par le logement. Un accompagnement pluridisciplinaire adapté aux situations des personnes doit ainsi être proposé pour faciliter l'accès et le maintien dans le logement.

**La mobilisation des EPCI dans le cadre du Logement d'Abord demande à la fois une acculturation des élus et celle des services** des agglomérations. Ces acteurs agissent dans un secteur au sein duquel ils étaient peu présents (hébergement et logement accompagné ; travail social) et pour lequel ils ne disposent pas de toutes les compétences.

Les EPCI doivent donc, en association avec les services déconcentrés de l'Etat et les associations, **construire une gouvernance partenariale nouvelle, assise institutionnelle d'un changement de paradigme plus large.** Cette

transformation prend du temps, mais commence à produire des résultats, avec plusieurs initiatives favorables à l'accès et au maintien des publics défavorisés.

**Deux territoires néo-aquitains sont aujourd'hui mobilisés dans le cadre de l'AMI pour la mise en œuvre accélérée du Logement d'Abord : la CU Limoges Métropole et la Métropole de Bordeaux avec le Département de la Gironde.** Le Plan national pour le « Logement d'Abord et la lutte contre le sans-abrisme » (2018-2022) propose « *un changement de modèle à travers une réforme structurelle et ambitieuse de l'accès au logement pour les personnes sans domicile* ».

### **Le Logement d'Abord à Limoges**

**Limoges Métropole fait partie de la vingtaine de territoires ayant bénéficié de l'AMI Logement d'Abord.** Intervenant dans un marché du logement détendu, la Communauté Urbaine bénéficie d'un maillage structuré des acteurs du logement, de l'habitat et de l'hébergement qui a facilité la réponse du territoire à l'AMI « Logement d'Abord » et doit favoriser une mise en œuvre effective de cette démarche favorable au logement, rompant avec les parcours « en escalier » au travers des dispositifs d'hébergement.

L'agglomération se présente comme « cheffe d'orchestre » des dispositifs et des acteurs impliqués dans cette démarche favorable à l'accès direct au logement des personnes sans domicile personnel. Le Comité de pilotage du projet territorial « Logement d'abord » a été installé fin janvier 2019. Il réunit les services de la CU, de l'Etat, des communes-membres et les acteurs de l'hébergement et du logement, en particulier l'ARSL et les bailleurs sociaux comme Limoges Habitat, autour d'un projet visant à :

- **Développer l'offre de logement en**

**faveur des ménages sans domicile ou en risque de le devenir**, en mobilisant tant le parc locatif social que le logement privé,

- **Favoriser un accès rapide de ces ménages au logement, et un maintien durable** moyennant un accompagnement rénové, articulant étroitement les professionnels impliqués dans le soutien des personnes,
- **Prévenir les ruptures de parcours** pour les ménages les plus fragiles, en particulier les expulsions locatives.

Le Plan limougeaud cible prioritairement **les jeunes en difficulté, mais également toutes personnes en situation de précarité et de vulnérabilité** (personnes isolées allocataires du RSA, de pensions d'invalidité...).

La CU privilégie :

- **Le développement de l'Intermédiation locative (IML)**<sup>34</sup> pour faciliter l'accès accompagné vers et dans le logement ;
- **La lutte contre la vacance dans le parc social comme privé ;**
- **L'adaptation des logements accompagnés** aux besoins des mal-logés (pensions de famille, résidences-accueil, résidences sociales).

Une plateforme partenariale doit voir le jour afin d'associer l'ensemble des acteurs de l'hébergement et du logement accompagné. Cette initiative vise à favoriser les échanges et à sortir des logiques proprement institutionnelles concernant l'accompagnement global des personnes vers et dans le logement. Il s'agit aussi de prévenir les expulsions locatives, en forte

---

<sup>34</sup> Par l'intermédiaire de l'Agence Immobilière Sociale de la Haute-Vienne (parc total de 255 lots en mandat de gestion principalement sur Limoges et son agglomération, hors des quartiers prioritaires) et d'Habitat et Humanisme, qui gère une trentaine de places en sous-location (sans bail glissant).

augmentation dans le territoire. La réflexion autour du format et du portage de cette plateforme de collaboration est en cours.

