



**Fondation
Abbé Pierre**
pour le logement
des défavorisés

L'état du
mal-logement
en France

languedoc-roussillon
UN ÉCLAIRAGE RÉGIONAL

2015



Fondation
Abbé Pierre
pour le logement
des défavorisés

languedoc-roussillon

UN ÉCLAIRAGE RÉGIONAL

INTRODUCTION

CHAPITRE 1

DYNAMIQUES SOCIO-DÉMOGRAPHIQUES ET MARCHÉ DE L'HABITAT EN LANGUEDOC-ROUSSILLON

Malgré son attractivité et sa croissance démographique, une région marquée par la pauvreté de sa population

Marché de l'habitat et développement de l'offre : un contexte différencié selon les territoires et un fort clivage entre le littoral et l'arrière-pays

Malgré un effort de construction récent, un parc locatif social très faiblement doté et inégalement réparti sur le territoire

CHAPITRE 2

UN TERRITOIRE MARQUÉ PAR LE DÉCALAGE ENTRE LE PARC DE LOGEMENT DISPONIBLE ET LA PRÉCARITÉ DES MÉNAGES

Un parc de logement social qui reste insuffisant et inadapté aux besoins des ménages

Un parc locatif privé devenu inaccessible à une large partie de la population

Un parc locatif privé dans lequel les ménages se maintiennent au prix d'importantes difficultés

Au regard de ces difficultés, des dispositifs sous pression qui ne parviennent pas à jouer leur rôle de régulation et d'accompagnement des plus démunis

PROPOSITIONS N°1 et 2

P.7

P.10

P.10

P.14

P.16

P.20

P.20

P.23

P.25

P.27

P.34

CHAPITRE 3

DES MÉNAGES DURABLEMENT BLOQUÉS DANS UN DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT QUI PEINE À RÉPONDRE À LA DIVERSITÉ ET À L'AUGMENTATION DES DEMANDES

Malgré un effort récent, une offre d'hébergement qui reste sous-dimensionnée au regard des besoins exprimés

Un engorgement du secteur de l'hébergement d'urgence, aggravé par le manque de fluidité entre les dispositifs

Un effort de développement récent du logement adapté et intermédiaire, qui répond à un besoin important mais qui risque de ne pas pouvoir être poursuivi.

Errance, squat, cabanisation... des phénomènes qui interrogent le non recours aux dispositifs et la nécessaire adaptation de ces derniers aux besoins des publics

Territoire de passage pour des gens du voyage, le Languedoc-Roussillon ne répond pas aux exigences en termes de places et conditions d'accueil

PROPOSITIONS N°1 et 2 et 3

CHAPITRE 4

UN PARC DE LOGEMENTS ANCIENS ET DÉGRADÉS QUI CONTRAINT UNE LARGE FRANGE DE MÉNAGES À VIVRE DANS DES CONDITIONS INDÉCENTES

Les centres urbains anciens dégradés

Le cas particulier des copropriétés en difficulté : des situations de mal-logement encore mal appréhendées

Les spécificités du milieu rural : vacance, dévitalisation des centres bourgs et poches d'habitat indigne

Quand l'habitat privé se conjugue avec des difficultés financières : l'explosion de la précarité énergétique

Des programmes et des actions qui ne parviennent pas à traiter l'ensemble des situations

PROPOSITIONS N°1 et 2 et 3

CONCLUSION

P.36

P.36

P.40

P.42

P.43

P.46

P.48

P.50

P.52

P.53

P.55

P.56

P.57

P.59

P.62

Coordination : Fondation Abbé Pierre
Agence Régionale du Languedoc Roussillon (Frédérique Mozer)

Réalisation : FORS-Recherche sociale

Conception graphique :

Page de couverture : Fondation Abbé Pierre
Pages intérieures : In The Mood (www.in-the-mood.fr)

Crédits photos © Fondation Abbé Pierre et René Maitre

Remerciements aux organismes et représentants

institutionnels rencontrés en 2014 : la DREAL, la DRJSCS, l'URO Habitat, la FAPIL, l'UNAF0, la FNARS, l'URHAJ, l'URIOPSS, l'ADIL des Pyrénées Orientales, l'ADIL de l'Hérault, l'ADIL du Gard, la DDTM du Gard, la DDTM Pyrénées Orientales, la DDTM de l'Hérault, le Conseil Général du Gard, le Conseil Général de l'Hérault, le Conseil Général des Pyrénées Orientales, la DDCS de l'Hérault, la DDCS Pyrénées Orientales, la Communauté d'Agglomération de Montpellier, la Communauté d'Agglomération Nîmes Métropole, la SERM et la mission Grand Cœur, Hérault Habitat, la Croix Rouge (SIAO du Gard), le SIAO 34, l'ALG, l'association l'ESPELIDO, le groupement d'associations GAMMES, l'ADAGES, la Pension de familles l'Atelier, l'association GESTARE, l'AERS, l'association FDPLS, l'association SESAME, Habitat Jeunes, les Compagnons Bâisseurs, Médecin du Monde, le PACT de l'Hérault, ainsi que toutes les personnes, militants, bénévoles, stagiaires, salariés, qui à titre personnel, ont bien voulu témoigner et nourrir nos échanges.

La Fondation Abbé Pierre est implantée en Languedoc Roussillon depuis 2009. Après une première période de rattachement à la Région PACA, **l'installation d'une Agence Régionale vient renforcer depuis fin 2013 l'implication de la Fondation en région**, sur l'ensemble du spectre du mal-logement.

Chaque année depuis 20 ans, la Fondation Abbé Pierre publie un rapport sur l'état du mal-logement en France. Cette année, afin d'asseoir notre analyse et nos propositions d'actions en Région, nous avons souhaité réaliser un travail d'enquête spécifique à notre territoire.

Le cabinet d'études FORS Recherche Sociale a mené, aux côtés de l'équipe locale, le travail d'enquête auprès de représentants institutionnels et associatifs présents sur le territoire du Languedoc Roussillon. Une attention particulière a été accordée cette année sur les départements du Gard,

de l'Hérault, et des Pyrénées Orientales. Cette étude n'a pas la prétention d'être exhaustive, elle vise à donner une photographie régionale (qui sera complétée d'années en années) de la situation du logement et de l'hébergement dans la région aux regards des besoins.

Le Languedoc Roussillon est une région qui, depuis 10 ans, attire 30 000 habitants supplémentaires en moyenne chaque année, à la fois pour sa qualité de vie, son patrimoine touristique et son dynamisme. **Cette attractivité et cette forte croissance démographique ne doivent pas masquer une autre réalité régionale**, un taux de chômage bien supérieur à la moyenne nationale et un taux de pauvreté qui la place en troisième position nationalement.

Cette situation a des conséquences directes sur la problématique du logement, avec un nombre de demandes de logements à loyers modestes bien supérieur à l'offre existante, un parc social sous dimensionné et très inégalement réparti sur l'ensemble du territoire. Quant au parc privé, il est bien souvent cher quand il est en proximité des bassins d'emplois, énergivore et peu adapté aux besoins des ménages actuels. Le secteur de l'hébergement est également soumis à une forte pression : disposant de capacités d'accueil inférieures à la moyenne nationale, il ne parvient plus

à répondre à l'ensemble des demandes d'hébergement et à proposer des réponses adaptées aux besoins des ménages.

Dans ce contexte de fortes tensions entre offre et besoins, entre objectifs énoncés et production réelle, la majeure partie de la population peine à se loger dans de bonnes conditions ou à se maintenir dans son habitat et les plus fragiles restent aux portes de cet « inaccessible logement ! ».

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

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

CHAPITRE 1

DYNAMIQUES SOCIO-DÉMOGRAPHIQUES ET MARCHÉ DE L'HABITAT EN LANGUEDOC-ROUSSILLON

Les enjeux sociaux autour du logement s'inscrivent dans un contexte plus large de dynamiques sociales et économiques. Transition démographique et changements sociologiques, mutations sociales et transformations économiques, dynamiques spatiales et développement urbain, sont autant de processus à partir desquels s'articulent les problématiques du logement.

Territoire de contrastes et d'inégalités, le Languedoc-Roussillon est une région très attractive, connaissant une forte croissance démographique et accueillant chaque année de nombreux ménages. Mais c'est également un territoire marqué par la précarité économique : troisième région la plus touchée par un taux de pauvreté important¹, le Languedoc-Roussillon voit aujourd'hui ses difficultés amplifiées par les effets de la crise économique. Ces tendances font écho à un marché de l'habitat marqué par une extrême tension, en particulier sur le littoral et au sein des principales agglomérations, et par une offre de logements accessibles insuffisante pour les ménages aux revenus les plus modestes.

Malgré son attractivité et sa croissance démographique, une région marquée par la pauvreté de sa population

Une croissance démographique forte

Au cours de la dernière décennie (1999-2010), la région Languedoc-Roussillon a vu sa population s'accroître en moyenne de 31 000 habitants par an, soit une croissance annuelle deux fois supérieure à la moyenne nationale (+1,3 % contre +0,6 % en France métropolitaine). Avec près de 2 670 046 habitants en 2011², le Languedoc-Roussillon est, après la Corse, la région connaissant la croissance démographique la plus forte de la France métropolitaine. Cette croissance s'explique en large partie par un solde migratoire excédentaire, qui situe le territoire au 1^{er} rang des régions les plus attractives de France. Le Languedoc-Roussillon attire

¹ Après le Nord-Pas de Calais et la Corse, selon l'Observatoire des Inégalités.

² INSEE 2011.

Le centre ville de Montpellier, cœur d'une agglomération qui a vu sa population fortement augmenter ces dernières années.



des ménages aux profils variés, qu'il s'agisse d'actifs et étudiants qui s'installent dans les grandes aires urbaines et bassins d'emploi, ou de retraités qui résident davantage dans les territoires ruraux de l'arrière-pays. Malgré un tassement de la croissance démographique au cours des futures décennies, l'INSEE envisage une augmentation du nombre de ménages de 0,8 % par an d'ici 2040.

Si tous les départements affichent une croissance démographique positive (entre 1,3 % et 1,4 % par an), à l'exception de la Lozère, l'Hérault apparaît comme le département dont la croissance démographique est la plus importante, aussi bien en volume qu'en rythme d'évolution. Elle est par ailleurs beaucoup plus marquée sur certains territoires régionaux : l'axe littoral, le long de l'Ag, mais aussi les grandes villes et leurs couronnes péri-urbaines (Montpellier, Nîmes, Béziers, Narbonne...).

Caractérisé par de fortes disparités territoriales, le Languedoc-Roussillon connaît une importante concentration de sa population sur le littoral et au sein des grandes agglomérations : 90 % de la population occupe ainsi seulement 5 % du territoire régional. Alors que le département de l'Hérault affiche une densité moyenne de population très élevée (174,1 habitants / km²), la Lozère n'accueille que 14,9 habitants au km².

Une population vieillissante

En 2011, le Languedoc-Roussillon compte 1 192 032 ménages. L'analyse de leur évolution entre 2006 et 2011 montre un desserrement des ménages avec une diminution de leur taille moyenne, si bien que leur nombre a augmenté plus rapidement que la population (respectivement 7 % et 5 %). Une telle évolution s'explique notamment par une forte hausse du nombre de personnes seules (+11,6 %), qui représentent aujourd'hui plus du tiers des ménages du territoire (34,7 %) ainsi que par l'augmentation du nombre de familles monoparentales (+11 %).

Avec plus de 27 % de plus de 60 ans, contre 23,7 % au niveau national, la population languedocienne est plus âgée que la moyenne française, elle affiche une part des moins de 20 ans (21 %) inférieure à celle observée en France (22,4 %).

La région connaît un vieillissement de sa population. Les projections à l'horizon 2040 montrent que la part des moins de 20 ans diminuera à l'échelle de la région, mais aussi de l'ensemble des départements, en particulier la Lozère, tandis que la part des plus de 60 ans augmentera fortement dans l'ensemble des départements. En 2040, selon l'INSEE, les plus de 60 ans représenteraient ainsi 34,7 % de la population languedocienne.

Un territoire marqué par la persistance d'un taux de chômage particulièrement élevé

S'inscrivant dans une dynamique de rattrapage économique, la région a connu une croissance soutenue entre 1998 et 2007 (+ 1,8 % en moyenne annuelle). Malgré une crise de moindre ampleur que dans le reste de la France en 2008, la région est l'un des territoires français les plus affectés par le chômage depuis 5 ans.

Fin 2011, le Languedoc-Roussillon compte près de 960 100 emplois. La région se caractérise par la prédominance de l'économie présente³ au détriment d'une économie de production. Les activités traditionnelles telles que le textile en Lozère ou l'exploitation des ressources du bassin houiller à Alès ont périéclité depuis plusieurs années. Le secteur tertiaire constitue donc le moteur de la croissance régionale, notamment grâce au tourisme, et regroupe une large majorité de l'emploi en 2013 (82 % contre 79 % à l'échelle métropolitaine). L'économie régionale se caractérise également par une forte part d'emplois saisonniers touristiques, ce qui n'est pas sans conséquences sur les problématiques de logement, sur le littoral notamment.

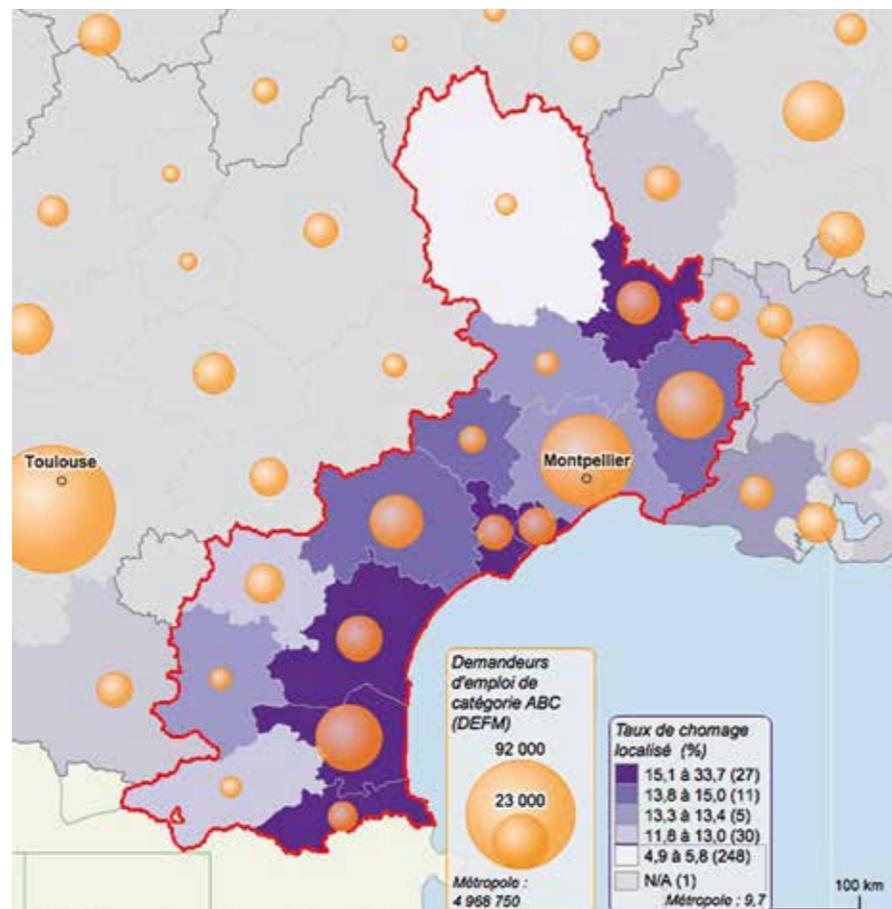
Le taux d'activité de la région (67,9 % en 2009) est inférieur au niveau national (71,9 %). Avec 361 emplois pour 1 000 habitants, elle présente une densité d'emploi très faible, en majorité concentrée dans les zones d'emploi de Montpellier, Perpignan et Nîmes.

³ L'économie présente répond aux besoins de la population présente sur un territoire, qu'il s'agisse de résidents ou de touristes. L'emploi présent se retrouve notamment dans les activités liées à l'éducation, la santé ou encore l'administration publique.

* Source : <http://www.languedoc-roussillon.direccte.gouv.fr>

Répartition du taux de chômage et du nombre de demandeurs d'emploi en Languedoc-Roussillon

Sources : CGET 2014 - IGN - Par zone d'emploi



Depuis 2008, le chômage continue de progresser dans la région, aggravé par la hausse de la population active liée à l'arrivée de nouveaux ménages. Ainsi, au deuxième trimestre 2014, la région affiche un taux de chômage de 13,9 %, largement supérieur à la moyenne métropolitaine (9,7 %). Deux départements sont particulièrement touchés : les Pyrénées-Orientales (14,9 %) et l'Hérault (14,3 %), qui présentent les taux les plus élevés à l'échelle de la région, mais aussi de la France métropolitaine. Certaines villes comme Béziers, Narbonne, Nîmes et Alès concentrent également une part importante de chômeurs.

Des revenus très faibles, une part importante de la population dépendante des minima sociaux

En 2011, le revenu régional médian par unité de consommation s'élève à 17 265 euros contre 19 918 euros en France métropolitaine. Non seulement la population languedocienne présente un faible revenu médian, mais les écarts de richesse y sont plus importants entre les plus riches et les plus précaires.

En 2010, le taux de pauvreté est supérieur à la moyenne nationale dans tous les départements du Languedoc-Roussillon. Un cinquième de la population, soit 500 000 personnes, se situe sous le seuil de pauvreté (964 euros par mois par unité de consommation), un chiffre en progression de 10 % entre 2008 et 2010.

La région concentre une part importante de bénéficiaires de minima sociaux : 9 % de bénéficiaires du RSA en 2012 contre 5,8 % à l'échelle nationale.



1/5^{ème} de la population régionale vit sous le seuil de pauvreté.

Par ailleurs, entre 2011 et 2012, le nombre d'allocataires de l'allocation spécifique de solidarité a progressé de 12,6% contre 11 % en France métropolitaine.

L'ouest de la région, en particulier autour de Carcassonne et de Narbonne, présente les plus faibles revenus médians. La part de bénéficiaires du RSA dépasse les 10 % dans ces deux départements.

La pauvreté est également marquée dans les territoires urbains attractifs comme dans l'Hérault, où plus de 20% de la population vit sous le seuil de pauvreté et 70 000 personnes sont des allocataires CAF à bas revenus. Ainsi, la forte attractivité de ce département s'accompagne de la persistance d'une

importante précarité sociale et d'un creusement des inégalités entre le littoral, présentant une part plus importante de ménages aisés, et l'intérieur des terres (notamment les Hauts-Cantons) concentrant de nombreux ménages non imposables.

⁹ Revenu fiscal annuel en 2011, INSEE

Marché de l'habitat et développement de l'offre : un contexte différencié selon les territoires et un fort clivage entre le littoral et l'arrière-pays

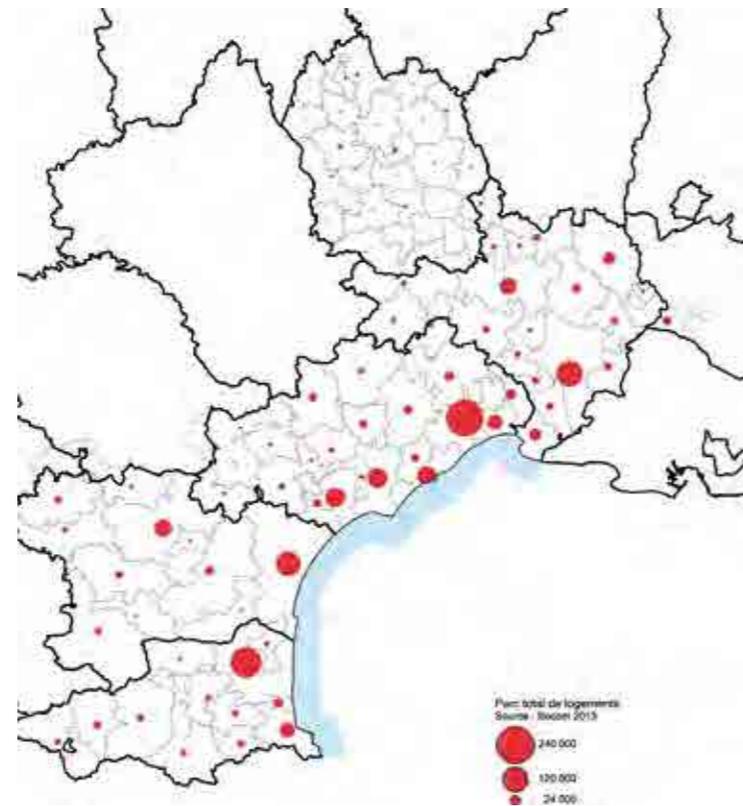
Outre ces évolutions de la structure de la population languedocienne, et afin d'approcher les différentes formes du mal-logement, il convient de se tourner vers les dynamiques qui animent le marché du logement.

Le parc du Languedoc-Roussillon s'élève à près de 1 745 000 logements et se concentre principalement sur les zones du littoral, les plus densément peuplées. Près de 40 % du parc de logements se situe dans l'Hérault, 25 % dans le Gard et 20 % dans les Pyrénées-Orientales. Les quatre plus grandes communautés d'agglomération en nombre d'habitants (Montpellier, Perpignan, Nîmes et Narbonne) dépassent les 100 000 logements et représentent 36 % du parc.

La place prépondérante du tourisme dans l'économie régionale se traduit par un taux moyen de résidences secondaires supérieur à 20 % (contre 9 % au niveau national). Cela concerne, en premier lieu, les stations balnéaires du littoral et dans une moindre mesure certaines stations des Pyrénées.

Répartition du parc de logement sur le territoire du Languedoc-Roussillon

Sources : DREAL 2014



CARACTÉRISTIQUES DU PARC	NOMBRE DE LOGEMENT	ÉVALUATION 2005-2013	PART DU PARC CONSTRUIT AVANT 1975	PART DE LOGEMENTS VACANTS	PART DE RÉSIDENCES SECONDAIRES	PART DE PROPRIÉTAIRE OCCUPANT	PART DE LOCATAIRES DU PARC PRIVÉ	PART DU PARC EN LOGEMENTS SOCIAUX (1)
AUDE	252 000	11,50%	49%	8%	25,70%	65%	27%	8,80%
GARD	422 000	12,20%	47%	8%	12,20%	61%	28%	10,60%
HÉRAULT	678 000	13,80%	43%	7%	18,80%	56%	35%	9,70%
LOZÈRE	60 000	7,10%	53%	9%	31,90%	70%	21%	6,90%
PYRÉNÉES ORIENTALES	332 000	10,70%	45%	7%	28,60%	62%	30%	8,10%
LANGUEDOC ROUSSILLON	1 744 000	12,20%	46%	8%	20,60%	60%	31%	9,50%
FRANCE	34 300 000	9,60%	59%	7%	9%			15,60%

Caractéristiques du parc de logement dans le Languedoc-Roussillon

Source : DREAL Languedoc-Roussillon « Habitat et logement, synthèse en Languedoc-Roussillon » juin 2014

L'augmentation de la production s'est considérablement ralentie depuis la crise de 2008

Le parc de logements de la région Languedoc-Roussillon a augmenté de +1,5 % par an en moyenne entre 2005 et 2013 (contre +1,2 % au niveau national). Si le parc de logements continue d'augmenter, la crise économique de 2008 a cependant fortement affecté l'activité de construction dans la région. Le nombre de logements mis en chantier est passé de 28 900 en 2007 à 15 214 en 2013, atteignant son niveau le plus bas depuis 2001.

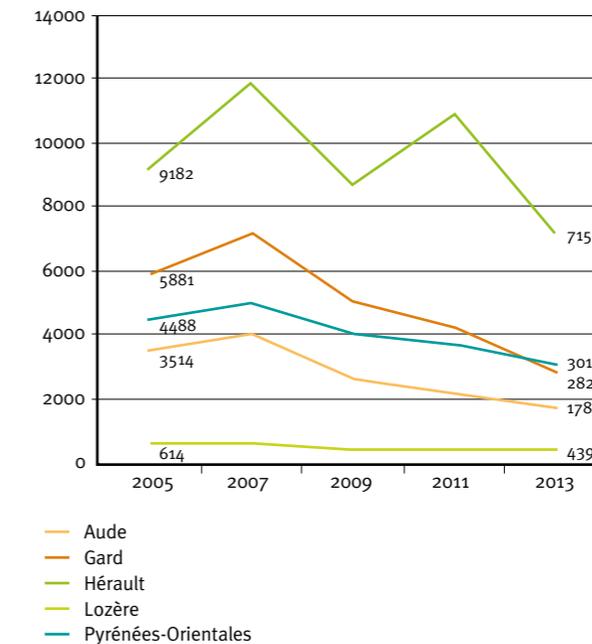
Cette forte diminution de la construction touche tous les départements. Elle a été particulièrement marquée dans le Gard et dans l'Hérault, qui ont vu leur nombre de logements mis en chantier passer respectivement de 7 200 à 2 800, et de 12 000 à 7 100, entre 2007 et 2013. Cependant, dans les zones de très forte tension, la construction s'est maintenue à un niveau élevé jusqu'en 2012. Ainsi, le nombre de logements mis en chantier sur le territoire de Montpellier Agglomération est le même en 2012 qu'en 2007. A l'opposé, dans les zones les moins tendues (l'ensemble du territoire à l'exception des principales agglomérations), la diminution du nombre de logements mis en chantier a été très forte : plus de 50 % de baisse entre 2006 et 2012 et une chute de la construction en collectif. Malgré une reprise en 2010 (+18 % de logements autorisés à la construction par rapport à 2009), la chute de la production de logements amorcée fin 2011 se poursuit en 2014, avec 20 % de logements en moins autorisés par rapport à juin 2013.

La production actuelle est portée avant tout par le département de l'Hérault, qui affiche une croissance annuelle soutenue (+1,6 % par an entre 2005 et 2013), largement stimulée par l'agglomération de Montpellier (+1,9 % par an entre 2005 et 2013), où l'effort quantitatif s'est intensifié ces dernières années⁶ : la production globale est ainsi passée de 2 800 entre 1999 et 2003, à 3 900 entre 2004 et 2007 et 4 800 entre 2007 et 2010. En 2013, le département concentre à lui seul près de 47% des mises en chantier.

⁶ Le récent PLH de l'agglomération de Montpellier maintient l'objectif volontariste de 5 000 logements neufs par an à l'échelle de l'agglomération pour la période 2013-2018, avec un soutien important au logement social. La volonté affichée est ainsi de dédier au minimum 30 % de la production neuve au logement locatif social (hors PSL), soit environ 1 500 logements par an.

Nombre de logements commencés depuis 2005 par département

(Sources : DREAL, Données SITADEL)



Malgré un effort de construction récent, un parc locatif social très faiblement doté et inégalement réparti sur le territoire

Avec un parc de 124 740 logements sociaux en 2013, le Languedoc-Roussillon reste parmi les régions les plus déficitaires. Le parc social ne représente que 9,5 % du parc des résidences principales contre 15,5 % pour la France métropolitaine.

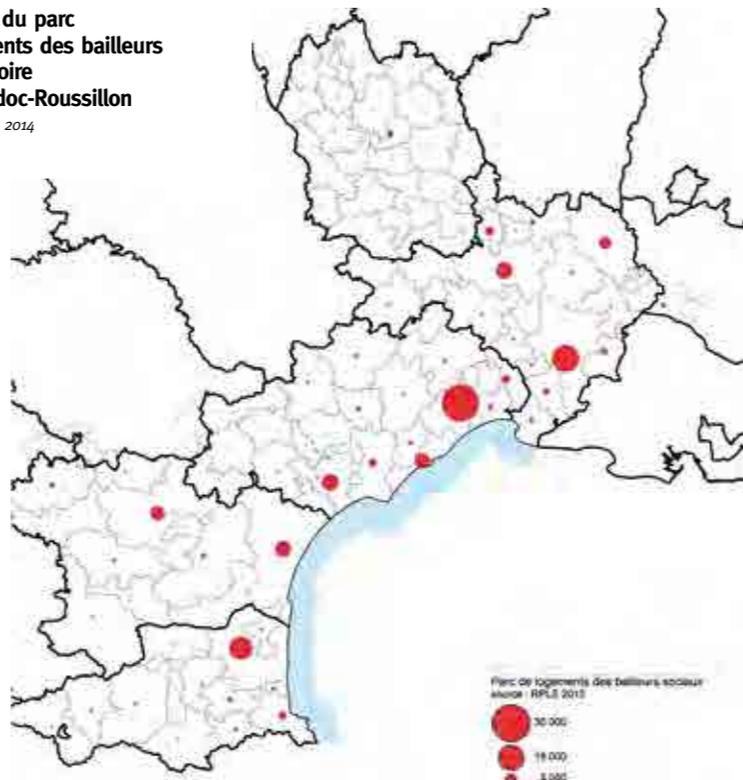
Toutefois, la région figure depuis quelques années parmi les plus dynamiques en termes de construction de logements sociaux. En 2013, l'État a contribué au financement de 4 900 logements vraiment sociaux (PLAI et PLUS), soit 10 % de plus qu'en 2012. Les mises en service de logements sociaux augmentent plus vite que les mises en chantier : 3 200 logements ont été mis en service courant 2012. Au vu du ralentissement des mises en chantier, un ralentissement des mises en service est prévisible à court terme.

Ce parc est inégalement réparti sur le territoire. Ainsi, l'Hérault concentre 40 % du parc régional et 55 % des nouvelles mises en service. De plus, 46 % de ces logements sociaux sont répartis sur les 3 principales agglomérations (CA Perpignan Méditerranée, CA Montpellier, CA Nîmes métropole), essentiellement dans les villes centres. Les communautés d'agglomérations de Nîmes et de Montpellier présentent les plus forts taux de logements sociaux (respectivement 14,3 % et 13,8 %).

Près de 35 communes (en particulier dans le Gard et l'Hérault) ne respectent pas leurs engagements triennaux au titre de la loi SRU, qui impose depuis janvier 2013⁷, 25 % de logements sociaux en 2025 parmi les résidences principales pour les communes de plus de 3 500 habitants.

Répartition du parc des logements des bailleurs sur le territoire du Languedoc-Roussillon

Sources : DREAL 2014



Caractéristiques du parc social : répartition du parc selon le financement

Source : DREAL Languedoc Roussillon « Habitat et logement, synthèse en Languedoc-Roussillon » juin 2014

PARC DE LOGEMENTS	PARC TOTAL DE LOGEMENTS SOCIAUX	NOMBRE PLA1	PART DE PLA1	NOMBRE PLUS	PART DE PLUS	NOMBRE PLS	PART DE PLS	AUTRES (FINANCEMENT AVANT 1977)	AUTRES (FINANCEMENT À PARTIR DE 1977)
AUDE	15 127	746	5%	6 694	44%	192	1,27%	5 643	1 850
GARD	37 313	2 603	7%	14 447	39%	945	2,53%	17 422	1 896
HÉRAULT	50 854	4 143	8%	25 676	50%	1 767	3,47%	14 884	4 384
LOZÈRE	2 716	528	19%	2 015	74%	12	0,44%	97	64
PYRÉNÉES ORIENTALES	18 732	1 921	10%	9 656	52%	367	1,96%	5 325	1 463
LANGUEDOC ROUSSILLON	124 742	9 941	8%	58 488	47%	3 283	2,63%	43 371	9 657

⁷ Comité Régional de l'Hébergement et de l'Habitat de septembre 2014

En 2013, le parc social de la région est majoritairement composé de PLUS (47 %) qui représentent 56 % des logements mis en service. Un effort est à noter concernant la production de PLA1, qui représente moins de 10 % du parc mais 22 % des entrées dans le parc en 2012 et 24 % des logements sociaux financés en 2014⁸.

Toutefois, malgré une bonne dynamique de construction et des efforts en termes de financements de produits destinés aux ménages les plus modestes, le parc reste largement insuffisant au regard des 66 000 demandes enregistrées en 2013. Ainsi, avec 4 931 logements sociaux produits, la production de PLUS et PLA1 reste en-deçà de l'objectif régional fixé en 2013 de 5 770 logements sociaux⁹.

Non seulement la production de logement social reste insuffisante mais elle subit, depuis 2014, la baisse plus générale de la production de logements. Les objectifs de financement dans la région en 2014 s'élevaient à 7 200 logements locatifs sociaux dont 3 739 PLUS, 1 761 PLA1 et 1 700 PLS. Au 1er septembre 2014, seul 9 % de l'objectif assigné a été financé (494 PLUS et PLA1), soit bien moins que les 852 PLUS-PLA1 agréés en 2013 à la même date¹⁰. Ce démarrage tardif s'explique, entre autres, par un contexte électoral peu favorable à la sortie de projets et une programmation tardive.

⁸ Source : Ministère du Logement

⁹ Source : URO HLM

¹⁰ Source : CRHH de septembre 2014

¹¹ La communauté d'Agglomération est devenue Métropole au 1^{er} janvier 2015

¹² Pour la Lozère, les données ne sont pas mentionnées.



Le marché de l'immobilier est particulièrement tendu sur les zones littorales (ci dessus, le port de Palavas)

Un marché immobilier globalement tendu, présentant des prix très élevés dans les agglomérations et le littoral

De façon globale, le marché immobilier du Languedoc-Roussillon est plutôt qualifié de tendu. Mais cette appréciation cache des disparités infrarégionales importantes. Le territoire du littoral, et plus fortement encore l'agglomération de Montpellier, présentent toutes les caractéristiques des grandes agglomérations au marché immobilier en tension : prix élevé du foncier et des loyers dans le privé, concentration de la demande en logement social. Cette situation s'explique par le fait que le rattrapage en termes de produc-

tion neuve n'est pas encore réalisé sur le territoire de la Communauté d'agglomération¹¹, malgré les efforts de production de la période récente. De leur côté, l'arrière-pays et les départements de l'Aude, de la Lozère et des Pyrénées-Orientales présentent les caractéristiques d'un marché relativement plus fluide et détendu.

Dans les territoires tendus ou non, l'augmentation des prix du marché et la faiblesse des ressources des ménages conduisent à un décrochage. Les prix à l'acquisition restent relativement élevés, aussi bien dans l'ancien que dans le neuf, malgré le ralentissement de l'activité immobilière depuis 2012. En 2013, les prix de vente moyens dans le neuf s'établissent à 2 900 € / m² dans l'Aude,

3 300 € / m² dans les Pyrénées-Orientales, 3 400 € / m² dans le Gard et 3 700 € / m² dans l'Hérault selon les chiffres de la DREAL¹². Sur les dix dernières années, l'Hérault est l'un des départements de France (en dehors de l'Île-de-France) qui a enregistré une des plus fortes progressions des prix de vente des logements. L'aire montpelliéraine et le littoral présentent les prix au m² les plus élevés.

Les loyers privés n'ont cessé d'augmenter dans les années 2000. Ils diminuent depuis 2010, sauf pour les appartements neufs. Le prix au m² pour la région est estimé à 10,9 euros par l'indice Clameur d'août 2014. Selon les territoires, ces prix varient entre 7,4 € / m² et 12,2 € / m², ce qui fait du Languedoc-Roussillon l'une des régions les plus chères du sud de la France. En revanche, le loyer moyen dans le parc social est plus faible que dans le reste de la France (5,34 € / m² contre 5,71 € / m²).

L'accession à la propriété devenue impossible pour une partie toujours plus importante de la population

Dans le Languedoc-Roussillon, le parc de logements est majoritairement composé de propriétaires (58,3 % en 2011), proportion un peu supérieure à la France métropolitaine (57,7 %). Cependant, l'augmentation des coûts de l'immobilier et la précarisation des ménages contribuent à rendre plus difficile l'accession, désormais devenue quasiment impossible pour les ménages modestes.

Seuls les dispositifs tels que le Prêt à Taux Zéro (PTZ) permettent encore aux ménages modestes d'accéder à la propriété. Entre 1999 et 2009, 75 000 PTZ ont été accordés en Languedoc-Roussillon. L'évolution des conditions d'octroi des PTZ a contribué à l'évolution du profil des ménages accédants aidés : près d'un tiers sont des ménages modestes ou très modestes¹³

(ménages dont le revenu fiscal médian est inférieur à 14 070 € par an). Entre 1999 et 2009, la durée moyenne du prêt principal s'est allongée, passant de 16 à 24 ans pour les accédants ayant bénéficié d'un PTZ. Avec un taux d'effort moyen bien supérieur à la moyenne nationale (30% pour la région languedocienne contre 23% au niveau national). Le PTZ+ de 2012, qui réintroduit des plafonds de ressources et exclut donc les ménages plus aisés, ne parvient pas non plus à aider de manière significative les ménages modestes. Dans l'Hérault, on constate un recul de 11% des PTZ+ entre 2011 et 2012, à la fois dans les principales agglomérations et les secteurs ruraux, soit une baisse plus importante qu'au niveau national (-8%). Ce recul s'est accentué en 2013. Malgré l'intention positive, l'abaissement des plafonds de ressources n'a donc pas eu l'impact escompté auprès des ménages modestes.

¹³ Les ménages modestes ont un revenu fiscal médian par an par UC compris entre 14 070 € et 19 031 €. Sont considérés comme très modestes, les ménages dont le revenu fiscal médian est inférieur à 14 070 € par UC par an.

Variation des prix d'acquisition selon les territoires et les types de bien

(Sources : DREAL Languedoc Roussillon, ECLN)

Prix d'acquisition	prix appartement neuf (€/m ² en 2013)	prix appartement ancien (€/m ² en 2012)	prix maison individuelle ancienne (€/m ² en 2012)
Aude	2900	2200	1800
Gard	3400	2300	2200
Hérault	3700	2700	2300
Lozère	-	1400	1400
Pyrénées-Orientales	3300	2200	2100
LANGUEDOC ROUSSILON	3600	2500	2200

Le centre ville de Montpellier, en perpétuel renouvellement...

Cette synthèse des dynamiques socio-démographiques et du marché de l'habitat local en Languedoc-Roussillon dresse le portrait d'une région confrontée à plusieurs grandes tendances :

- Un contraste marqué entre les territoires : si l'arrière-pays, composé de la Lozère, du nord de l'Aude, des Pyrénées-Orientales et du Gard, se montre moins attractif et plus vieillissant, l'arc Perpignan-Montpellier-Nîmes se caractérise non seulement par une forte poussée démographique mais également par une persistance, voire une aggravation, du chômage et de la précarité.

- Une augmentation de la précarité dans la région, accrue par la crise économique, des dispositifs et des niveaux d'aides insuffisants ainsi qu'un décalage croissant entre le coût de l'offre immobilière existante et les besoins des demandeurs les plus modestes.

- Une tension du logement locatif tant dans le parc privé que le parc social (66 000 demandes de logement social en attente en 2013), particulièrement vive sur les zones littorales et les grandes agglomérations, avec des niveaux de loyers difficilement compatibles avec les ressources des ménages.



CHAPITRE 2

UN TERRITOIRE MARQUÉ PAR LE DÉCALAGE ENTRE LE PARC DE LOGEMENT DISPONIBLE ET LA PRÉCARITÉ DES MÉNAGES

Un parc de logement social qui reste insuffisant et inadapté aux besoins des ménages

Malgré un effort récent de production sur certains territoires, l'offre de logements sociaux reste largement insuffisante au regard de l'augmentation du nombre de demandeurs.

Pour un nombre important de ménages, le parc social représente l'unique possibilité d'accéder à un logement décent au loyer adapté. Malgré un effort de construction ces dernières années, le manque de logement social s'avère toujours criant à l'échelle de la région et de l'ensemble des départements (9,5 %, soit bien inférieur à la moyenne nationale de 15,5 %) et le retard à rattraper pour répondre aux demandes demeure considérable.

En 2012, 1 logement social sur 10 a fait l'objet d'un changement de locataire dans la région, soit un taux de rotation simi-

laire à celui observé en France¹⁴. Toutefois sur les zones les plus tendues, du fait de la faiblesse du parc et / ou de l'importance des demandes, le taux de rotation est plus faible. Si en Lozère ou dans les Hauts cantons, le taux de rotation s'élève à 15 %, il n'est ainsi que de 8 % dans l'Hérault.

Ainsi, au regard des 46 469 demandeurs de logement social (hors mutations¹⁵) enregistrés en 2014, une demande sur 4,5 a pu être satisfaite (1 sur 3,65 au niveau national). À Montpellier, où seul un logement est proposé pour 6 demandes, la pression sur le logement social se traduit par des délais d'attente particulièrement importants : 10 % des demandeurs sont en attente de logement depuis plus de 3 ans. A l'échelle régionale, la tension au regard du logement social est inégale selon les secteurs : plus forte au sein des aires urbaines de Montpellier, Nîmes, Narbonne ou Perpignan, elle est aussi particulièrement prégnante sur l'ensemble de la frange littorale et se diffuse jusque dans l'arrière-pays.

¹⁴ Source : DREAL Languedoc-Roussillon 2014.

¹⁵ En 2013, le nombre de demandeurs dont les demandes de mutation était estimé à 66 730.

Quartier d'habitat social Pergola. Malgré un effort récent de construction, l'agglomération de Montpellier ne compte que 14% de logements sociaux dans son parc.



État des lieux par département de la demande du logement social et des attributions.

Source : Système national d'enregistrement, au 30 juin 2014.

	STOCK DEMANDES ACTIVES (HORS MUTATION)	NOMBRE ATTRIBUTIONS HORS MUTATION INTERNE (12 MOIS GLISSANTS)	RATIO*
AUDE	4 125	1 378	2,99
GARD	9 440	2 632	3,59
HERAULT	24 429	4 069	6
LOZÈRE	470	286	1,64
PYRÉNÉES ORIENTALES	8 005	2 042	3,92
LANGUEDOC ROUSSILLON	46 469	10 407	4,47
FRANCE	1 194 784	327 651	3,65

* Comparaison du stock de demandes (hors demandes de mutations internes) au 30/06/2014 et du nombre d'attributions (hors mutations) sur 12 mois glissants.