## **Le Logement d'Abord à Bordeaux Métropole**

**A Bordeaux aussi, les choses se mettent en place, notamment avec le bailleur AQUITANIS et les associations locales, soutenues par l'agence régionale de la Fondation Abbé Pierre.**

Plusieurs projets ont été réalisés ou sont en cours de réalisation en lien avec le bailleur AQUITANIS qui gère par ailleurs 180 grands logements (de T5 à T9) en diffus pour des personnes et familles en situation de grande précarité et orientées notamment par le PDALHPD. Tout d'abord, une expérimentation de **CHRS hors les murs de 2 logements** a été mis en place en lien avec le CIAO (Centre d'accueil, d'information et d'orientation).

En association avec l'Association Régionale des Hlm de Nouvelle-Aquitaine, **30 logements sont mis à disposition de familles et de personnes isolées dans le cadre du Logement d'abord**. Trois associations (Le Prado, Le Diaconat et Le Lien) sont en charge de l'accompagnement intensif des publics logés grâce au financement d'un ETP par structure associative en charge du travail social. 10 mesures sont suivies par chaque travailleur social, au lieu de 30 habituellement.

De plus, avec l'agence régionale de la Fondation Abbé Pierre, l'association Fraveillance et de nombreux partenaires<sup>35</sup>, **une maison des**

<sup>35</sup> La Maison des Monoparents est un projet co-construit avec ses habitants qui mobilise plusieurs acteurs du territoire : Aquitanis, la Fondation Abbé Pierre, Bordeaux Mécènes Solidaires, le C.A.I.O., les Cités du Secours Catholique, l'Institut de la Parentalité, la CAF de la Gironde, les Compagnons Bâisseurs, la Conférence

**mono-parents (T6) est aujourd'hui partagée par deux familles monoparentales en situation de précarité.** La réhabilitation de la maison a en partie été financée par la Fondation Abbé Pierre via les compagnons bâtisseurs.

Enfin, plusieurs projets sont à des stades plus ou moins avancés, notamment grâce aux financements en PLAI adaptés mis à disposition par le Département de la Gironde :

- AQUITANIS met à disposition deux maisons à réhabiliter (un T3 et un T7). Confronté à des coûts de travaux très conséquents, de l'ordre de 300 000 euros pour les deux maisons, le bailleur s'est rapproché de la Fondation Abbé Pierre pour organiser le cofinancement du projet. A terme, une famille réfugiée sera accueillie dans le T3 et des personnes isolées aujourd'hui à la rue dans le T7 (4 chambres). Les financements sont en train d'être réunis.
- En lien avec l'association Lazare, AQUITANIS prévoit aussi un projet de colocations entre jeunes professionnels et personnes de la rue. Un bien aujourd'hui en péril va être réhabilité pour organiser 3 colocations de 4 jeunes professionnels et de 4 personnes à la rue. 6 studios « d'envol » seront proposés en complément, ainsi qu'un logement non conventionné à loyer libre pour une famille volontaire acceptant d'organiser la régulation de la vie quotidienne dans la maison partagée.

Enfin, si les EPCI sont mobilisés depuis plusieurs années dans le domaine de l'habitat, force est de constater que certaines agglomérations sont encore en phase d'acculturation. **La sensibilisation des élus et l'outillage des services des EPCI doivent s'accélérer, car les solutions existent.** Les projets en faveur du Logement d'Abord par exemple démontrent la capacité des collectivités, des bailleurs et des associations à s'organiser pour le logement direct des personnes sans domicile personnel ou menacés d'expulsion. **Ces initiatives témoignent à leur manière du fait que le mal-logement n'est pas une fatalité.**

## CONCLUSION

**Les intercommunalités de Nouvelle-Aquitaine que nous avons observées, sont à des stades différents de structuration de leurs interventions et s'emploient de façons très diverses à lutter contre le mal-logement.** Cela s'explique par leurs histoires singulières, l'héritage dans lequel elles s'inscrivent en matière d'habitat et de logement, mais aussi par les moyens et dispositifs à leur disposition.