L'offre existante est pour partie inadaptée aux besoins des demandeurs

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

› Une offre encore insuffisante en PLAI

Alors qu'en 2013, 45 % des demandeurs de logements sociaux de la région présentent des revenus mensuels inférieurs à 1 000 € (contre 36 % à l'échelle nationale)¹⁶, le parc de logements en PLAI ne représente que 8 % du parc de logements sociaux. Près d'un quart des logements du Languedoc-Roussillon proposent des niveaux de loyers supérieurs à 6 €/m², soit des niveaux supérieurs aux capacités finan-

cières d'une large partie des ménages demandeurs. Et la tendance est à la hausse : les HLM neufs mis en service en 2012 affichent des loyers moyens supérieurs (6,5 €/m²) à ceux du parc existant (5,71 €/m²). À titre d'exemple, dans l'Hérault, alors que 70 à 80 % des demandeurs sont éligibles au PLAI, les objectifs de production visent deux tiers de logements PLUS et seulement un tiers de PLAI.

L'augmentation, ces dernières années, du nombre de logements financés en PLAI, a permis un récent et relatif rééquilibrage de cette offre, mais cet effort demeure à poursuivre et à renforcer pour répondre à l'importance des demandes de ménages aux revenus très modestes.

¹⁶ Source : DREAL Languedoc - Roussillon.

Caractéristiques du parc social : taux de rotation et niveau de loyer

Source : DREAL Languedoc Roussillon « Habitat et logement, synthèse en Languedoc Roussillon » juin 2014

PARC DE LOGEMENTS	TAUX ROTATION DANS LE PARC (2012)	NIVEAU DE LOYER MOYEN	NIVEAU DE LOYER DES LOGEMENTS MIS EN SERVICE (NEUF)	NIVEAU DE LOYER PLAI	NIVEAU DE LOYER PLUS	NIVEAU DE LOYER PLS
AUDE	11,40%	5,01	5,36	4,87	5,61	6,27
GARD	9,80%	5,22	6	5,15	5,85	7,81
HÉRAULT	8,10%	5,6	6,06	5,32	6,04	7,94
LOZÈRE	16,60%	4,86	5,49	5,25	4,77	6,01
PYRÉNÉES ORIENTALES	9,40%	5,17	5,41	4,87	5,53	6,94
LANGUEDOC ROUSSILLON	8,20%	5,34	5,86	5,1	5,83	7,69
FRANCE	9,80%	5,71	6,5	5,55	6,11	8,13

Un manque de petits et de très grands logements

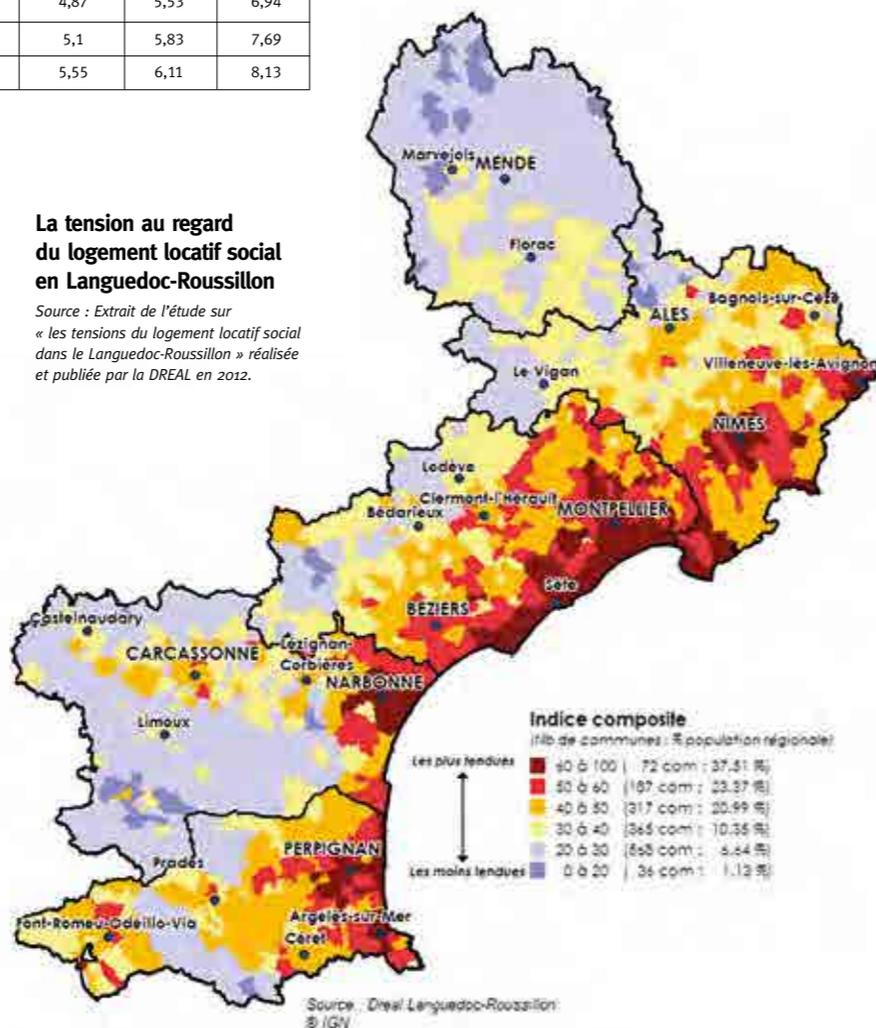
Alors que la demande de logement social concerne pour 39 % (jusqu'à 41 % dans l'Hérault) des petits logements (T1 et T2), le parc disponible est constitué à 72 % de T3 et T4 et ne comprend que 19 % de T1 et T2. Par ailleurs, 5 % des demandes de logement social portent sur des grands logements (T5 et plus) : si ces logements représentent 9 % du parc disponible, le taux de rotation y est cependant beaucoup plus faible¹⁷. Ce désajustement entre l'offre et la demande est d'autant plus important que les logements mis en service comprennent encore trois quarts de T3 et T4.

À titre d'exemple, le parc de logements aidés de Nîmes Métropole est constitué à 73 % de logements de 3 ou 4 pièces, alors que le pourcentage des demandes pour ce type de logements n'est que de 65%. Les besoins portant sur des T1 ou des studios représentent 26 % des demandes enregistrées en 2010 dans la Communauté d'agglomération, alors que la part de petits logements dans le parc n'est que de 20 %.

¹⁷ Selon l'étude réalisée par la DREAL « Habitat et logement, synthèse – juin 2014 », la moitié des logements de 5 pièces et plus sont occupés par leur locataire depuis au moins 10 ans, contre seulement 23% des studios.

La tension au regard du logement locatif social en Languedoc-Roussillon

Source : Extrait de l'étude sur « les tensions du logement locatif social dans le Languedoc-Roussillon » réalisée et publiée par la DREAL en 2012.



Un parc locatif privé devenu inaccessible à une large partie de la population

Des niveaux de loyers déconnectés des ressources des ménages présents sur le territoire

La région Languedoc-Roussillon se distingue par une déconnexion majeure entre des niveaux de loyer particulièrement élevés dans le parc privé et une population marquée par la précarité économique.

Au niveau régional, près de la moitié des occupants du secteur locatif privé présentent des revenus modestes, inférieurs à 60% du plafond HLM, contre 35% en France métropolitaine, proportion qui atteint 52 % dans les Pyrénées-Orientales et dans l'Aude. Dans le Gard, ce sont ainsi 27 000 locataires du parc privé qui sont éligibles à un logement très social¹⁸.

Or, ces ménages modestes sont confrontés à des niveaux de loyer globalement élevés dans le Languedoc-Roussillon, 10,9 €/ m² en moyenne régionale, et jusqu'à 14 €/ m² à Montpellier (cf. données en annexes). Ainsi l'écart entre les niveaux de loyer du parc privé et du parc social est devenu particulièrement notable : au travers des dossiers de demandes au FSL de l'Hérault, on peut constater un écart variant de 13 % à 29 % entre les niveaux de loyer du parc privé et du parc social pour des ménages présentant pourtant tous des niveaux de ressources faibles.

Cette inadéquation structurelle entre les capacités financières des ménages et les loyers du parc privé est largement perceptible à travers le pourcentage de deman-

deurs de logement social logés dans le parc locatif privé (36 % contre 28 % au plan national), et par la proportion de demandeurs motivés par l'accessibilité financière du logement social (27 % contre 21 % au plan national)¹⁹.

Les ménages aux ressources modestes sont donc contraints à des efforts financiers considérables pour accéder au logement dans le parc privé. Cet effort est lisible au travers de l'importance des demandes d'aides financières au FSL « Accès », pour faire face aux frais relatifs à l'emménagement (dépôt de garantie, 1er mois de loyer, ameublement, assurance, etc.)²⁰.

- Dans le Gard, 72 % des bénéficiaires du FSL « Accès » sont des ménages accédant à un logement privé, alors que leurs ressources leurs permettraient de prétendre à un logement social. Cette aide financière, dont le montant moyen est passé de 765 à 806 euros entre 2012 et 2013, permet ainsi principalement aux ménages d'accéder au parc locatif privé.

- Dans l'Hérault, en deux ans, le financement des aides à l'accès a augmenté de 31 %, pour une aide moyenne de 1 040 € par dossier. Cependant, de nombreux ménages ne peuvent prétendre à ces aides dans la mesure où le niveau des loyers les contraint à des taux d'efforts trop élevés au regard des critères appliqués par le Conseil Général. Ce dernier ne souhaite en effet soutenir que les ménages dont le reste-à-vivre est considéré comme acceptable et pérenne, et dont le taux d'effort ne dépasse pas 33 %

¹⁸ Source : PDALPD Gard.
¹⁹ Source : DREAL Languedoc-Roussillon, 2014.
²⁰ Montant du FSL accès en 2013 : 4 700 000€ de budget dédié aux aides à l'accès dans l'Hérault, 2 687 806€ dans le Gard et 1 155 453 € dans les Pyrénées Orientales.

S'éloigner des pôles urbains pour se loger à des niveaux de loyers accessibles : un coût indirect pour les ménages les plus précaires

Les ménages contraints de s'éloigner des grandes villes en raison du coût du foncier et de l'immobilier sont confrontés à d'importantes charges supplémentaires liées aux frais de déplacements nécessaires pour accéder à l'emploi et aux services ou aux frais de garde d'enfants. Ainsi, dans le Gard, le Plan de déplacement urbain de Nîmes Métropole met l'accent sur la progression du taux de motorisation au cours des dix dernières années, phénomène lié à l'étalement urbain et à l'éloignement domicile-emploi.

Ce phénomène n'affecte pas de la même manière les 5 départements de la région. Ainsi, les habitants de l'Hérault bénéficient d'un maillage de transports en commun relativement dense facilitant les déplacements des ménages les plus modestes, y compris les plus éloignés des aires urbaines. En revanche, l'organisation géographique du département des Pyrénées-Orientales autour de ses trois principales vallées, conjuguée à la faiblesse des infrastructures de transport, renforce la dépendance des ménages à l'égard de la voiture.

des ressources globales. En 2013, 331 demandeurs ont ainsi vu leur demande refusée du fait d'un niveau de loyer jugé trop important (ces situations représentent donc 23 % des 1 296 dossiers refusés, sur un total de 5 824 dossiers reçus).

Étant donné le manque de logements sociaux, le parc privé reste indispensable pour répondre aux besoins et accueillir des ménages aux ressources modestes. Selon les acteurs locaux, malgré le développement récent d'un parc conventionné, il existe encore d'importantes difficultés à capter des logements privés sur certains territoires, et en particulier des petits logements. Par ailleurs, en matière de conventionnement, une majorité de propriétaires reste réticente à s'engager dans cette démarche.

Des difficultés d'accès au logement qui touchent particulièrement certains publics

La difficulté des ménages les plus modestes à accéder au logement dans le parc privé s'exprime également par la forte demande de logement social. Parmi les demandeurs de logement social à l'échelle régionale, on compte 17 % de personnes au chômage, la proportion pouvant monter jusqu'à 35 % dans l'agglomération d'Alès, contre 15 % au niveau national.

Parmi les plus modestes, certains types de ménages semblent davantage affectés que d'autres par les difficultés d'accès au logement :

➤ **Les familles monoparentales**, qui représentent 27 % des demandes de logement social dans la région et jusqu'à 30 % des demandes dans le Gard, contre 24 % au plan national.

➤ **Les jeunes** sont également surreprésentés. Avec 1 demandeur de logement

social sur 5 à l'échelle régionale, les moins de 30 ans sont ainsi confrontés à d'importantes difficultés pour accéder à un logement autonome. Les acteurs locaux rencontrés évoquent plus particulièrement le cas des jeunes de moins de 25 ans qui, ne percevant pas le RSA, sont par conséquent exclus d'un certain nombre de dispositifs et n'ont pas la capacité financière d'accéder à un logement autonome.

Parmi les demandes d'aides au FSL dans les Pyrénées-Orientales, le nombre de ménages de moins de 25 ans a augmenté de 174 % entre 2005 et 2013, ce qui témoigne des difficultés grandissantes de ces jeunes. Ils sont également de plus en plus nombreux à solliciter le secteur de l'hébergement.

L'observatoire de 2013 de l'Union Régionale pour l'Habitat des Jeunes (URHAJ) confirme ces difficultés d'accès à un logement de droit commun. Disposant de très faibles ressources (revenu moyen inférieur à 700 €), les jeunes accueillis dans les structures de l'URHAJ peinent de plus en plus à en sortir, comme en témoigne l'allongement depuis quatre ans de la durée moyenne des séjours en FJT relevée par l'URHAJ en 2013 (près de 49 % des jeunes accueillis restent plus de 6 mois dans les structures, dont 22 % plus d'un an)²¹. Par ailleurs, à leur sortie de la résidence, seuls 30 % de ces jeunes accèdent à un logement autonome (contre 36 % en 2012). Ces difficultés d'accès sont particulièrement perceptibles sur les territoires du littoral, où la tension est forte sur le marché des petits logements du fait de l'importance du travail saisonnier. Les difficultés pour se loger sont particulièrement criantes pour les jeunes en apprentissage, qui représentent ainsi 50% des résidents accueillis par l'URHAJ, alors même qu'ils sont en phase d'insertion professionnelle.

Expérimentation sur les actions menées par l'association « Habitat Jeunes » et le Bureau d'Accès au Logement (BAL) : accompagnement des jeunes vers le logement et garantie loyer

Le dispositif « Clé Montpellier Logement » a été mis en place par la Ville de Montpellier en février 2013. S'inscrivant dans la continuité des actions de soutien à l'accès et à l'installation des jeunes dans leur logement, ce dispositif s'adresse aux jeunes actifs (CDD, CDI ou contrat d'intérim) montpellierains de moins de 30 ans intégrant un logement.

Pour faciliter la location d'un logement à Montpellier le jeune actif peut bénéficier soit de :

- Une aide au financement du premier mois de loyer (charges comprises) dans la limite de 1 000 euros,
- Une aide au financement des équipements nécessaires à l'installation comprenant les appareils de cuisson, le couchage, tables et chaises, armoire, réfrigérateur et lave-linge dans la limite de 800 euros,
- Une aide au financement du dépôt de garantie à titre exceptionnel dans la limite de 1000 euros.

Ces aides prennent la forme d'une avance remboursable sans intérêt, sur une durée maximale de 36 mois, après un différé de trois mois. Elles sont accordées à la date d'effet du bail et aucun frais de dossier n'est à la charge du bénéficiaire.

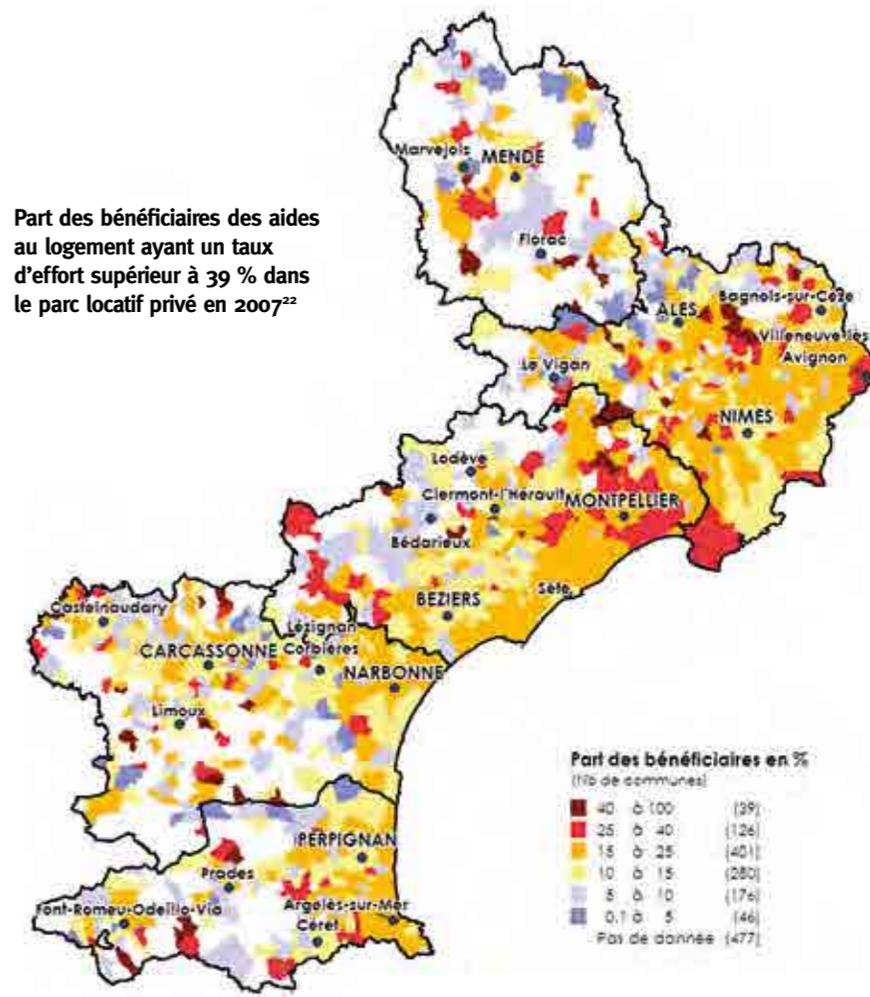
Selon le rapport d'activité de la Boutique Logement Jeunes (service chargé de l'information et de l'instruction des dossiers) sur l'année 2013, le dispositif a permis à 54 jeunes d'être aidés sous forme d'un prêt à taux zéro pour le premier loyer ou l'achat de mobilier.

Un parc locatif privé dans lequel les ménages se maintiennent au prix d'importantes difficultés

Des dépenses de logement qui pèsent sur le budget des ménages et plus particulièrement sur les plus modestes et les locataires du parc privé

Les développements précédents ont mis en évidence la tension croissante du marché locatif, en particulier sur les principales agglomérations et les zones littorales et rétro-littorales. Cette évolution peut se traduire pour les ménages par une dégradation des conditions de vie (sur-occupation, logement dégradé et mal chauffé, etc.) et des difficultés de maintien pour ceux qui ont réussi à accéder à un logement.

À l'échelle de la région, en 2007, 17,3 % des locataires bénéficiaires des aides au logement ont un taux d'effort supérieur à 39 % de leurs revenus une fois déduites les aides au logement. La carte ci-dessous met en relief les territoires sur lesquels les ménages du parc locatif privé consentent des taux d'efforts importants : se distinguent notamment les zones comprises autour de l'agglomération montpellieraine et du Grau du Roi, ainsi que, de façon moins saillante, la zone littorale, en raison des niveaux de loyers pratiqués sur ces secteurs. Cependant, plusieurs communes rurales de l'arrière-pays (Gard, Hérault, Aude) accueillent également une large part de ces ménages : le phénomène est alors moins lié aux niveaux de loyers pratiqués qu'à la précarité économique des ménages concernés.



²¹ « Observatoire de la population » Habitat Jeune - Languedoc-Roussillon - données 2013.
²² Source : Extrait de l'étude sur « les tensions du logement locatif social dans le Languedoc-Roussillon » réalisée et publiée par la DREAL en 2012.

Dans ce contexte, les ménages peinent à assurer tout ou partie de leurs dépenses de logement. Ces difficultés se traduisent en premier lieu par le recours aux dispositifs d'aide au maintien, à commencer par le Fond Solidarité Logement²³. À titre indicatif, le Conseil Général de l'Hérault a constaté²⁴ une hausse de 9 % des aides au maintien entre 2012 et 2013 (la moyenne du financement est de 1 052 €). Plus de la moitié des ménages aidés expliquent leur dette de loyer par des problèmes de ressources, liés pour la moitié d'entre eux à une perte de revenus témoignant de l'impact de la crise économique. Autre indicateur des difficultés éprouvées par les ménages pour faire face aux coûts liés au logement : la hausse des aides attribuées au titre du FSL « énergie »²⁵. Le département du Gard observe ainsi, entre 2012 et 2013, une augmentation significative du nombre d'aides attribuées au paiement des factures d'électricité (+33 %), d'eau (+23 %) et de gaz (+18 %)²⁶.

Soulignons également que les plus de 60 ans sont de plus en plus concernés par les difficultés financières pour faire face à leurs dépenses de logement, dans la mesure où le minimum vieillesse ne leur permet plus de régler l'intégralité du loyer et des charges. Dans l'Hérault, la part de ce public a augmenté parmi les demandeurs au FSL, en particulier au titre du maintien dans le logement et maintien de « fluide ».

Le poids des dépenses liées au logement peut ainsi occasionner d'importantes difficultés budgétaires pour les ménages les plus modestes et ce, d'autant plus que les dispositifs d'aide au maintien se révèlent insuffisants ou inadaptés, du fait d'une restriction des critères d'accès, d'une baisse des niveaux d'aides, de délais d'instruction trop longs, d'un manque de prévention et de réactivité, etc.

Des ménages contraints de solliciter le dispositif « Appels de Détresse » pour faire face à leurs difficultés de logement

La Fondation Abbé Pierre attribue chaque année des aides exceptionnelles en réponse à des appels de détresse. Ces coups de pouce sont exclusivement tournés vers des problématiques liées au logement. Au cours de l'année écoulée, l'enveloppe dédiée à

ces aides a été plus que doublée, passant de 30 000 à 70 000 €. On observe une très nette augmentation des demandes d'aides pour régler des factures d'énergie et des dettes de loyers. En région Languedoc-Roussillon, 20% des demandes émanent de personnes de moins de 25 ans et de plus de 60 ans, ce qui confirme la précarité grandissante des jeunes et des retraités, comme celle des femmes isolées (50%).



Sur le littoral, les niveaux de loyers dans le parc privé sont particulièrement élevés, déconnectés des niveaux de ressources de la population (ici, la Grande Motte).

²³ Montant du FSL maintien en 2013 : 1 160 000 € de budget dédié aux aides au maintien dans l'Hérault, 1 033 576 € dans le Gard et 388 058 € dans les Pyrénées Orientales.

²⁴ Source : bilan d'activité 2013 du FSL de l'Hérault

²⁵ Montant du FSL énergie en 2013 : 4 276 000 € de budget dédié aux aides aux fluides dans l'Hérault, 2 096 712 € dans le Gard et 1 074 200 € dans les Pyrénées Orientales

²⁶ Source : 6^{ème} PDALPD du Gard.

Au regard de ces difficultés, des dispositifs sous pression qui ne parviennent pas à jouer leur rôle de régulation et d'accompagnement des plus démunis

Malgré l'existence de dispositifs d'accès prioritaires, de nombreuses personnes peinent à accéder à un logement

Si les ménages rencontrant des difficultés peuvent recourir à diverses filières prioritaires, supposées leur permettre un accès plus rapide au logement, celles-ci semblent fonctionner difficilement. Bien que variant d'un département à l'autre, ces logements prioritaires concernent avant tout les ménages prioritaires au DALO, les sortants de structures d'hébergement, les ménages en difficultés socio-économiques et les publics du PDALPD.

Des accords collectifs départementaux ont été signés avec les bailleurs sociaux pour

garantir la mobilisation du contingent préfectoral pour le relogement de ces publics. Si certains acteurs associatifs constatent l'amélioration de l'accès au logement de personnes en grande difficulté, notamment en sortie de structures d'hébergement, nombreux sont ceux qui ne reçoivent pas de proposition. Ainsi, dans le Gard, 50 % des publics prioritaires au titre du DALO se logent dans le parc privé, faute d'une attribution dans le parc social d'un logement adapté à leurs besoins et leurs attentes.

Selon le bilan du CRHH de septembre 2014 sur la réservation des logements sociaux par l'Etat pour le relogement des publics prioritaires et la mise en œuvre de la convention entre l'Etat et les bailleurs sociaux, en septembre 2014, les bailleurs n'avaient réalisé que 54 % de leurs objectifs de relogement fixés pour 2014 (3 576 relogements en 2014). Les résultats sont très hétérogènes d'un département à l'autre : en 2013, ce taux de relogement des ménages prioritaires, par rapport aux objectifs de relogement, était de 7 % dans l'Aude, 17 % dans le Gard, 69 % dans l'Hérault, 1 % en Lozère et 33 % dans les Pyrénées Orientales.

Bilan de la mise en œuvre des objectifs de la commission MDES (Ménages cumulant des Difficultés Economiques et Sociales) dans l'Hérault

En 2013, 820 dossiers ont été reçus, 773 dossiers ont été présentés aux bailleurs, 383 ont fait l'objet d'une proposition, soit environ 47 %. In fine, seuls 242 ménages ont effectivement été relogés (82 refus et 59 absences de réponse).

Un quart des demandes émanent de ménages hébergés en appartements relais ou résidences sociales et 11 % de personnes en situation de loyer inadapté aux ressources.

Il est important de souligner que lorsque les ménages passent 3 fois en commission sans être retenus, ils ne sont plus proposés (150 dossiers sont passés en commission chaque mois pour environ 250 logements attribués tous les ans aux publics MDES).

Le recours au DALO : des territoires inégalement concernés mais des demandes en hausse et des réponses insatisfaisantes

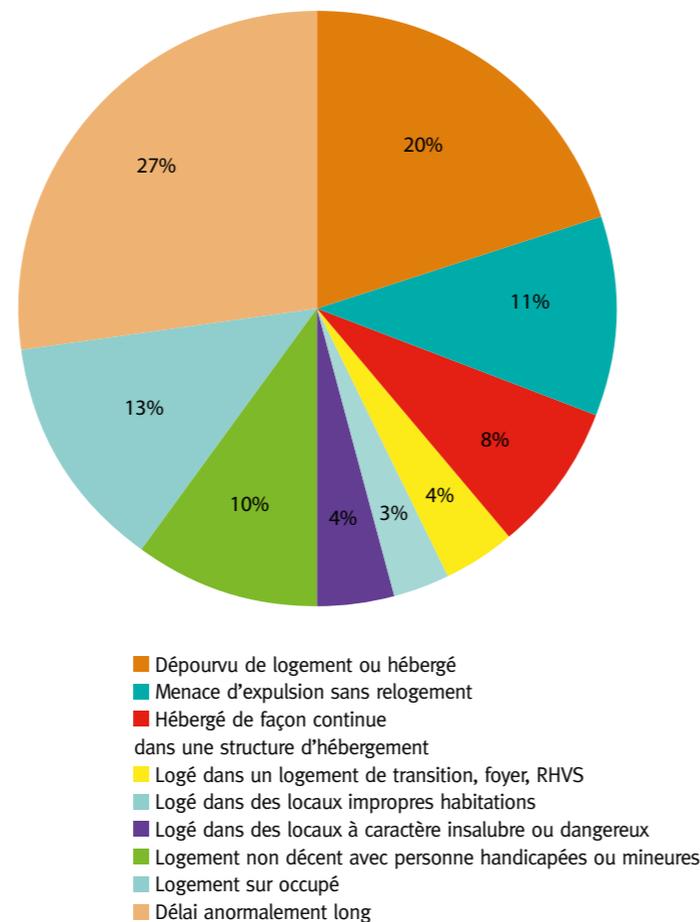
L'insuffisance de l'offre se traduit par un nombre important de recours DALO : avec 2 669 dossiers déposés auprès de la commission DALO, en 2013, le Languedoc-Roussillon fait partie des 6 régions enregistrant le plus de dossiers. Depuis 3 ans, on constate une hausse constante du nombre de dossiers déposés, hormis dans l'Aude et dans le Gard²⁷. Cette augmentation de 8 % entre 2012 et 2013 est portée en premier lieu par le département de l'Hérault, qui concentre 70 % des demandes (environ 156 dossiers y sont déposés chaque mois).

Toutefois, seules 37,5 % de ces demandes aboutissent à une décision favorable. Il existe en effet une variation importante du taux de décisions favorables d'un département à l'autre : alors que dans les Pyrénées-Orientales, près de 65 % des dossiers se traduisent par une validation, seuls 34 % des recours examinés sont déclarés prioritaires dans le Gard, et 30 % dans l'Hérault. Plusieurs hypothèses sont avancées par le Comité Régional de l'Hébergement et de l'Habitat de septembre 2014 pour expliquer ces écarts : dans l'Hérault, la commission de médiation départementale (Comed) semble restreindre les critères d'accès pour s'adapter au faible nombre de logements sociaux à proposer. A l'inverse, dans les Pyrénées-Orientales, l'accompagnement des ménages en amont par les associations locales garantit la qualité des dossiers déposés, notamment en termes de justificatifs administratifs et d'argumentaire, favorisant ainsi les décisions favorables de la commission.

²⁷ Dans le Gard, un dispositif spécifique, la Demande de Relogement Prioritaire (DRP), existe depuis plus de 10 ans dans le cadre du PDALPD. La DRP permet de résoudre des situations avant qu'un recours ne soit déposé au titre du DALO, les critères appliqués étant sensiblement les mêmes. En 2013, 447 demandes ont ainsi été validées au titre de la DRP dans le Gard.

Répartition des décisions favorables DALO selon le motif retenu, dans le Languedoc-Roussillon

Source : CRHH de septembre 2014



Dans la région, plus d'un dossier prioritaire sur 4 est motivé par des délais d'attente « anormalement longs » pour accéder à un logement social²⁸. L'analyse des motifs témoigne également de l'importance des personnes dépourvues de logement (un dossier prioritaire sur 5). Par ailleurs, les principaux motifs de recours au DALO sont :

- La menace d'une expulsion sans relogement (11 % des motifs retenus)
- Des situations de sur-occupation (13 %)
- Des situations d'insalubrité et de non décence (17 %)
- Des personnes hébergées de façon continue en structure d'hébergement ou de transition (foyer, RHVS, etc.) (12 %)

Les propositions de relogement ne sont pas toujours effectives pour les ménages concernés. À l'échelle régionale, sur la

période 2008 à 2013, selon les données du CRHH²⁹, 78 % des décisions favorables ont débouché sur une proposition de relogement. Toutefois, dans certains départements, les propositions de relogement sont plus rares : ainsi, elles ne représentent que 72 % des dossiers jugés prioritaires dans le Gard, et 57 % dans les Pyrénées Orientales. Par ailleurs, les refus d'attribution sont fréquents, représentant 22 % des propositions réalisées (mais jusqu'à 36 % dans l'Aude).

Ainsi, selon les données InfoDalo, seuls 62 % des ménages ayant reçu un avis favorable de la commission entre 2008 et juin 2014 ont été effectivement relogés dans le cadre du DALO. S'il ne reste « plus que » 527 ménages à reloger (11 % des décisions favorables), cela s'explique par le fait que plus du quart des ménages reconnus

prioritaires ont refusé une proposition ou ont trouvé une solution par eux-mêmes. Dans le département du Gard, une étude de l'ADIL consacrée aux refus d'attribution de logements par les ménages prioritaires³⁰ établit qu'en 2012, dans le cadre des dispositifs départementaux DRP³¹ et DALO, à peine plus de la moitié des ménages avaient effectivement pu être relogés.

²⁸ 36 mois dans le Gard et dans l'Hérault, 30 mois dans l'Aude, 24 mois en Pyrénées orientales et 13 mois en Lozère.

²⁹ Comité régional de l'habitat et de l'hébergement de septembre 2014.

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

³¹ DRP : Demande de Relogement Prioritaire (dispositif de relogement des publics prioritaires du Gard).

Bilan DALO des ménages déclarés prioritaires sur la période janvier 2008-juin 2014

Source : InfoDALO (suivi de cohorte), données arrêtées au 30 juin 2014.

	décisions favorables	relogements suite à une offre	%	bénéficiaires ayant refusé ou n'étant plus à reloger	%	bénéficiaires restant à reloger	%
Aude	983	534	54%	415	42%	34	3%
Gard	793	465	59%	222	28%	106	13%
Hérault	2338	1595	68%	470	20%	273	12%
Lozère	8	7	88%	1	13%	0	0%
Pyrénées-Orientales	523	276	53%	133	25%	114	22%
Languedoc-Roussillon	4645	2877	62%	1241	27%	527	11%

NB : Concernant les personnes relogées ou hébergées, les indicateurs retenus depuis 2012 ne permettent plus de distinguer la part de ceux qui ont été effectivement relogés ou hébergés au titre du DALO. Nous sommes donc contraints de réduire l'analyse sur les ménages ayant obtenu une décision favorable de la commission DALO de relogement (sont par conséquent exclus les ménages DAHO et les ménages considérés comme non prioritaires).

Les acteurs locaux font le constat d'obstacles importants dans la mise en œuvre du Droit au Logement. En premier lieu, l'offre existante est inadaptée aux besoins des ménages en termes de typologie, de localisation, d'accès aux services et à l'emploi, et de niveaux de loyers. L'étude réalisée par l'ADIL du Gard établit ainsi que « la confrontation entre l'offre et la demande fait apparaître d'emblée un paradoxe : le contenu de la demande est difficilement compatible avec la réalité de l'offre locative sociale accessible au public prioritaire. » L'étude montre que les refus d'attribution sont à 40 % liés à la localisation du logement proposé, soit en raison du quartier, soit en raison de l'éloignement de certains services. Alors que les ménages les plus en difficulté, sollicitant une procédure d'attribution prioritaire, concentrent leurs demandes sur l'agglomération nîmoise (77 % dans le cadre du DALO) et expriment un rejet des grands ensembles d'habitat social, 46 % du parc social nîmois est situé en ZUS, et c'est également au sein de ces quartiers que se trouvent les grands logements à faible loyer, susceptibles d'être proposés aux grandes familles disposant de faibles ressources. Au-delà, certains acteurs associatifs locaux s'interrogent également sur la prise en compte des aspirations et contraintes des ménages par les commissions DALO et les bailleurs sociaux en charge des propositions de relogement, notamment en matière de mobilité : « le DALO tend à exclure, à orienter les ménages les plus fragiles dans des zones vides où les services et équipements sont rares ou dans des zones en déprise et / ou concentrant les difficultés sociales et économiques », tels que peuvent être perçus les territoires de Bédarieux ou Lodève dans l'Hérault, ou encore les ZUS de Nîmes.



L'accès au logement est un véritable enjeu pour les publics prioritaires.

Des ménages confrontés à des difficultés financières toujours plus importantes se traduisant par des situations d'impayés de loyer et des expulsions locatives

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

S'il est difficile d'avoir des données globales à l'échelle régionale en matière d'impayés dans le parc privé, certains acteurs locaux témoignent cependant d'une accentuation des difficultés des ménages.

- Dans le Gard, l'ADIL fait état d'une augmentation du nombre d'assignations et d'expulsions effectives, traduisant les difficultés économiques que rencontrent de nombreux locataires, mais aussi des petits propriétaires démunis, du fait de ruptures de parcours et d'accidents de la vie. Dans ce même département, d'autres acteurs constatent que le basculement durable d'une frange de ménages dans la précarité occasionne des situations particulièrement préoccupantes : sont désormais présentés en CCAPEX des ménages dont les dettes de loyers sont de plus en plus lourdes, avoisinant les 10 000 euros. Ces ménages, déconnectés des circuits de l'action sociale, n'ont pas activé à temps les dispositifs d'aide et de recours : grevés de dettes, ils ne peuvent trouver de solutions de relogement dans le parc social et sont alors contraints de se reloger dans le parc privé, dans des conditions parfois difficiles voire « intenables » à terme (sur-occupation, logements dégradés...).

Dans le parc social du Languedoc-Roussillon, 17 000 ménages étaient en situation de retard de paiement du loyer au 1^{er} jan-

vier 2013, soit 17,7 % des locataires présents dans le parc à cette date. Parmi eux, 7 900 présentaient un impayé depuis plus de trois mois. A ces ménages s'ajoutent également, environ 4 000 ménages ayant quitté leur logement durant l'année alors qu'ils étaient en situation d'impayés.

Si le taux d'impayés (créance locative / quittance de l'année) semble stable ces 3 dernières années (5,5 %), cela s'explique plutôt par un renforcement des pratiques et outils des bailleurs pour lutter contre les impayés que par une diminution des difficultés économiques des ménages. La principale difficulté à laquelle restent confrontés les bailleurs sociaux lors de la prise en charge de ménages en impayés demeure l'absence de réponse à leurs sollicitations et relances, de la part de ménages fortement isolés, ne faisant l'objet d'aucun accompagnement social et qui présentent, dans certains cas, des troubles de santé mentale.

Les expulsions locatives représentent l'un des symptômes les plus aigus des difficultés de maintien dans le logement. Dans le Gard, le nombre de procédures d'assignations a augmenté de 25 % entre 2010 et 2013, passant de 1 276 à 1 592. En ce qui concerne les demandes de concours de la force publique, elles ont diminué de 5 % entre 2010 et 2013.

- Dans l'Hérault, le nombre de procédures d'assignation a augmenté de 6 % durant ces 4 dernières années (2 187 assignations en 2013) ; en ce qui concerne les demandes de concours de la force publique, la progression est de 13 % (783 CFP en 2013).

L'analyse des données disponibles sur le département de l'Hérault²⁹ nous permet de préciser le profil des ménages confrontés à des risques d'expulsion. Ce sont ainsi les familles, mais également les travailleurs

pauvres, du parc privé comme du parc social, qui semblent les plus exposés.

- Si ces procédures concernent en majorité des locataires du parc privé (71% des assignations), on constate toutefois en 2013 une augmentation des assignations dans le parc social (29 % contre 24 % en 2012).

- Il est intéressant de constater qu'en 2013, la majorité des personnes assignées sont salariées. Ce taux est en nette augmentation depuis 2012 (51 % contre 42 % en 2012) ;

- Par ailleurs, deux tiers des ménages concernés par une procédure d'expulsion sont des familles avec enfants.

Pour plus de la moitié des ménages assignés, les faits générateurs de la dette sont des problématiques liées aux ressources et/ou au niveau de loyer trop élevé.

L'étude « Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? », publiée en février 2012 par l'ADIL du Gard, précise que les difficultés financières de ces ménages représentent un frein majeur à l'accès à un nouveau logement, les rendant captifs du logement dont ils se feront finalement expulser. Si le relogement est aussi difficile à mettre en œuvre dans le parc social que privé, le DALO s'avère peu effectif pour reloger les personnes menacées d'expulsion, alors même que cette situation constitue l'une des catégories permettant de saisir la commission de médiation. Le plus souvent, le relogement au titre du DALO n'intervient qu'après l'expulsion. S'il est difficile de circonscrire ce phénomène, de nombreux acteurs font l'hypothèse qu'un nombre non négligeable de ménages concernés par une procédure d'expulsion font le choix de

²⁹ Source : rapport d'activité FSL 2013, Conseil général de l'Hérault.

quitter leur logement avant que la procédure n'aboutisse. Ne pouvant accéder à un logement social ou privé, certains de ces ménages n'ont souvent d'autres choix que se replier sur des solutions « de fortune », se tournant vers l'hébergement chez un tiers ou encore le parc privé dégradé.

Ces difficultés financières se traduisent également dans l'endettement des ménages. En Languedoc-Roussillon, en 2013, 8 934 dossiers de surendettement ont été déposés auprès de la Banque de France, soit une augmentation de 2 % en un an. Les départements de l'Aude et de la Lozère sont particulièrement touchés par la progression des demandes (+12 % et +17 %)³³.

Les rapports d'activité des commissions de surendettement départementales soulignent l'importance des dossiers « récurrents » : 35,8 % des dossiers déposés concernent des ménages qui ont déjà fait l'objet d'un dossier de surendettement. Ces situations sont en augmentation sur l'ensemble des départements, hormis la Lozère (jusqu'à +5 % sur le territoire de Montpellier). Les commissions et leurs partenaires s'estiment démunis face à ces surendettés qui ne sont pas en capacité de respecter leur plan de remboursement, suite à des séparations ou des pertes d'emplois, et dont les ressources sont parfois inférieures au montant de leurs charges courantes.

Traduisant la fragilité des déposants (familles monoparentales, bénéficiaires des minima sociaux, etc.), 36 % des dossiers sont orientés vers une procédure de rétablisse-

ment personnel au niveau régional, et cette proportion s'élève à 44 % dans l'Hérault.

Les propriétaires modestes ne sont pas épargnés par les difficultés financières, comme en témoigne l'apparition des « naufragés de l'accession à la propriété ». Ces derniers mois, l'ADIL des Pyrénées-Orientales a vu l'émergence de jeunes ménages de la classe moyenne, accédants à la propriété dans des lotissements de communes périurbaines de Perpignan, rencontrer d'importantes difficultés à payer leurs impôts locaux, leurs charges d'entretien ou de travaux, du fait d'un accident de vie induisant une baisse de leurs ressources et/ou d'une mauvaise anticipation des coûts relatifs au statut de propriétaires.