Quel que soit le niveau d'acculturation et de prise en charge des enjeux du mal-logement, il ressort de l'enquête que **l'échelle intercommunale apparaît aujourd'hui réellement comme l'échelle d'intervention publique la plus pertinente pour une action solidaire en faveur du logement.** En effet, cette échelle permet une meilleure prise en compte de la diversité des territoires et des marchés de l'habitat. Elle permet aussi d'être au plus près des besoins des publics, tout en favorisant les solidarités entre les communes qui en sont membres.

Pour progresser et répondre au mieux aux besoins de leurs territoires, les intercommunalités quelle que soit leur taille et leurs moyens doivent cependant pouvoir bénéficier d'un cadre d'intervention favorable à la prise en charge du mal-logement. En effet, tout ne dépend pas de leur seule volonté : **les compétences de l'habitat et du logement sont partagées** avec les services des communes, de l'Etat déconcentré, des Départements, de la Région et des équipes associatives mobilisées pour l'accompagnement des mal-logés.

Par ailleurs, il est indéniable que la complexité des politiques d'habitat, comme c'est par exemple le cas en matière de traitement de l'habitat indigne et dégradé, de règles de peuplement ou de prévention des expulsions, appelle à une simplification des procédures et à une meilleure lisibilité des actions

et moyens d'intervention de chacun des partenaires impliqués dans les territoires.

**L'enquête réalisée en Nouvelle-Aquitaine a permis d'identifier plusieurs voies de progrès pour une meilleure prise en charge du mal-logement au niveau local, dans un cadre d'action partenarial renouvelé.**

Cela passe d'abord par une **bonne utilisation des dispositifs et projets portés par l'Etat.** C'est le cas par exemple des conventions intercommunales d'attribution (CIA) qui obligent à identifier les publics prioritaires pour accéder au logement social et à s'interroger sur les solidarités qui peuvent exister entre les territoires et les parcs de logement. C'est le cas également de la mise en œuvre de la stratégie du « logement d'abord » qui peut constituer une opportunité pour s'affranchir des frontières entre hébergement et logement.

La meilleure prise en charge de la question du mal-logement peut naître aussi de la **réponse qu'apportent les collectivités locales à certaines problématiques de logement** (habitat insalubre, prévention des expulsions,...) dans le cadre de politiques de réhabilitation des centres villes ou de centres bourgs.... Par ailleurs, il reste à **affirmer le rôle essentiel que jouent les acteurs de première ligne que sont les travailleurs sociaux, les bénévoles et les associations locales.** Ils sont en effet, les plus qualifiés pour définir ce que doivent être les outils et les processus d'intervention adaptés aux publics vulnérables présents sur le territoire.

D'une façon plus générale, l'enquête conduit à considérer que la lutte contre le mal-logement au niveau local ne doit pas être un prolongement ou un sous-produit des politiques locales de l'habitat, elle doit en être au cœur et devenir la pierre angulaire pour contribuer ainsi à leur donner sens.