Démolition de la tour H dans le quartier du Petit Bard à Montpellier, dans le cadre du projet de rénovation urbaine.

³³ Source : rapports d'activité portant sur l'année 2013 des commissions de surendettement de la Banque de France de l'Hérault, du Gard, de la Lozère, de l'Aude et des Pyrénées-Orientales.

Le manque d'efficacité des dispositifs de prévention des impayés et des expulsions

Alors que le constat est fait d'un manque de réactivité des aides institutionnelles, à commencer par le FSL, l'importance des difficultés de maintien dans le logement nécessite la mise en œuvre de dispositifs et de mesures d'accompagnement intervenant le plus en amont possible, notamment dans le cadre de la prévention des expulsions.

Certains acteurs locaux interrogent l'efficacité des dispositifs de prévention des expulsions, pointant l'absence globale de réponses à un niveau satisfaisant en matière de relogement, ainsi que les difficultés accrues rencontrées par les ménages du parc privé en cours de procédure d'expulsion.

Dans le Gard, dans un contexte combinant la pénurie de logements sociaux adaptés et les réticences des organismes HLM à reloger ces ménages, les CCAPEX font davantage figure, pour certains acteurs locaux, de « chambres d'enregistrement » que d'outils réellement efficaces. Selon ces mêmes acteurs, les dispositifs sont en effet sous-dimensionnés au regard des besoins et les CCAPEX se trouvent confrontées au volume croissant des dossiers à traiter. Dans le Gard, le bilan du PDALPD indique que les 22 commissions de la CCAPEX ont traité 341 dossiers en 2013 et réalisé un nombre total de 552 examens de dossiers, soit plus de 25 dossiers par commission.

En matière de prévention, les acteurs locaux font remonter un manque d'enquête sociale des ménages concernés par une procédure d'expulsion. Les travailleurs sociaux des Conseils Généraux peuvent être confrontés à la difficulté d'entrer en contact avec le ménage. Ainsi, dans les Pyrénées-

Orientales, le Conseil Général estime à environ 200 le nombre de familles qui, bien que concernées par des impayés et une procédure d'expulsion dans le parc privé et social, ne répondent plus aux sollicitations des acteurs institutionnels.

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

Dans les Pyrénées-Orientales, le dispositif AVDL (« Accompagnement vers et dans le logement ») est mobilisé pour accompagner le ménage au moment de l'attribution d'un logement, mais également pour prévenir les expulsions. Lorsqu'un ménage concerné par une procédure d'expulsion ne répond pas aux propositions de relogement faites par un bailleur, le gestionnaire AVDL est sollicité par la CCAPEX : un travailleur social se déplace alors pour rencontrer le ménage et l'accompagner dans ses démarches. Cette rencontre permet d'ouvrir une enquête sociale et d'engager une démarche d'apurement de la dette de loyer.



Quartier du Petit Bard, après la démolition, un chantier en devenir

PROPOSITIONS N° 1 : LE DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE DE LOGEMENT ADAPTÉE AUX BESOINS DES MÉNAGES

Le manque de logement abordable est la première cause des nombreux maux et formes de mal-logement sur le territoire du Languedoc-Roussillon. Sans cette offre, les dispositifs n'ont pas les moyens de fonctionner et d'apporter des réponses aux ménages.

PRODUIRE DU LOGEMENT ADAPTÉ AUX BESOINS ET AUX NIVEAUX DE RESSOURCES DE LA POPULATION

- **Renforcer l'effort de production de logement social et abordable au sein des grandes aires urbaines.** Si ce principe se trouve inscrit dans le PLH des grandes agglomérations, sa concrétisation reste difficile et insuffisante en nombre, en raison, entre autres, de l'injonction contradictoire à laquelle se trouvent soumis bailleurs sociaux et collectivités, incités à produire plus, alors que les aides à la pierre ont été revues à la baisse³⁴.
- **Répondre aux besoins en logement des ménages en situation de précarité en réorientant la production vers les logements financés en PLAI** qui ne représentent aujourd'hui, au mieux, qu'un tiers des objectifs de production de logements sociaux.
- **Renforcer les objectifs de production de petits logements et de très grands logements (T5)** pour produire des logements qui soient plus en adéquation avec les caractéristiques de la demande.
- **Envisager de nouveaux modes de production, tels que l'habitat participatif.**

LEVER LES BLOCAGES À LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX ET ABORDABLES

- Conduire **une réflexion sur la réduction des coûts de construction.** Dans un contexte de démultiplication des normes et règlements, envisager de nouvelles façons de produire du logement social : formes urbaines, architecture simple et condensée, configuration des salles de bain, etc.
- **Renforcer la maîtrise du foncier, en particulier dans les territoires les plus tendus,** où le foncier peut représenter jusqu'à 50 % du coût de construction : mobiliser plus fortement l'outil que représente l'Etablissement Public Foncier Régional, définir une politique de maîtrise du foncier et inciter les collectivités à mobiliser les outils correspondants (outils de préemption, zones réservées dans les PLU, outils opérationnels tels que les ZAC...).
- **Sensibiliser les élus locaux et bailleurs sociaux à la nécessité de produire du logement très social,** en déconstruisant les idées reçues et les représentations négatives associées afin de limiter la tendance actuelle de certains territoires à privilégier des résidences étudiantes et seniors pour remplir leur objectif de productions.

CAPTER DES LOGEMENTS DANS LE PARC PRIVÉ POUR RENFORCER L'OFFRE DE LOGEMENTS DE QUALITÉ ET ACCESSIBLES DANS LES TERRITOIRES TENDUS

- **Augmenter les objectifs de conventionnement** dans les territoires où la demande en logement est importante, en informant mieux et en incitant davantage les propriétaires à conventionner leur bien immobilier (avec ou sans travaux).
- Imaginer des **dispositifs pour sécuriser les locataires et rassurer les propriétaires** afin de compenser les contraintes du dispositif pour le propriétaire (temps de conventionnement, niveau de loyer imposé, etc.).

³⁴ 6 500 € par logement pour un PLAI au lieu de 12 000 € et plus aucune subvention directe pour les PLUS.

PROPOSITIONS N°2 : UNE PRISE EN COMPTE RENFORCÉE DES PLUS FRAGILES

PROMOUVOIR UN ENGAGEMENT PLUS FORT DES BAILLEURS AUPRÈS DES PUBLICS « PRIORITAIRES »

- **Remplir sur l'ensemble des territoires les objectifs de relogement des ménages prioritaires,** fixés dans les accords collectifs départementaux.
- **Renforcer les engagements des bailleurs** dans la mise en œuvre du DALO.

• **Renforcer les partenariats avec le secteur associatif, sanitaire et médico-social, et développer les outils d'accompagnement social du droit commun** afin d'améliorer l'accompagnement des ménages du parc HLM qui en ont besoin, qu'il s'agisse des nouveaux arrivants ou d'occupants en situation de précarité : accompagner l'évolution des pratiques professionnelles et favoriser l'innovation en matière de « logement social accompagné ».

AMÉLIORER L'EFFICACITÉ DU DISPOSITIF DE PRÉVENTION DES IMPAYÉS ET DES EXPULSIONS

- **Prévenir le plus en amont possible les situations d'impayés de loyer,** en intervenant dès les premiers impayés signalés.
- Proposer aux ménages en impayés de loyer **un accompagnement global.**
- S'assurer que **toute expulsion s'accompagne d'une solution de relogement adaptée** aux besoins et moyens du ménage concerné.

La mobilisation de la DDTM du Gard pour accompagner et sensibiliser les élus locaux à la production de logement social

Dans le Gard, la tension en matière de demande de logement social s'exprime fortement sur certains secteurs : le Gard Rhodanien, l'agglomération de Nîmes, le secteur de Sommières et la zone littorale. Or, la production de logements sociaux se trouve confrontée à plusieurs contraintes liées à la rareté du foncier en raison, entre autres, de la prégnance des risques liés aux inondations (80 % des

communes du département ont une partie de leur territoire inondable). Dans l'agglomération de Nîmes Métropole, les communes périurbaines n'ont ainsi que très peu de réserves foncières. Ces contraintes matérielles se conjuguent aux craintes des élus locaux face à la non maîtrise des attributions de logements sociaux et à l'arrivée d'une population précaire et en difficultés sociales sur leur territoire.

De ce fait, les perspectives de production de logements sociaux dans les petites communes du département se situent au plan

de la densification des « dents creuses ». Pour ne pas réaliser d'extension urbaine, il faut ainsi produire des logements à de petites échelles, « dans la dentelle », sur les friches urbaines existantes. Or, ces opérations s'avèrent complexes à réaliser pour les bailleurs sociaux, et plus difficiles à équilibrer.

Pour agir en faveur de la production de logements sociaux, la DDTM du Gard a engagé un travail de conviction et de sensibilisation auprès des élus locaux, à la fois pour lever les représentations négatives de ces derniers

à l'égard des ménages du parc social, mais aussi pour les accompagner dans le développement d'opérations sur leurs territoires. Dans chaque commune, la DDTM a ainsi repéré des friches urbaines disponibles et a ensuite expliqué aux élus quels étaient les outils d'urbanisme à leur disposition pour favoriser la venue des bailleurs sociaux (pourcentage de logements sociaux dans le PLU, utilisation de la préemption, etc.). Ce travail est repris et conduit par Nîmes Métropole au niveau des communes de l'agglomération nîmoise (réalisation de petites études de capacité, etc.).

CHAPITRE 3

DES MÉNAGES DURABLEMENT BLOQUÉS DANS UN DISPOSITIF D'HÉBERGEMENT QUI PEINE À RÉPONDRE À LA DIVERSITÉ ET À L'AUGMENTATION DES DEMANDES

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

Selon l'INSEE, est considérée comme « sans domicile » une personne qui a recours à un service d'hébergement ou qui dort dans un lieu non prévu pour l'habitation. Il est toujours particulièrement difficile de quantifier le nombre de personnes dépourvues de logement, mais certains indicateurs et études permettent d'appréhender le phénomène sur le territoire régional.

Malgré un effort récent, une offre d'hébergement qui reste sous-dimensionnée au regard des besoins exprimés

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

Les données disponibles soulignent en effet la sous-dotatation globale dont souffre la région Languedoc-Roussillon en matière de capacités d'hébergement. Troisième région la plus pauvre de France, le Languedoc-Roussillon affiche un taux d'équipement inférieur à la moyenne nationale (1,10 contre 1,56).

De plus en plus d'hommes isolés contraints de dormir dehors, faute de solution d'hébergement satisfaisante, comme ici dans le centre ville de Montpellier



État des lieux des lits et places installés au 01/01/2015 par catégorie d'établissement

	Aude	Gard	Hérault	Lozère	Pyrénées - Orientales	LANGUEDOC ROUSSILLON
Nombre de place d'hébergement généraliste	248	439	834	39	378	1983
dont urgence	105	160	289	21	125	700
dont stabilisation	3	57	63	2	27	152
dont insertion	123	214	432	16	187	972
Hébergement en hôtel*	17	8	50	-	39	114
Hébergement demandeurs d'asile	221	345	382	98	211	1257
CADA et centre d'accueil demandeurs d'asile	130	225	205	85	135	780
Centres provisoires d'hébergement	30	/	/	/	/	30
Centres d'accueil non conventionnés au titre de l'aide sociale	61	120	177	13	76	447
Logement accompagné	340	525	1069	45	429	2408
Maisons relais - Pensions de famille	100	173	280	40	105	698
Résidences Sociales (dont FJT et FTM)*	205	243	614	0	261	1323
Intermédiation locative**	35	109	175	5	63	387

Source : Places installées au 30.06.2014 par catégorie d'établissement - Taux d'équipement

Sources : INSEE RP, exploitation complémentaire, FINISS, DREES, DRJSCS, DGCS

*au 30/06/2014

** Intermédiation locative : en sous location, en mandat de gestion, en bail glissant – il s'agit du nombre de logement (et non de places)

850

places d'hébergement supplémentaires seraient nécessaires pour atteindre le taux d'équipement national.

Si le niveau d'équipement est partout inférieur à la moyenne nationale, plusieurs départements sont particulièrement affectés par cette sous-dotation. Le Gard dispose de 214 places d'hébergement d'insertion, soit une trentaine de plus seulement que les Pyrénées-Orientales, pour une population très largement supérieure (735 000 contre 461 200 habitants). Quant aux départements de la Lozère et de l'Aude, ils apparaissent aujourd'hui comme les moins bien dotés de la région avec notamment, dans le cas de la Lozère, une offre d'accueil d'urgence quasi inexistante (20 places).

Selon la DRJSCS, dans sa synthèse régionale des plans territoriaux de sortie de l'hiver de février 2013, 850 places supplémentaires, dans le dispositif de droit commun, seraient nécessaires pour atteindre dans la région le taux d'équipement national. Dans un contexte de précarisation économique croissante de la population régionale, le désajustement entre l'offre et la demande s'avère de plus en plus criant, et plusieurs acteurs rencontrés pointent ainsi, à l'image de cette responsable associative, le décalage existant entre les besoins d'une région marquée par la précarité, et son taux d'équipement : « Pourquoi le Languedoc-Roussillon a-t-il si peu de moyens ? Pourquoi cette région est-elle sous équipée ? ».

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

Le décalage entre l'offre et les besoins s'exprime notamment par un phénomène de saturation des structures existantes, sachant que le taux de rotation au sein

de ces dispositifs est faible et les sorties d'hébergement difficiles. Dans ce contexte, les gestionnaires en viennent à devoir prioriser des ménages parmi tous ceux qui sont prioritaires, comme c'est le cas dans le cadre des recours hébergement au titre du DALO. Dans l'Hérault, le taux de sortie annuelle des CHRS est de 33 % et l'on compte environ une centaine de dossiers considérés comme prioritaires au titre du DALO pour une place en hébergement. Dans le cadre du SIAO de l'Hérault, ce sont environ 450 dossiers qui sont aujourd'hui en attente, pour à peine une trentaine de places se libérant chaque mois. Par conséquent, les quelques dossiers DAHO déposés se voient prioritairement attribuer une place en hébergement, au détriment des autres dossiers reçus par le SIAO, qui présentent pour autant des situations de difficultés tout aussi importantes...

Les structures d'hébergement d'insertion sont également engorgées et des personnes demeurent bloquées en CHRS alors qu'elles seraient susceptibles d'être orientées vers un logement ou une place en intermédiation locative (IML). Dans le département des Pyrénées-Orientales, qui ne dispose que de 63 appartements en IML, ces places sont rarement disponibles, la durée moyenne de présence y étant d'un an. Cette saturation globale contribue à allonger les délais d'attente pour l'obtention de places en CHRS : dans le Gard, la durée moyenne d'attente pour une place en CHRS est ainsi de 4 à 6 mois.

Face à ces problématiques, les acteurs associatifs soulignent l'apparition d'une forme d'autocensure des publics, qui ne recourent plus aux dispositifs car ils « n'y croient plus », ce qui nuit à la visibilité

des besoins réels. Dans le Gard, le rapport d'activité du SIAO pointe une forte baisse des demandes enregistrées par le 115 en 2013, notamment sur la ville de Nîmes, « où les demandeurs ne sollicitent plus le 115 en raison de la réponse quasi systématique d'indisponibilité qui leur est faite ». Dans ce même département, en 2013, 3 229 réponses négatives ont été faites aux 6 549 demandes d'hébergement reçues par le SIAO, soit 49 % (contre 25 % de réponses négatives en 2012), en raison notamment du manque de place. Même constat dans le département de l'Hérault au regard de l'activité du 115 où l'on constate que le nombre de demandes d'hébergement formulées sur la plateforme n'obtient que 10 % de réponses positives en 2013.

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

› **Des ménages de plus en plus jeunes :** dans les Pyrénées-Orientales, selon les données du SIAO, les moins de 25 ans représenteraient plus d'un cinquième des hébergés en CHRS. Il est difficile de les intégrer dans des CHRS qui accueillent un public désocialisé, en grande difficulté, alors que certains de ces jeunes ont besoin principalement d'un coup de pouce pour accéder à un logement autonome.

› **De plus en plus de familles :** en ce qui concerne les demandes d'hébergement d'insertion, le SIAO du Gard relève que les femmes avec enfants ont représenté, en 2013, 20 % des demandeurs (contre 8,5 % en 2012), et les couples avec enfants 11,5 % des demandeurs (contre 3,2 % en 2012).

Cette évolution des profils accueillis pèse lourdement sur la situation des hommes isolés, qui ne sont pas prioritaires et se trouvent donc contraints de rester à la rue, ou alternent les allers-retours entre l'hébergement d'urgence et la rue. Une étude menée par le SIAO de l'Hérault auprès du 115 et des 3 Services d'Accueil et d'Orientation (SAO) établit à 424 le nombre de personnes dont aucune demande n'a été satisfaite depuis le début du dispositif hivernal d'urgence : elle concerne pour 75 % des hommes isolés et 10 % des couples sans enfants, ce qui confirme la priorité donnée de fait aux familles. Le SIAO du Gard fait des constats similaires : alors que les hommes isolés représentent 68 % des demandes au 115, ils représentent 80 % des publics se voyant opposer un refus d'hébergement, faute de place.



L'ADAGES propose des places en CHRS, au sein du pôle social Regain, à Montpellier mais l'offre reste globalement insuffisante sur le territoire pour répondre aux besoins.

La trajectoire de Monsieur I., 45 ans : l'illustration d'un parcours « bloqué » entre rue et dispositifs inadaptés, faute de logement accessible disponible

C'est suite à une séparation que la vie de Monsieur I. bascule. Il entre en dépression, enchaîne les difficultés : perte de sa voiture, de son travail puis de son petit appartement loué dans le parc privé : « J'ai accumulé deux loyers de retard et un soir, je suis rentré, la serrure avait été changée et toutes mes affaires étaient sur le trottoir ».

Monsieur I. se tourne alors vers une association assurant un accueil de jour. Hébergé dans l'urgence pendant moins d'une semaine (selon la règle du CHRS urgence qui l'accueille), il se retrouve vite à la rue, « et cette fois pour de bon ».

Bien que passant ses nuits dehors, Monsieur I. se rend régulièrement à l'accueil de jour. Au bout de quelques temps, une place lui est proposée en CHRS, où il n'est resté que quelques mois. Il explique « On avait 3 mois pour trouver un logement, pour que notre situation change. J'ai bien essayé d'intégrer une formation en maintenance informatique, mais ils ne m'ont pas retenu. J'ai fait ce que j'ai pu, mais les obstacles étaient tellement énormes... et finalement personne ne m'a vraiment aidé à ce moment-là ».

Suite à cela, il reste plus de 5 ans à la rue, survivant avec son RMI, dormant dans les halls de gare routière et autres abris de fortune. Les accueils de jour lui permettent de se laver et de manger chaud régulièrement. « Pendant toute cette période, tout ce qu'on a pu me dire c'était qu'il y avait plus de 3 000 demandes de logement par mois, qu'il fallait donc être patient ». Monsieur I. estime que sa seule chance est de trouver une location dans le parc privé. Mais

étant au RSA et sans garant, il prend conscience que les agences immobilières montpelliéraines n'accepteront jamais son dossier : « Après un an de recherche, j'ai lâché l'affaire ».

Monsieur I. alterne donc entre rue, abris de fortune, hébergement à l'hôtel et courts passages en CHRS. Mais à chaque fois, le retour à la rue est inéluctable. « A chaque fois, je repartais avec mes trois sacs, il n'y avait aucune solution durable ».

En 2005, Monsieur I est orienté vers une pension de famille. Par chance, une place se libérant, Monsieur I. est accepté.

Cela fait maintenant dix ans que Monsieur I. vit en pension de famille. Il a donc pu expérimenter plusieurs pensions : en colocation avec deux personnes en appartement, puis dans une grande colocation dans une maison. Ces expériences l'amènent à témoigner de la difficulté à vivre en collectif, avec des personnes souffrant pour certaines de troubles psychiatriques ou d'addictions. Marqué par ces expériences, certaines très douloureuses, il confie « plus jamais je ne veux vivre en colocation ».

Depuis trois mois, il vit dans une pension de famille qui lui offre son propre studio. La vie en collectivité reste une réalité quotidienne.

Depuis 9 ans, sa demande de logement social, chaque année renouvelée, n'aboutit pas.

Un engorgement du secteur de l'hébergement d'urgence, aggravé par le manque de fluidité entre les dispositifs

Bien que le nombre de places en CADA ait globalement augmenté sur le territoire (de 85 à 135 dans les Pyrénées-Orientales par exemple), cela reste insuffisant au regard de la demande croissante de ce public. Ces familles sont donc contraintes de solliciter le dispositif d'hébergement d'urgence de droit commun. A ces ménages demandeurs d'asile, s'ajoutent les déboutés et les personnes sans titre de séjour.

La demande des demandeurs d'asile (et déboutés) exerce une forte pression sur le secteur de l'hébergement mettant en tension les associations qui assistent, impuissantes, à cette logique « d'un public qui chasse l'autre ». Selon l'enquête Flash réalisée le 28 janvier 2014 dans l'ensemble des structures d'hébergement d'urgence pérennes de la région, plus d'un tiers (35 %) des personnes accueillies ce jour dans ces structures étaient demandeurs d'asile ou sans titre de séjour.

- **Dans l'Hérault**, et plus particulièrement à Montpellier, le dispositif est fortement mobilisé par des personnes étrangères (déboutés, demandeurs d'asile, sans papier, etc.). Ainsi, selon l'enquête FLASH, 50 % des places d'urgence sont mobilisées par ce public et le plan territorial de sortie de l'hiver estime à 42 % les places d'urgences occupées par des personnes étrangères. Parmi elles, les familles avec enfants sont prioritaires pour accéder aux quelques places disponibles. Pour cette raison, les hommes isolés restent sans prise

en charge, trouvant refuge dans des squats et ayant recours aux accueils de jour.

- **Dans les Pyrénées-Orientales**, l'enquête FLASH a permis d'identifier que 35 % des personnes en places d'urgence sont des étrangers et déboutés. Selon la DDCS, 60 % des places créées dans le cadre du dispositif hivernal seraient occupées par des ressortissants européens ou hors UEE.

- Cette problématique n'est pas nouvelle car déjà en 2010, dans l'Aude, le dispositif dédié aux demandeurs d'asile était saturé (taux d'occupation des deux CADA de 102 %), obligeant les gestionnaires à faire appel à des places en ALT ou des nuitées d'hôtels.

- **Dans le département du Gard**, des associations gestionnaires de CHRS soulèvent ainsi la question du taux de « présences indues » dans les CADA et soulignent « le vrai problème de la situation des familles déboutées de leur demande d'asile, pour lesquelles il n'existe pas de solution d'hébergement » qui leur soit spécifiquement destinée.

Les acteurs associatifs, face à cette évolution, interpellent sur la nécessité de conserver une activité d'hébergement d'urgence « traditionnelle », et d'assurer un accueil approprié en CADA pour les ménages demandeurs d'asile.

La principale difficulté pour ces ménages est de sortir de ces structures d'urgence. En effet, dans la mesure où leur statut ne leur ouvre pas le droit au logement ou à exercer un emploi, il ne leur est pas possible d'intégrer des structures d'insertion ou de logement adapté. Ainsi, dans l'attente d'une régularisation de leur situation, ces familles sont contraintes d'occuper des places d'urgence, non seulement destinées à assurer une mission de mise à l'abri des personnes

sans logement et dans l'urgence mais également non adaptées à la vie en famille pour une longue période.

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

- Le fonctionnement du SIAO qui se fonde aujourd'hui davantage sur l'offre disponible que sur les besoins des demandeurs. Une offre qui n'est pas toujours en adéquation avec les caractéristiques des ménages en attente d'un hébergement. A titre d'exemple, dans l'Hérault, alors qu'il manque des places en CHRS pour faire face à la demande, un certain nombre de logements adaptés restent vacants faute d'orientation de profils correspondants (les personnes aux minima sociaux ne peuvent avoir accès aux baux glissants, les logements captés dans le parc privé sont souvent à des niveaux de loyers trop importants au regard des ressources des ménages etc.). A ce jour, il n'y a pas de véritable lien entre urgence, insertion et logement.

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

³⁵ Cette large catégorie concerne à la fois des personnes en situation irrégulière sur le territoire français, des déboutés mais également des demandeurs d'asile.

* Selon l'enquête Flash réalisée en janvier 2014 sur l'ensemble des CHU de la région.

35%

des personnes accueillies en structure d'hébergement d'urgence de droit commun, étaient demandeurs d'asile ou sans titre de séjour*.



Pension de famille L'Atelier à Montpellier, gérée par l'association Gestare.

Un effort de développement récent du logement adapté et intermédiaire, qui répond à un besoin important mais qui risque de ne pas pouvoir être poursuivi.

L'offre en logement adapté s'est développée ces dernières années sur le territoire du Languedoc-Roussillon. Dans l'Hérault et dans le Gard, des efforts ont été réalisés pour développer l'offre de logements intermédiaires, afin de favoriser les sorties d'hébergement et pour répondre aux besoins d'accompagnement des ménages. Dans l'Hérault, ce parc intermédiaire (maisons relais / Pensions de famille, résidences sociales, sous-location avec bail glissant) a connu une augmentation de 20 % en 3 ans (contre 13 % de l'offre d'hébergement). Dans le Gard, le PDALPD fait état d'une progression rapide de cette offre sur la période 2007-2013, avec 165 places réalisées en pension de famille (pour un objectif initial de 130 Pensions) et 45 logements en intermédiation locative en sous-location.

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

- Des ménages en situation de grandes difficultés sociales et psychologiques, pris en charge en hébergement d'urgence ou d'insertion, qui ne pourront pas accéder à un logement autonome, du moins à court terme, sans accompagnement. Ainsi le besoin en places en Pensions de famille ne faiblit pas sur la région. A titre d'exemple, en 2013, la commission logement adapté du SIAO de l'Hérault recensait 336 demandes non satisfaites³⁶.

- La nécessité, pour certains ménages, de bénéficier d'une phase de transition

et d'un accompagnement provisoire, d'un dispositif de logement intermédiaire et temporaire afin de se préparer à accéder à un logement autonome.

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

Dans certains cas, bien que les familles soient en capacité d'intégrer un logement autonome, et que seules leurs ressources financières et l'absence de garantie leur fassent défaut, l'offre de logement temporaire récemment développée semble se substituer, pour partie, au rôle du parc social. Cette offre incarne une variable d'ajustement dans un contexte de pénurie des logements accessibles. A titre d'exemple, dans l'Hérault, des ménages sont contraints de passer par une période en bail glissant avant d'accéder à un logement social, alors qu'ils n'ont que des difficultés économiques.

En ce qui concerne les Pensions de famille, si l'intérêt de développer des lieux spécialisés dans l'accueil de certains publics (troubles psychiques, publics vieillissants, etc.) est souligné par certains, cela nécessite que soit défini, autour du projet, un partenariat avec les dispositifs de droit commun permettant une prise en charge adaptée de ces difficultés et à la hauteur de leurs besoins. Cette réponse est d'autant plus importante qu'elle s'adresse à un public qui ne peut prétendre à accéder directement à un logement autonome.

Bilan régional de la mise en œuvre des dispositifs d'intermédiation locative

Définition IML : offre locative nouvelle destinée à accueillir, de manière pérenne ou temporaire, des ménages en difficultés pour accéder à un logement autonome (sous location).

Parmi les ménages sortant du dispositif après 18 mois, seulement trois ménages sur quatre accèdent à un logement de droit commun (50 % à un logement social et 25 % dans le parc privé via un bail glissant). Ainsi pour 25 % des ménages, le dispositif de l'IML s'est révélé non adapté (retour en CHRS ou autre).



Chantier de construction d'une « Pension de famille de 24 logements » qui sera gérée par l'association L'Avitarelle sur la ville de Montpellier

³⁶ Source : Synthèse régionale des projets territoriaux de sortie de l'hiver- DRJSCS – février 2013

Errance, squat, cabanisation... des phénomènes qui interrogent le non recours aux dispositifs et la nécessaire adaptation de ces derniers aux besoins des publics

Le Languedoc-Roussillon semble particulièrement concerné par l'existence de ces formes d'habitat précaire que sont les squats, les caravanes ou autres abris de fortune, du fait des conditions climatiques clémentes mais également de la forte inadéquation entre les prix du logement très élevés et les ressources très modestes d'une large partie de la population. Une enquête réalisée par la DRJSCS fait état de la présence de 8 200 personnes sans domicile stable domiciliées dans le Languedoc-Roussillon, dont 840 demandeurs d'asile, 900 personnes souhaitant recourir à l'AME³⁷ et 6 500 souhaitant avoir accès aux prestations généralistes.

Bien que difficiles à quantifier, les phénomènes de marginalisation au regard du logement peuvent prendre plusieurs formes.

• Les personnes à la rue et vivant en squats

Les données concernant ces publics sont complexes à collecter et ne sont pas disponibles dans l'ensemble des départements. Dans l'Hérault, les données des accueils de jour ainsi que les statistiques du Samu social estiment à environ 300 le nombre de personnes qui seraient effectivement sans logement ni hébergement stable, contraintes de passer la nuit dans la rue ou en squat dans la région de Montpellier.

³⁷ AME : aide médicale d'Etat



Un squat à Montpellier

Parallèlement, les chiffres 2013 issus des rapports d'activités des structures habilitées pour domicilier les personnes sans domicile stable³⁸ font état de 2 856 domiciliations sur Montpellier. Ces situations recouvrent une diversité de situations (rue, hébergement chez un tiers, squat, abris de fortune, hébergement d'urgence etc.), entre lesquelles les personnes font souvent de nombreux allers-retours. Dans les Pyrénées-Orientales, grâce aux observations de l'équipe mobile de rue, les acteurs locaux ont une idée du nombre de personnes vivant en squat à Perpignan : 63 personnes dans un premier squat, une vingtaine de familles dans trois autres. Dans ce département, pour répondre à ces personnes ne souhaitant pas s'inscrire dans un dispositif d'hébergement, une halte a été créée, gérée par la Croix Rouge, ouverte toute la nuit pour les accueillir. Ce sont environ 30 personnes qui y passent chaque nuit.

• Les personnes en errance

Parmi ce public, les acteurs locaux relèvent la présence de nombreux jeunes, en rupture familiale et en rejet des institutions, qui expérimentent un parcours d'itinérance, certains circulant en camion. Ils souffrent parfois de fortes problématiques sociales et sanitaires (conduites addictives et souffrance psychique). Des mineurs isolés et en situation irrégulière arrivent de plus en plus nombreux dans la région, venant grossir le chiffre des demandeurs d'asiles déjà important.

• Les personnes vivant en habitat précaire et le phénomène de « cabanisation »

Le phénomène des campings à l'année semble s'être atténué sur certains territoires. Il s'agit à présent davantage de personnes vivant durablement sur des terrains non viabilisés / non constructibles : à l'échelle du Languedoc-Roussillon on recense près de 5 000 cabanes³⁹. Dans les Pyrénées-Orien-

tales, un certain nombre de saisonniers et de personnes percevant des minima sociaux occupent aujourd'hui des campings ou des terrains dans des mobil homes, caravanes ou cabanes, sur le littoral ou la frange rétro-littoral. A titre d'exemple, environ 100 ménages occuperaient dans ces conditions des terrains entre Terrerie et Pis Port. Que ces modes de vie soient subis ou choisis, cela pose toutefois la question des conditions de vie de ces ménages. En Lozère, les secteurs de Florac et du Sud-Cévennes ont vu s'installer depuis 15 ans de nouvelles populations choisissant des modes de vie alternatifs, pour certains non réglementaires (yourtes, etc.).

Ces phénomènes posent la question du non recours et du choix (souhaité ou contraint) de ces modes de vie. Plusieurs facteurs permettent de comprendre ces situations : une difficulté de repérage de ces situations, une méconnaissance de ces personnes des dispositifs d'aide existants, la volonté de vivre autrement, mais également le caractère inadapté des hébergements ou logements proposés par le système (loyers trop élevés, hébergements trop réglementés et contraints, etc.). Ainsi, que ces modes de vie soient assumés ou non, ces formes d'habitat précaire interrogent à la fois :

• La capacité des institutions à connaître et quantifier ces publics et leurs besoins

Les acteurs locaux font le constat d'une faible connaissance de ces publics, notamment d'un point de vue quantitatif, et de la difficulté à appréhender leurs profils, leurs modes de vie, les raisons de leurs difficul-

³⁸ 3 SAO et le CCAS de Montpellier

³⁹ Source : Recherche action en cours par le LERIS sur commande agence régionale FAP

tés, etc. Pour améliorer la connaissance de ces situations, plusieurs vecteurs existent cependant : la domiciliation (publics à la rue, habitat précaire, hébergement chez un tiers, etc.), les accueils de jour, la connaissance des équipes mobiles, etc.

• La possibilité, pour les acteurs associatifs, de repérer mais également d'accompagner ces ménages

La principale mission SAO accueil de jour de Montpellier, réalisée par Gammes, estime à environ 4 000 le nombre de personnes différentes sollicitant l'accueil de jour sur une année. Parmi elles, il existe une diversité de situations : personnes à la rue ou en squat, personnes hébergées chez un tiers, personnes en errance et dans une moindre mesure personnes vivant en habitat précaire (caravane, mobil home, cabane, etc.). Sur ces 4 000 situations, seulement la moitié pourrait faire l'objet d'un accompagnement ponctuel ou régulier, les autres ne le souhaitant pas ou ne revenant pas à l'accueil de jour. L'accompagnement de ces personnes est particulièrement difficile, ne serait-ce que pour s'assurer de l'ouverture de leurs droits sociaux, de l'accès aux soins et de l'éventuelle orientation vers un hébergement en cas de difficultés. Généralement éloignées des institutions, ces personnes bénéficient rarement d'un accompagnement social ou sanitaire. Dans les Pyrénées-Orientales, les acteurs locaux ont connaissance du phénomène de cabanisation sur le secteur de Vallespir, et témoignent de difficultés pour accompagner ces ménages qui vivent pourtant dans des conditions de vie dégradées. L'accueil de jour de Céret accueille un nombre important de ménages en camping ou habitat précaire dont la demande ne concerne que la domiciliation (environ 60 personnes en camping à l'année à Argelès-sur-Mer).

• **La capacité des pouvoirs publics et du secteur associatif à développer des réponses adaptées à chacun de ces publics,** dont certains présentent des attentes et besoins spécifiques tant sur le plan du logement que de l'accompagnement social.

• Le cas particulier des bidonvilles

Selon une étude de la DIHAL présentant en janvier 2014 un « état des lieux national des campements illégitimes », 33 campements auraient été recensés dans le Languedoc-Roussillon, accueillant 1 295 personnes, soit environ 7 % des personnes accueillies au niveau national.

Dans la région, aucun projet n'a été retenu au titre des actions innovantes sur ce sujet. Le préfet de l'Hérault a confié à ADOMA une mission d'ingénierie sociale visant la préfiguration d'un dispositif d'accueil, d'information et d'orientation des publics vivant en bidonvilles et squats dans le département de l'Hérault. Cette mission s'inscrit dans le cadre de la circulaire du 26 août 2012 sur l'anticipation et l'accompagnement du démantèlement des campements illégitimes et la mission nationale d'appui à la résorption des bidonvilles confiée à ADOMA et pilotée par la DIHAL. A l'issue d'une première phase de diagnostic partagé, un état des lieux et des propositions d'actions seront remises aux services de l'Etat. Les sites identifiés en janvier 2015 sont Montpellier Métropole, Sète et le Biterrois.

Monsieur P. : « Le 115 c'est la misère du monde, une cour des miracles, je préfère dormir dehors »

Monsieur P. est à Montpellier depuis une quinzaine d'années. Après une séparation Monsieur P. doit quitter le logement de sa compagne qui l'héberge. Il se retrouve à la rue, à 50 ans.

Dans un premier temps Monsieur P. cache sa situation : « Je ne voulais pas déranger mes amis. On a aussi sa dignité. J'ai préféré me débrouiller tout seul ».

Durant deux ans, Monsieur P. réalise des démarches auprès des agences immobilières. Mais sans ressources autres que sa pension invalidité (700 euros), ni garants pour appuyer son dossier, toutes ses tentatives se soldent pas un échec : « J'ai fait plus d'une trentaine d'agences, et rien, toujours on me demandait des garanties ». Découragé, il décide de « se débrouiller » par ses propres moyens : « quand j'ai vu que certaines personnes occupaient des logements vides, je me suis dit que je n'avais pas le choix, que j'allais faire comme eux ». Il passe ainsi plusieurs années dans des squats sans chauffage ni eau. Il apprend à vivre avec les moyens du bord, les systèmes D pour se nourrir, se chauffer.

Monsieur P. explique qu'il aurait souhaité être aidé, trouver un refuge : « On nous propose des solutions, mais il faut que ça soit viable ».

Territoire de passage pour des gens du voyage, le Languedoc-Roussillon ne répond pas aux exigences en termes de places et conditions d'accueil

De par son histoire et sa situation géographique la région Languedoc-Roussillon est un territoire de passage et d'accueil des gens du voyage.

Pour répondre aux besoins de ces ménages, les schémas départementaux d'accueil des gens du voyage, récemment actualisés sur l'ensemble des départements, fixent un objectif régional de 1 673 places en aire d'accueil et de 2 670 places de grand passage. Toutefois, ces objectifs sont loin d'être remplis. En effet, la région se révèle particulièrement sous-dotée, tant

en aires d'accueil que de passage : au 1^{er} septembre 2014⁴⁰, le Languedoc-Roussillon ne proposait que 857 places, à peine plus de la moitié des objectifs fixés et 1 210 places de grand passage, soit 45 % des objectifs fixés par les schémas d'accueil.

A l'échelle régionale, les territoires ne jouent pas le jeu de la même façon : les départements du Gard, de l'Hérault et des Pyrénées-Orientales sont particulièrement concernés par le manque d'offre à destination de ce public : le Gard ne propose aucune aire de grand passage et ne remplit que 41% de ses objectifs en termes de places en aire d'accueil, l'Hérault n'a atteint que 37% de son objectif en matière d'aires de grand passage et 46% pour les aires de passage. Précisons qu'au-delà de l'offre se pose également la question de la gestion des places proposées.

Le manque de places sur ces territoires

provoque d'importantes difficultés et tensions, notamment en été, les familles étant contraintes de s'installer sur des terrains non adaptés et équipés à cet usage (occupation illicite de propriétés privées, de stade), sachant que ces installations illicites sont souvent synonymes de conditions de vie dégradées et de tensions avec les riverains.

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

⁴⁰ Source : données du CRH de septembre 2014

Un manque de réponses adaptées pour accompagner et permettre la sédentarisation des gens du voyage installés sur le territoire depuis de nombreuses années

Sur certains territoires, des familles de gens du voyage sont installées depuis de nombreuses années. Toutefois ce phénomène de sédentarisation reste encore insuffisamment pris en charge et accompagné par les acteurs locaux : alors que ces familles vivent pour certaines dans des conditions de vie dégradées, trop peu se sont vues proposer des solutions de relogement et les projets innovants en PLAI adapté ou d'auto-constructions restent minoritaires.

Dans les Pyrénées-Orientales, dans la commune de Pezilla La Rivière, une opération d'ampleur destinée à la sédentarisation d'une trentaine de fa-

milles dans des logements en PLAI adaptés a été mise en place mais l'isolement du quartier d'accueil pose aujourd'hui des difficultés en matière d'insertion et de difficultés socio-économiques de ces familles.

La commune de Milhau, dans le Gard, compte une population importante de gens du voyage sédentarisés, implantés sur des terrains publics ou privés, situés en zone non constructible. Cette commune est décrite dans le PLH comme « le cas le plus critique » des situations résidentielles problématiques de gens du voyage sédentarisés dans le Gard. Ce sont en effet plus de

500 personnes en situation de mal-logement qui sont identifiées sur la commune dans le schéma départemental des gens du voyage. Ces ménages, qui vivent dans des cabanons, caravanes ou mobil homes, sont confrontés à des problèmes d'insalubrité (absence de raccordement à l'eau potable) et d'activités économiques polluantes non organisées. Selon le PLH, « ces situations s'inscrivent dans des situations foncières et réglementaires multiples et imbriquées qui aggravent les conséquences de situations individuelles déjà difficiles ». Une MOUS⁴¹ a été récemment mise en place pour accompagner ces familles.

⁴¹ MOUS : maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

Etat des lieux de la mise en œuvre des schémas départementaux sur les gens du voyage

(Sources : CRHH du Languedoc Roussillon - septembre 2014)

	Date révision schéma départemental	Objectifs place aires d'accueil	Aires d'accueil réalisées	Reste à faire	% réalisation	Objectifs places de grand passage	Places de grands passage existantes	% réalisation
Aude	2011	146	146	0	100%	300	300	100%
Gard	2012	322	131	191	41%	200	0	0%
Hérault	2011	704	326	378	46%	1770	650	37%
Lozère	2012	63	53	10	84%	0		
Pyrénées-Orientales	en attente	438	201	237	46%	350	260	74%
LANGUEDOC-ROUSSILLON		1673	857	816	51%	2670	1210	45%



Certaines familles sont contraintes de s'installer sur des terrains non équipés pour cet usage.

PROPOSITIONS N° 1 : L'AMÉLIORATION DE LA FLUIDITÉ ENTRE LES DIFFÉRENTS SEGMENTS, DE L'HÉBERGEMENT D'URGENCE AU LOGEMENT AUTONOME

- **Poursuivre l'effort de production d'une offre en logement adapté et intermédiaire** (logement jeune, résidences sociales...), notamment par la mobilisation des bailleurs sociaux et associatifs.
- **Favoriser l'accès direct au logement autonome** pour les ménages maintenus dans les dispositifs d'hébergement par défaut d'offre de logement (mobilisation des dispositifs d'accompagnement vers et dans le logement, information et accompagnement des ménages dans la formulation de leurs attentes, etc.).
- **En partant de l'identification des besoins des ménages, aller chercher l'offre correspondante dans le parc privé**, dans le cadre des dispositifs d'intermédiation locale et des AIVS mais également en imaginant de nouveaux dispositifs de sécurisation des ménages (garantie de loyer, etc.).