## MERCI AUX PERSONNES AYANT CONTRIBUÉ À CET ÉCLAIRAGE !

TERRAINS D'INVESTIGATION	FONCTIONS	NOMS
<b>CA du Pays Basque</b>	Maire de Bayonne / Président de la CAPB	Jean René ETCHEGARAY
	Maire de Mauléon	Michel ETCHEBEST
	1 <sup>er</sup> Adjoint Briscous / Vice-Président CAPB stratégie d'aménagement du territoire	Pascal JOCOU
	Maire de St Étienne de Baïgorry	Michel COSCARAT
	Maire d'Iholdy, Vice-Président Action sociale CAPB	Beñat CACHENAUT
	Conseil de Développement, Elu de Bidart	Denis LUTHEREAU
	Maire de Bassussarry / Vice-Président CAPB en charge de l'Habitat / Président de Habitat Sud Atlantique - HSA	Paul BAUDRY
	CAPB Directeur action sociale	J.J. MANTEROLA
	CAPB Directrice de l'habitat	Marie-Hélène HOURQUET
	CD 64 en charge de l'habitat	Benoit DUPEY
	CAPB DGA en charge de l'aménagement et de l'Habitat	Katia EMERAND
	DDCS 64 Pole des politiques de solidarité	Robin HOUSSAYE
	EPFL Pays Basque Directeur	Arnaud PORTIER
	Atherbea Directrice générale adjointe	Pantxika IBARBOURE
	SOLIHA Pays Basque Directeur	Benoit CAUSSADE
	Collectif Souletin Solidarités Mauléon	Jacques HERRERA
	Habitat et Humanisme	Jean Pierre VOISIN
	FJT Bayonne Directrice	Delphine TAIEB
	Bâtir les solidarités	Pierre HASTE-HABANET
	Président du COL	Bertrand BOURRUS
Conseil de Développement	Thierry BURET	
HSA	Edith BORDES	
<b>CA Pau Béarn Pyrénées</b>	Direction Habitat et Rénovation urbaine, chef de projet Habitat ancien, CA Pays Béarn Pyrénées	Marianne LARQUE
	DDTM Coordonnateur LHI	Philippe BERNATAS
	DDTM Chef Unité rénovation urbaine	Myriam PUCHEU
	DDTM Chef Service Habitat	Gaétan MANN
	DDTM Chargée de mission ANAH et financement du logement	Stéphanie DAMOUR
	DDCS en charge du PDALHPD (et du DALO).	Robin HOUSSAYE
	SOLIHA-Pyrénées-Tarn-Bigorre - Chargée d'opération sur le PIG départemental	Nathalie TOZZI
Urbanis - Chef de projet OPAH-RU	Cinthya ROSSIGNOL	
	13 <sup>ème</sup> vice-présidente de Limoges Métropole et Adjointe au Maire de Limoges	Catherine MAUGUIEN-SICARD
	Limoges Métropole Directeur Habitat	Guillaume VALADE

<b>CU de Limoges Métropole</b>	DDCSPP de la Haute-Vienne Responsable du service Protection et insertion des personnes vulnérables	Patricia VIALE
	Limoges Habitat	Dorothee CHABAUDIE
	ADIL	Patrick SAPIN
	FJT Varlin Pont Neuf	Stéphane GOUJARD
	ARSL Directeur Adjoint Pôle urgence	Stéphane RAZGALLAH
	ARSL Directrice adjointe Pôle intégration	Clarisse ARMAND
	Hestia 87	Magali MENEYROL
	Agence Immobilière Sociale	Sabine SOIRAT
	Association « Dessine-moi un logement »	Stéphanie FAVRE
	Collectif Chabatx d'Entrar	Sylvie et Hugues
<b>CA La Rochelle</b>	Sénatrice de Charente Maritime	Corinne IMBERT
	Adjointe chargée de l'action sociale Ville de LR et Vice-Présidente du CCAS	Nathalie GARNIER
	Conseillère communautaire en charge de l'Habitat CDA La Rochelle - Présidente OPH CDA La Rochelle	Marylise Fleuret PAGNOUX
	Responsable agence La Rochelle Bordeaux Immobilière Atlantic Aménagement	Anne-Laure PLOQUIN
	Altéa Cabestan Directeur général	Thierry RICHARD
	Chef de service du Samu Social/ Prévention grands précaires centre-ville à La Rochelle	Jean Michel DEBERNARD
	Office HLM CDA La Rochelle Directeur	Jean-Jacques CARRE
	CCAS La Rochelle Directeur	Julien DION
	CLLAJ Directrice	Elvina MARCOULY
	Cheffe de service en charge de l'habitat et des gens du voyage de la CDA	Stéphanie ROLLAND
<b>Métropole de Bordeaux</b>	Directrice de l'habitat et de la politique de la ville	Karine GESSNER
	AQUITANIS, Responsable de pôle Gestion Locative et Solidarités	Claire GELAIN
	AQUITANIS, Responsable du pôle de gestion des demandes et des attributions	Benjamin LISOIR
<b>Organismes régionaux</b>	Directeur de l'Association Régionale des Organismes Sociaux pour l'Habitat en Aquitaine	Emmanuel HEMOUS
	Directrice de l'AROSH-PC	Anaïs GUIGNARD
	Directrice de l'AROLIM	Sandrine ROTZLER





*Être humain !*



**AGENCE RÉGIONALE NOUVELLE-AQUITAINE**

176 rue Achard ZA Achard, Bâtiment D, 33300 BORDEAUX

**Téléphone** 05 56 33 28 28

[bpaillet@fondation-abbe-pierre.fr](mailto:bpaillet@fondation-abbe-pierre.fr)

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