PROPOSITIONS N°2 : LE DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE D'HÉBERGEMENT DIMENSIONNÉE ET ADAPTÉE AUX BESOINS DES MÉNAGES

- **Assurer** à court terme, sur l'ensemble des départements du Languedoc-Roussillon **le rattrapage du nombre de place d'hébergement** afin d'atteindre à minima le taux d'équipement national, soit la création d'environ 850 places d'hébergement supplémentaires (urgence, stabilisation et insertion)⁴².
- **Adapter l'offre d'hébergement aux nouveaux profils** des ménages accueillis (familles, jeunes en rupture, etc.), et proposer des modes d'hébergement et d'accompagnement renouvelés (petites unités d'accueil, logements partagés, etc.).
- Développer une offre qui prenne en compte l'augmentation des ménages en « situations administratives complexes » (débutés du droit d'asile, ménages en situation irrégulière, etc.).

⁴² Selon la DRJSCS.

PROPOSITIONS N°3 : AMÉLIORER LA PRISE EN COMPTE DES MÉNAGES « INVISIBLES », AUX PORTES DES DISPOSITIFS

- **Améliorer la connaissance** de ces publics par la quantification et caractérisation fine des situations et des besoins (squats, situation d'errance, cabanisation, occupation illicite de terrains, etc.), en favorisant le partage et la mutualisation des informations entre les différents acteurs (maraudes, accueils de jours, domiciliation, etc.).
- Afin de répondre à ces besoins, aujourd'hui insuffisamment pris en compte, **accompagner les initiatives de mobilisation citoyenne et les formes d'habitat innovant** qui favorisent l'implication directe des personnes.



Ci-dessus une structure de ADAGES - Regain qui propose des lits en CHRS et en LHSS.

CHAPITRE 4

UN PARC DE LOGEMENTS ANCIENS ET DÉGRADÉS QUI CONTRAINT UNE LARGE FRANGE DE MÉNAGES À VIVRE DANS DES CONDITIONS INDÉCENTES

Disposer d'un logement personnel ne représente pas toujours la garantie de vivre dans de bonnes conditions.

La Fondation Abbé Pierre a toujours été attentive à ces mauvaises conditions de logement – d'autant plus que celles-ci concernent souvent des personnes peu visibles par les institutions. Dans le contexte actuel de crise du logement, aggravé par les effets de la crise économique et sociale, certains ménages renoncent à des conditions d'habitat décentes et finissent par accepter toutes sortes de « solutions » inconfortables et indignes.

La région Languedoc-Roussillon dispose d'un parc relativement récent, 53 % du parc ayant été construit après 1975. Toutefois certains territoires présentent un taux de logement anciens plus élevé : les communautés d'agglomération de Carcassonne, Alès, Béziers et Nîmes concentrent 33 % de logements anciens. Ayant moins bénéficié d'un dynamisme démographique et de nouvelles constructions, les territoires de l'arrière-pays, la Lozère, l'Aude et les Hauts cantons présentent un parc de logements vieillissants. Le département de la Lozère cumule les difficultés : 18 000 logements construits avant 1974, dont 4 000 logements relevant du classement cadastral 7 ou 8⁴³, 15 % d'occupants présentant des ressources inférieures au seuil de pauvreté (993 € mensuel) et 45 % des

occupants de résidences principales sont non imposables. Les opérateurs tels que le PACT de l'Hérault, en contact avec les ménages concernés par des besoins de réhabilitation de leurs logements soulignent l'importance des propriétaires occupants en grandes difficultés économiques. Principalement logés dans le péri-urbain et l'arrière-pays, les personnes âgées représentent une part importante de ces ménages.

Les situations d'habitat indigne sont la forme la plus extrême des mauvaises conditions de vie auxquelles peuvent être confrontés les ménages. Bien que cet indicateur ne soit pas totalement révélateur de l'état de dégradation effectif du parc, le parc privé potentiellement indigne⁴⁴ s'élève à 10 % dans le Languedoc-Roussillon, soit environ 109 800 logements, contre 7,2 % à l'échelle nationale. Mais cette moyenne régionale masque d'importantes disparités :

Tableau ci-contre

Le parc privé dégradé recouvre des situations variées, et concerne les zones rurales mais aussi les centres urbains, des propriétaires-occupants comme des locataires du parc privé ou du parc social.

Le parc privé potentiellement indigne représente environ 10% du parc de logement régional.

⁴³ La direction générale des impôts (DGI) a classé l'ensemble des logements selon 8 catégories cadastrales définies en fonction de l'impression d'ensemble dégagée, du grand luxe (catégorie 1) à la grande vétusté (catégorie 8). Les catégories 7 et 8 localisent a priori les logements médiocres, voire dégradés.

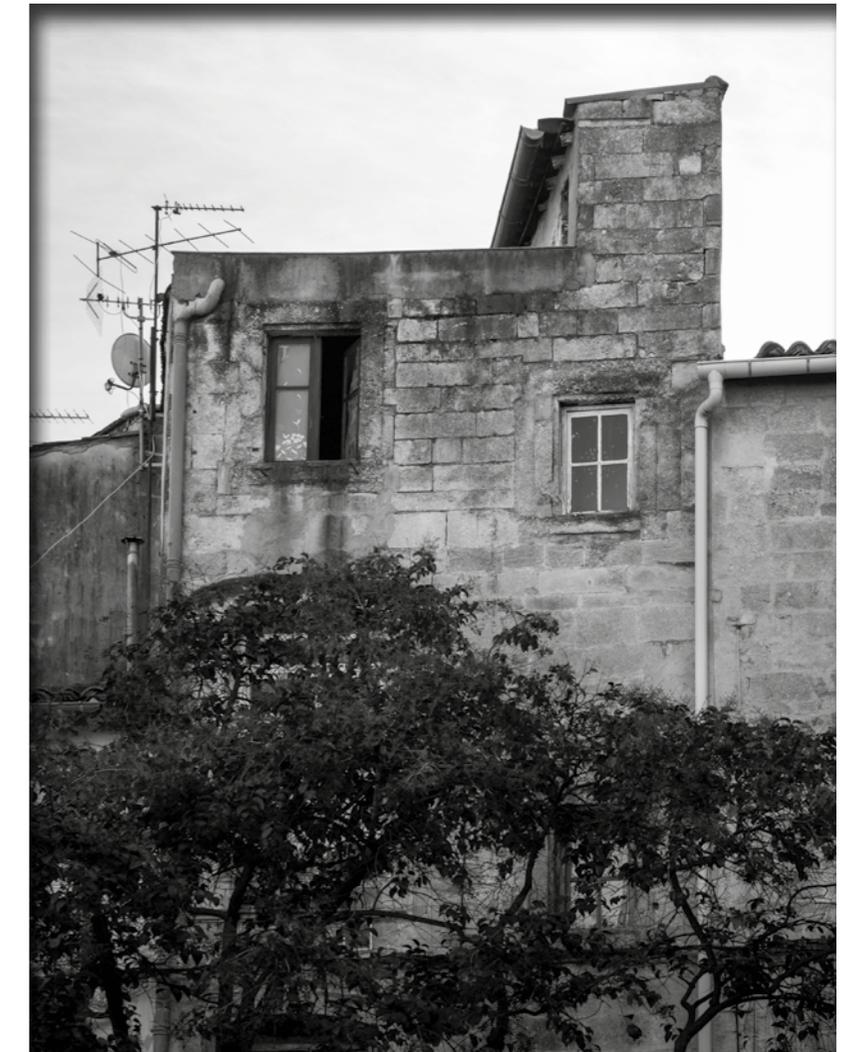
Catégorie 8 : « Aspect délabré, qualité de construction particulièrement délabrée. Ne présente plus les caractères élémentaires d'habitabilité ».

Catégorie 7 : « Qualité de construction médiocre, matériaux bon marché, logement souvent exigu en collectif, absence très fréquente de locaux d'hygiène ».

⁴⁴ Aucune source ne permet actuellement de connaître directement l'habitat indigne. Son approche passe par un repérage des logements du parc privé potentiellement indignes à partir de Filocom, bâti par la Direction générale des impôts. Sont retenus comme logements potentiellement indignes les logements répondant à deux types de critères :

- un critère sur l'état du logement - basé sur les catégories du classement cadastral correspondant aux logements médiocres et très médiocres, voire ordinaires ;

- un critère sur les occupants du logement - ménages répondant à des critères de revenus eu égard aux plafonds HLM



Le parc privé potentiellement indigne sur les départements du Languedoc- Roussillon

Source : DREAL « Habitat et logement en Languedoc-Roussillon, synthèse » (données Filocom 2011- MEDDE d'après DGFI, traitement CD ROM PPPI ANAH).

	LR	AUDE	GARD	HÉRAULT	LOZÈRES	PYRÉNÉES ORIENTALES
NOMBRE DE LOGEMENTS POTENTIELLEMENT INDIGNES	109 800	19 600	30 400	38 200	3 600	18 000
PPPI (%)	10%	13%	11%	9%	11%	9%

Les centres urbains anciens dégradés

Plusieurs villes languedociennes sont ainsi affectées par la dégradation de leurs quartiers, à commencer par leur centre ancien. Ainsi l'agglomération biterroise présente un risque accru avec 1 logement potentiellement indigne sur 6. On compte également 14 % de logements relevant du parc privé potentiellement indigne (PPPI) sur la CA du Grand Narbonne, 13% sur la CA du Grand Alès, 16 % à Béziers Méditerranée et 14 % sur la CA Hérault Méditerranée. Provoquant la perte d'attractivité et la déshérence des centres anciens au profit des nouvelles constructions dans des lotissements en périphérie, la vague d'urbanisation des années 1980 a contribué à la dégradation des centres villes. Vidés de leurs occupants, les logements composant ces centres anciens se sont ainsi progressivement dégradés.

Parmi les sites concernés, citons le quartier de Saint-Jacques à Perpignan, composé de logements dégradés au sein de bâtis très fragiles (aucune fondation, etc.). A ces difficultés en matière de bâti s'ajoutent les difficultés socio-économiques des familles qui y habitent. Ainsi à la rénovation du parc, il est impératif d'associer une démarche d'accompagnement social des ménages. A ce titre, l'association FDPLS (Fédération Départementale Pour le Logement Social) s'est vue confier une mission de MOUS (Maîtrised'Œuvre Urbaine et Sociale) sur ce quartier et réalise par ailleurs des opérations de baux à réhabilitation.

A Béziers, le centre ancien est également concerné par le phénomène d'indignité et compte 7 000 logements en PPPI, ce qui se traduit notamment par un taux de

vacance important (10 % du parc) et des niveaux de loyers très accessibles, attirant des ménages qui ne parviennent pas à se loger ailleurs.

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

Opération Grand Cœur : d'importants moyens pour lutter contre l'habitat dégradé du centre de Montpellier

Initiée en 2003, la mission Grand Cœur de ville, cible la rénovation du quartier historique du centre de Montpellier et de ses faubourgs. Cette vaste opération vise à requalifier les quartiers et à lutter contre l'habitat dégradé qui y est maître. Un objectif de production et de remise sur le marché de 1 600 logements (réhabilitation, démolition-reconstruction, acquisition-amélioration), a été fixé à l'opérateur de la ville, la SERM, dont un tiers en logement social.

La mobilisation de la SERM et de la ville ainsi que son investissement financier (20 millions d'euros de participation au titre de l'équilibre de la concession d'aménagement) commencent à porter leurs fruits. Ainsi au 1er septembre 2014, 1 200 logements ont déjà été remis sur le marché. Plusieurs outils sont mobilisés pour parvenir à de tels résultats : 2 OPAH-RU, DUP⁴⁵ travaux. Ce travail sur le bâti s'accompagne d'une requalification urbaine plus générale (intervention sur les commerces, leurs façades, amélioration de l'offre d'équipements, requalification des espaces publics, etc.).

L'opération se heurte toutefois à la lenteur de la mise en œuvre et au coût inhérent aux outils d'intervention sur le parc privé ainsi qu'à la difficulté de relogement de certains de ces ménages, qui malgré leurs conditions de vie très dégradées ne souhaitent quitter, à aucun prix, leur quartier.

Par ailleurs, du fait du prix du foncier et du coût des travaux opérés, les niveaux des prix de sortie des logements privés réalisés dans le cadre de ces opérations (construction neuve ou réhabilitation) sont très élevés, devenant inaccessibles pour une large partie de la population.

Malgré la mise en œuvre d'opérations programmées, ces centres anciens peinent à se relever de leurs difficultés, témoignant de la complexité de ces opérations qui nécessitent d'importants moyens humains et financiers et surtout un temps de mise en œuvre important. Les interventions menées se heurtent à plusieurs difficultés :

› **Si certains propriétaires bailleurs rencontrent parfois des difficultés financières** ne leur permettant pas d'entretenir correctement leurs biens, ce n'est pas le cas de tous. Or, les marges de manœuvre des pouvoirs publics vis-à-vis de ces propriétaires bailleurs peu scrupuleux restent encore très limitées, et les procédures visant à les inciter à réaliser les travaux attendus sont très longues.

› **Les très faibles ressources des propriétaires-occupants** ne leur permettent pas toujours de faire face aux travaux de réhabilitation de leur bien (y compris lorsqu'il ne s'agit que de petits travaux d'urgence). A cela s'ajoute l'isolement et la méconnaissance des dispositifs d'aide, ainsi que la réticence des personnes âgées à entamer des démarches de ce type.



Copropriété dégradée du Petit Bard, à Montpellier en Zone Urbaine Sensible.

Le cas particulier des copropriétés en difficulté : des situations de mal-logement encore mal appréhendées

À l'échelle de la région, plusieurs acteurs soulignent l'émergence de la problématique que constituent les copropriétés en termes de mal-logement.

Selon la base des données Filocom 2011, un outil⁴⁶ mis en place par la Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) et l'ANAH, visant à une meilleure connaissance des copropriétés fragiles, livre des estimations quant au nombre de logements situés en copropriétés fragiles. Alors que la situation est relativement stable à l'échelle nationale, le Languedoc-Roussillon présente une augmentation importante du nombre de copropriétés fragiles entre 2007 et 2011. En 2011, la région comptait 26 % de l'ensemble des copropriétés les plus fragiles étudiées à l'échelle nationale, soit environ 26 230 copropriétés. Les copropriétés classées au sein de la catégorie D, soit la plus fragile, représentent une copropriété sur 4 dans le Languedoc-Roussillon. C'est plus particulièrement le cas de l'Hérault (45 169 logements classés en catégorie D) et du Gard qui présentent les proportions de copropriétés très fragiles les plus élevées.

Dans l'Hérault, l'ADIL constate l'importance des copropriétaires très peu solvables, confrontés à d'importantes difficultés financières, qui ne sont plus en mesure

⁴⁶ Cet outil statistique croise divers indicateurs relatifs aux caractéristiques des logements et des ménages les occupant, indicateurs comparés eux-mêmes à un parc local de référence.

⁴⁵ DUP : déclaration d'utilité publique.

de faire face aux travaux nécessaires. A Montpellier, environ 200 copropriétés datant des années 1960-70 présentent ainsi des fragilités. Plusieurs copropriétés confrontées à d'importantes difficultés tant sur le plan du bâti que de l'occupation sociale et de la gestion, font l'objet d'opérations :

- L'importante copropriété du Petit Bard : elle fait l'objet d'un plan de sauvegarde
- La copropriété des Cévennes : si le processus d'amélioration est engagé au travers de l'OPAH copropriété, les logements ayant perdu de leur valeur, il reste difficile d'y attirer des ménages en capacité de s'y investir financièrement.

Dans l'agglomération de Nîmes Métropole, le PLH recense environ 15 000 logements dégradés en copropriété, dont près de 1 500 sont dans une « situation urgente ». Généralement des grands ensembles construits entre les années 1950 et 1980, ces copropriétés témoignent, pour une partie, de signes de fragilités importants : paupérisation des occupants, baisse de la part des propriétaires, non-paiement des charges de copropriété. Dans ce contexte, la définition d'une stratégie d'action dans les copropriétés du territoire communautaire représente l'une des priorités du 2^{ème} PLH de Nîmes Métropole.

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

› **des habitants (locataires ou propriétaires occupants) qui se sentent oubliés**, malgré l'ampleur des moyens qui peuvent être mis en œuvre et qui vivent dans des conditions de vie dégradées.

› **Des propriétaires-occupants qui n'ont pas la capacité financière** de prendre en charge leur quote-part de travaux.

› **Une connaissance insuffisante des règles de fonctionnement d'une copropriété**, se traduisant notamment par une faible mobilisation lors des instances de décisions.

› **Des difficultés de coordination entre opérateurs** qui ne facilitent pas l'avancement des travaux.

Pour améliorer l'accompagnement des copropriétés en difficultés, les collectivités de Montpellier et de Nîmes Métropole se sont engagées dans la création d'observatoires des copropriétés. L'objectif de celui de Montpellier, qui vient d'être mis en place, est notamment de suivre l'évolution de ces copropriétés pour permettre des interventions préventives. On regrettera cependant qu'il ne se concentre que sur les grosses copropriétés, laissant de côté, étant donnée l'ampleur de la tâche, les petites copropriétés de moins de 50 logements.

L'observatoire des copropriétés de la communauté d'agglomération de Nîmes Métropole devrait permettre, par la réalisation de fiches détaillées des copropriétés fragiles identifiées, d'affiner la connaissance de leur situation et de définir des pistes d'intervention plus précises, pour aboutir à des préconisations détaillant les priorités d'action et les outils à mettre en œuvre. Le rôle de cet observatoire doit être conforté par la réunion biannuelle d'un comité de pilotage regroupant l'Etat, l'ANAH, le Conseil général et Nîmes Métropole, ainsi que les communes concernées voire d'autres acteurs (CAF, ADIL, syndicats...); ce comité aura pour mission de suivre et de valider les préconisations émises par l'observatoire.

1/4

des copropriétés du Languedoc Roussillon sont classées au sein de la catégorie D, soit la plus fragile. Cela représente environ 26 230 copropriétés.

Les spécificités du milieu rural : vacance, dévitalisation des centres bourgs et poches d'habitat indigne

Le parc de logement situé en milieu rural est également affecté par la problématique de l'habitat dégradé. À la différence des territoires urbains, les logements indécents en milieu rural se caractérisent par des loyers très accessibles et un fort taux de vacance ; les ménages précaires y trouvent refuge, du fait d'un manque de logements sociaux et de l'absence d'une offre de qualité accessible dans le parc privé. Ce parc privé dégradé joue alors un rôle de parc social de fait. Les plus défavorisés semblent être les premières victimes de ces conditions de vie dégradées, auxquelles s'ajoute généralement une forte situation de précarité énergétique.

• **Dans les Pyrénées-Orientales**, la quasi totalité des centres bourgs sont concernés par l'habitat dégradé. Toutefois les communes de Prades, Millas, Ille-sur-Têt, Amélie-les-Bais, semblent particulièrement touchées par ces difficultés. Sur ces territoires, les centres bourgs anciens sont principalement composés de logements de 2 ou 3 étages mal isolés, sans ascenseur. Or cette offre ne correspond pas du tout à la demande des ménages, tant en termes d'accessibilité, que de niveau des charges d'énergie... Pour revitaliser ces logements, il est donc impératif d'adapter les logements aux attentes des ménages dans le cadre des réhabilitations.

• **Dans le Gard**, c'est dans la partie Nord Ouest du département que se concentrent les problématiques d'habitat dégradé en milieu rural : les pays Viganais, Grand Combien, Aigoual Cévennes et Hautes

Cévennes sont ainsi identifiés par le Plan Départemental de l'Habitat comme les secteurs concentrant à la fois des problématiques de vieillissement de la population et de précarité économique, une proportion importante de propriétaires, une forte vacance et une part importante de logements indignes. Outre les centres bourgs dégradés, les acteurs rencontrés soulignent diverses situations préoccupantes : l'existence de mas ou d'exploitations agricoles caractérisés par l'absence d'eau potable et des installations électriques défectueuses, ainsi que l'usage de locaux impropres à l'habitation occupés par des travailleurs saisonniers.



Maison dégradée d'un propriétaire occupant très modeste en milieu rural

15%

des ménages seraient en situation de précarité énergétique sur le territoire de Nîmes Métropole, selon son PLH.

Quand l'habitat privé se conjugue avec des difficultés financières : l'explosion de la précarité énergétique

Comme nous l'avons évoqué précédemment, le coût de l'énergie a augmenté ces dernières années. A l'échelle nationale, les ménages ont vu leur budget annuel d'électricité et de chauffage augmenter de 32 % en 10 ans⁴⁷, les contraignant à dédier en moyenne 8 % de leurs dépenses totales aux factures d'énergie en 2012, soit une augmentation de 6 % en un an.

Les phénomènes conjugués de la hausse du coût de l'énergie, de la précarisation économique des ménages et de la mauvaise qualité de certains logements se traduisent ainsi, sur le territoire languedocien, par une progression du phénomène de précarité énergétique⁴⁸. Le PLH de Nîmes Métropole indique ainsi qu'un ménage nîmois dépense en moyenne 1 230 euros par an pour son logement (chauffage, eau, électricité...) et que plus de 15% des ménages sont en situation de précarité énergétique, soit un taux en forte hausse ces dernières années. Ce phénomène se traduit par des impayés (pouvant aboutir à des résiliations de contrats), mais en premier lieu par des privations de chauffage pouvant provoquer des problèmes de santé.

L'évolution des demandes au FSL énergie sur les cinq départements reflète l'importance de ce phénomène :

- Dans l'Hérault, on relève une augmentation des demandes d'aide concernant des impayés d'énergie : en 2013, les dossiers FSL énergies représentent 64 % des

dossiers accordés (mais 42 % du budget accordé), 40 % des demandes concernant des impayés d'électricité, soit une hausse de 22 % depuis 2012. Si les plus de 60 ans interpellent peu le FSL pour l'accès, ils sont de plus en plus nombreux à mobiliser le FSL pour faire face au paiement de leurs charges.

- Dans les Pyrénées-Orientales, une forte proportion des demandes sur les fluides est constatée depuis 2005 : elles concernent, en 2013, 59 % des demandes FSL (dont 35 % pour des impayés d'électricité). Le Conseil Général constate que la généralisation de la mise en place automatique des tarifs de première nécessité ne freine pas les demandes au FSL.

- En Lozère, département marqué par des hivers longs et froids, la précarité énergétique est une problématique forte et récurrente. L'offre de logement dans le parc privé est de faible qualité (problème d'isolation), voire vétuste. Les problèmes du coût des charges y reviennent quasi systématiquement. Les propriétaires-occupants, notamment âgés, sont les premiers à souffrir de ces logements énergivores, qui sont par ailleurs peu adaptés au vieillissement de ces ménages.

Comme le souligne une étude initiée par la Fondation Abbé Pierre en 2013, dans les départements de l'Hérault et du Douaisis (59), la précarité énergétique a également un impact sur la santé des ménages. Il ressort que les personnes en situation de précarité énergétique sont plus souvent et plus fortement confrontées à des problèmes de santé physique ou psychologique : 22 % développent des bronchites chroniques (contre 10 % chez les personnes non exposées), 48 % des migraines (contre 32 % chez les non exposés), 41 % de l'anxiété voire de la dépression (contre 29 % chez les non-exposés)⁴⁹.

Des programmes et des actions qui ne parviennent pas à traiter l'ensemble des situations

En matière de rénovation du parc privé et de lutte contre la précarité énergétique, la politique de l'ANAH et notamment le programme Habiter Mieux ont permis d'amplifier l'action publique dans ce domaine au cours des dernières années (1 103 dossiers FART⁵⁰ déposés en 2014). Malgré tout, selon les acteurs locaux, Habiter Mieux, contraint à une logique de guichet, n'aurait pas réussi à toucher les situations les plus dégradées, les propriétaires les plus éloignés des institutions et les plus pauvres.

Aujourd'hui, alors qu'une importante communication a été faite sur les aides du programme Habiter Mieux, sa mise en œuvre est confrontée à un manque important de crédits voire, localement, à un manque d'opérateurs pour porter le dispositif et faire face à l'ampleur des demandes. Alors que les crédits ANAH manquent à l'appel tant

pour intervenir sur les situations d'habitat indigne que sur les besoins d'adaptation de logements ou de réhabilitation énergétique, le Conseil Général de l'Hérault reste mobilisé et apporte des financements importants pour l'amélioration du parc privé. Sur ce territoire, la CAF semble aussi fortement impliquée et mobilisée dans la lutte contre l'habitat non décent, au travers de mesures de coercition contre les propriétaires (sur les 180 à 200 logements concernés chaque année, la moitié des propriétaires finissant par réaliser les travaux).

⁴⁷ Enquête de l'Institut national de la consommation, 2010.

⁴⁸ La loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, reconnaît la précarité énergétique comme une difficulté à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction des besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions de vie. On considère généralement comme étant en situation de précarité énergétique les ménages contraints de dépenser plus de 10% de leurs revenus aux dépenses d'énergie.

⁴⁹ Étude initiée par la Fondation Abbé Pierre, réalisée par le CREAL - ORS 34 dans les départements de l'Hérault et du Douaisis et publiée en novembre 2013 (sur la base de 362 logements et 750 personnes enquêtées). Différentes pathologies sont plus fréquentes chez les adultes exposés à la précarité énergétique : bronchite, asthme ou migraines mais également rhumes et angines ou gripes. Enfin, ces personnes sont également plus nombreuses à présenter différents symptômes : sifflements respiratoires, crises d'asthme, rhumes des foies, rhinorrhées (nez qui coule) ou maux de tête.

⁵⁰ FART : fond d'aide à la rénovation thermique.

Les conditions d'éligibilité au FART dans le cadre du programme « Habiter mieux » de l'ANAH

Les propriétaires occupants, bailleurs et les syndicats de copropriétaires bénéficiaires d'une subvention de l'ANAH sont éligibles au FART, sous réserve de l'obtention après travaux d'un gain énergétique (25 % pour les propriétaires occupants et 35% pour les autres). Le FART leur permet de bénéficier, sous certaines conditions, d'une aide financière appelée aide de solidarité écologique (ASE) et/ou d'un accompagnement social, financier et technique pour l'élaboration et le suivi de leur projet (uniquement pour les propriétaires occupants et bailleurs).

Bilan de l'intervention dans le parc privé au titre de l'ANAH dans le Languedoc-Roussillon, au 20 août 2014

Source : CRHH Languedoc-Roussillon – septembre 2014

	PROPRIÉTAIRES OCCUPANTS			PROPRIÉTAIRES BAILLEURS			Copropriétés	Programme Habiter Mieux*
	Habitat indigne et très dégradé	Autonomie	Énergie	Habitat indigne et très dégradé	Autonomie	Énergie		
OBJECTIFS (CRH MARS 2014)	170	850	1 200	290	120	90	542	1 521
PRODUCTION	52	400	925	67	17	17	26	1 103
Taux de Réalisation	30%	47%	77%	19%	23%	14%	8%	73%

* La mise en œuvre du programme Habiter Mieux repose sur le Fond d'aide à la rénovation thermique (FART). Les aides FART sont accordées en complément d'une aide de l'ANAH.

Le programme FATMEE du Conseil Général de l'Hérault : un fond d'aide pour améliorer l'habitat privé

Initié en 2002, le FATMEE (Fond d'Aide aux Travaux de Maîtrise de l'Énergie et de l'Eau) a pour vocation d'accompagner les ménages dans la réalisation de travaux pour améliorer leur logement. Pour assurer sa mise en œuvre et sa gestion, le Conseil Général de l'Hérault s'appuie sur deux structures : GEFOSAT pour l'est de l'Hérault et PACT Habitat pour l'ouest.

Ce fond permet de financer principalement trois types d'intervention :

- des visites-conseils énergétiques⁵¹, suivies de rapports techniques détaillés et de préconisations,
- une mission d'assistance aux propriétaires occupants ou bailleurs privés (information et montage financier des programmes de travaux),
- la prise en charge partielle de travaux et de l'achat d'équipements économes

La prise en charge se déroule en plusieurs étapes, de la procédure d'admission au contrat d'objectif :

- Toute orientation repose sur l'élaboration d'un diagnostic social établi par le travailleur social, précisant la nécessité d'une intervention complémentaire auprès du ménage.
- Après une visite du logement par le travailleur social et l'étude des factures d'énergie et /ou d'eau, la situation est présentée au comité technique.
- Ensuite une rencontre tripartite est organisée entre le ménage, le prestataire et le travailleur social référent lors d'une visite à domicile.
- Au terme de cette rencontre un contrat d'objectif est signé par l'opérateur, le bénéficiaire et le travailleur social référent.

Sur chaque territoire, est organisé un comité technique

Animée par l'association référente sur le territoire concerné (GEFOSAT ou PACT Habitat) et composée des différents travailleurs sociaux et des divers partenaires, cette instance a pour rôle de :

- Sélectionner et analyser les situations présentées par l'ensemble des partenaires
- Orienter le dossier en fonction des problématiques repérées (visite-conseil énergétique, atelier de recherche de logement, aide juridique, médiation bailleur-locataire, intervention de l'OPAH de la MOUS Insalubrité ou de l'Action Décence....)
- Décider des actions à entreprendre au vu des rapports techniques présentés
- Définir les modes de participation des bénéficiaires du dispositif
- Assurer un suivi des dossiers sélectionnés.

En accord avec les opérateurs, il est préconisé d'orienter les propriétaires occupants vers le programme « Habiter Mieux » sauf si le ménage ne peut prétendre aux aides de l'ANAH.

Un bilan en chiffres du programme FATMEE :

Sur l'année 2013, 166 ménages ont été accompagnés par les opérateurs gestionnaires du FATMEE dont 99 nouveaux. Pour plus d'un tiers de ces ménages, des travaux ont été réalisés.

⁵¹ Les visites à domicile ont pour objectif de :

- qualifier, évaluer la situation de précarité énergétique
- prodiguer des conseils et des solutions techniques à mettre en œuvre immédiatement en vue d'économiser les fluides, conseils pouvant être accompagnés d'installation de petit matériel permettant de réaliser des économies d'énergie (lampes basses consommations...)
- identifier un projet de travaux.

En matière de lutte contre l'habitat indigne, si la majorité des départements semblent être dotés d'un pôle de lutte contre l'habitat indigne, ces pôles restent formels et manquent parfois d'une cellule opérationnelle. Un représentant du PACT de l'Hérault souligne à ce titre que les opérations restent limitées à la demande « exprimée » et aux situations repérées « incidemment » et manquent d'un véritable portage et d'un processus outillé et systématisé qui permettraient d'« aller vers les ménages ».

Dans le Gard, la politique de lutte contre l'habitat indigne est très active et réunit, tous les 15 jours, la CAF, le Conseil Général, les services hygiène et sécurité communaux (SHS), l'agence régionale de la santé (ARS) au sein de la Commission pour le Logement Décent (CPLD) qui traite environ 400 dossiers par an. Le constat est fait d'un fonctionnement performant de la plateforme de signalement, permettant d'obtenir systématiquement une réponse. Néanmoins, les acteurs locaux soulignent plusieurs limites : d'une part, les ménages non suivis par les services sociaux « échappent » à la détection, et d'autre part les moyens manquent pour mettre en œuvre une réponse institutionnelle efficace, notamment sur les situations d'insalubrité avérées, et les solutions de relogement demeurent parfois complexes à trouver pour les ménages concernés.

Concernant l'enjeu spécifique de la revitalisation et requalification des centres bourgs anciens, ce besoin se heurte principalement à la difficulté de trouver des bailleurs sociaux pour s'engager dans des opérations, très coûteuses et complexes, d'acquisition-amélioration. Par ailleurs, l'intervention sur le bâti nécessite des actions en matière d'offre de services, de commerces, d'accès aux transports en commun, etc.

PROPOSITIONS N°1 : INFORMER, SENSIBILISER ET ACCOMPAGNER LES MÉNAGES CONCERNÉS MAIS ÉGALEMENT LES ACTEURS INSTITUTIONNELS LOCAUX

SENSIBILISER ET ACCOMPAGNER LES PROPRIÉTAIRES SUR LES ENJEUX DE RÉNOVATION DE LEUR PATRIMOINE

- **Faciliter l'accès aux droits des propriétaires-occupants les plus modestes et les plus éloignés des institutions**, mieux les informer et les inciter à mobiliser les dispositifs existants pour améliorer leurs conditions de vie (précarité énergétique, lutte contre l'habitat indigne).

- **Inciter les propriétaires bailleurs à entretenir leur patrimoine immobilier et à le mettre en location**, notamment dans le cadre du conventionnement (cf. enjeu partie 1 sur le renforcement du parc conventionné).

RENFORCER LA MOBILISATION PARTENARIALE ET LE RÔLE PRIMORDIAL DES ÉLUS LOCAUX

- Encourager la mise en réseau des communes, la diffusion des bonnes pratiques et expériences, **développer des missions d'assistance à maîtrise d'ouvrage : AMO** (conseils sur les modes opératoires à privilégier, le montage de dossiers, etc.) auprès des élus des petites communes rurales faiblement outillées, tant sur le plan financier que de l'ingénierie.

- **Encourager les élus locaux à s'engager dans la mise en œuvre des procédures de lutte contre l'habitat dégradé**, en y dédiant des moyens financiers et en mobilisant, au besoin, des moyens coercitifs (les travaux d'office restent un outil insuffisamment utilisé).

- S'assurer de la mobilisation de tous les maillons de la chaîne afin que chacun intervienne au moment opportun. Il s'agit notamment de renforcer le caractère opérationnel des cellules de lutte contre l'habitat indigne, de confirmer le rôle de l'ARS confrontée à un manque de moyens humains, etc.

- Mobiliser des outils et dispositifs encore trop peu exploités dans le Languedoc-Roussillon : **développer le bail à réhabilitation** comme un outil de valorisation du patrimoine à moyen terme, **soutenir la maîtrise d'ouvrage d'insertion**.



Dans les centres urbains comme en milieu rural, l'impératif d'améliorer le parc privé existant.

PROPOSITIONS N° 2 : S'IMPLIQUER PLUS FORTEMENT DANS LA REQUALIFICATION DES CENTRES BOURGS EN MILIEU RURAL, AFIN D'AMÉLIORER LES CONDITIONS DE VIE DES OCCUPANTS, DE LUTTER CONTRE LA VACANCE ET L'ÉTALEMENT URBAIN

- **Inciter les bailleurs sociaux et opérateurs associatifs à se mobiliser plus fortement sur les opérations de réhabilitation en milieu rural.** Des territoires tels que l'Aude et la Lozère semblent particulièrement manquer d'opérateurs pour mettre en place certaines actions (bail à réhabilitation, etc.).

- **Améliorer les outils et pratiques de repérage et de signalement des situations d'habitat indigne, en milieu rural,** afin d'augmenter le nombre de signalements opérés par les petites communes en direction des pôles départementaux de lutte contre l'habitat indigne.

- **Accompagner l'intervention sur le bâti, d'une réflexion sur les espaces publics et l'offre de services** pour mieux prendre en compte les nouveaux besoins des ménages susceptibles de s'y installer (services de proximité, espaces public, accessibilité aux transports publics, etc.), et pour que cette offre requalifiée des centres bourgs devienne aussi concurrentielle que l'offre neuve développée en périphérie.

PROPOSITIONS N°3 : AMÉLIORER LES OUTILS D'OBSERVATION ET D'ACCOMPAGNEMENT POUR INTERVENIR AUPRÈS DES COPROPRIÉTÉS EN DIFFICULTÉS

- **Renforcer la connaissance par la création d'observatoires** qui constituent un préalable indispensable à la mise en place d'actions adaptées et efficaces.

- **Favoriser la participation des habitants aux décisions prises** lors des assemblées générales de copropriétés, en renforçant notamment l'accompagnement et la formation sur les questions de réglementation etc.

- **Accompagner la création de syndicats,** notamment au sein des petites copropriétés de moins de 20 ou 50 logements pour permettre la mise en place de programmes de travaux.

Dans les Pyrénées-Orientales, la mise en œuvre de baux à réhabilitation, outils efficaces pour lutter contre l'habitat dégradé

Bien que représentant un outil pertinent pour améliorer des situations d'habitat dégradé (voire indigne), le bail à réhabilitation n'est que très peu utilisé en Languedoc-Roussillon. Plusieurs raisons à cela : un manque d'opérateurs prêts à innover, des difficultés de portage financier, etc. Selon la FDPLS (66), le problème principal de cet outil est le portage financier que cela nécessite (en effet pour intervenir sur une opération de 6 logements il faut compter environ 1 300 €/m² et il est nécessaire de disposer d'un fonds d'avance d'environ 100 000 à 300 000 €). Afin de se saisir de cet outil, il semblerait donc pertinent de mobiliser de nouveaux opérateurs sur ce sujet et d'envisager de nouvelles modalités de financements.

L'exemple de Mr et Mme C : la pertinence du bail à réhabilitation pour sortir de l'insalubrité des propriétaires occupants

Mr et Mme C. se sont installés en 2011, avec leur fils de 16 ans, dans une maisonnette dont ils ont héritée, située dans le centre ville d'Elne. Cette maison de ville de 60m², dotée d'un étage et d'une petite cour nécessite d'être fortement réhabilitée afin de pouvoir offrir des conditions de vie décentes à ses occupants : des infiltrations par la toiture rendent la

chambre à l'étage inhabitable et envahie de moisissures, l'installation électrique est dangereuse, le système de chauffage inutilisable et les sanitaires sont dans la cour.

Le couple s'est renseigné auprès du bureau d'étude Patrimoine Habitat afin de connaître le montage possible pour réhabiliter leur bien. Malheureusement, la situation de Mr et Mme C ne leur permet pas d'accéder à un prêt bancaire, nécessaire pour engager les travaux nécessaires. En effet, Mr C connaît de graves problèmes de santé et perçoit une pension d'invalidité d'un montant mensuel de 870 € mensuel, les ressources financières de la famille sont donc faibles et ce d'autant plus qu'elle ne dispose d'aucune épargne. Lorsque la FDPLS a proposé à la famille le bail à réhabilitation, le couple a immédiatement accepté, avec enthousiasme, ce montage leur apparaissant comme la solution idéale.

Modalités de mise en œuvre du Bail à réhabilitation :

Le coût de l'opération s'élève à 91 000 € et correspond à la réalisation des travaux suivants :

- la mise en peinture générale
- la réfection du toit avec isolation et la réfection complète de l'électricité avec les radiateurs
- la démolition du bâtiment et auvent dans la cour et la construction d'un agrandissement pour la salle de bain et WC

Les subventions mobilisables représentent environ 65% de l'opération et proviennent de l'ANAH, du Conseil Général, de

la CAF et de la Fondation Abbé Pierre. La FDPLS finalise le montage financier de l'opération en mettant en place un prêt, remboursé par le loyer perçu chaque mois. Ce dernier s'élèvera à 314 €, couvert pour partie par l'APL.

Compte tenu de l'état du logement et des difficultés rencontrées par la famille un travailleur social de la FDPLS accompagne toutes les démarches, du relogement temporaire et à la ré-installation. L'étroit partenariat avec la commune a permis de proposer à la famille C un relogement provisoire dans un T3 du parc social, lui permettant d'y rester pendant les 6 mois de travaux, auxquels s'ajoutent le temps des démarches administratives.

La famille C devrait pouvoir intégrer « son nouveau nid » un an après l'avoir quitté, avec un nouveau statut de locataire. A la fin du bail, d'une durée estimée à 17 ans par l'étude de faisabilité, elle récupèrera son bien, sans taxation sur les travaux d'amélioration.

Dans un contexte de raréfaction des ressources et de massification des besoins, comment « faire mieux » et envisager de nouveaux modes d'action ?

L'analyse des déterminants et des figures du mal logement en Languedoc-Roussillon met en exergue la situation d'extrême tension à laquelle se trouve aujourd'hui confrontée la région : alors qu'une partie importante des ménages du Languedoc-Roussillon subit une situation de précarité sociale et économique aggravée par les effets de la crise, les ressources financières et les moyens alloués à l'accompagnement des ménages les plus modestes vers des conditions de logement dignes et adaptées paraissent peu pérennes, tandis que les dispositifs en place peinent à faire face à la massification des besoins.

Pour parvenir à maintenir leurs politiques d'aide, l'Etat et les collectivités locales et territoriales doivent **mutualiser davantage les outils et s'assurer de la bonne articulation des aides financières afin d'améliorer leur cohérence et leur efficacité** auprès des ménages.

Cette situation impose aussi un renouvellement et une adaptation des modes de faire **puisque'il s'agira à l'avenir de « faire plus » avec des moyens contraints, et donc sans doute de « faire mieux »**. Ce constat interroge, entre autres, les marges d'amélioration des modes de coordination entre acteurs, en particulier entre bailleurs sociaux et secteur associatif, afin de faire évoluer les outils pour répondre aux besoins. A ce titre, bien que mobilisés par des impératifs de production, les bailleurs sociaux doivent s'engager davantage dans le développement de logements sociaux adaptés aux publics fragiles en établissant des partenariats plus étroits avec le secteur associatif dans lesquels chacun développe son savoir faire au service d'un projet commun.

Par ailleurs, les situations de mal logement identifiées en Languedoc-Roussillon interpellent fortement le secteur associatif et interrogent sa capacité à développer des solutions dans la dentelle pour répondre à des besoins qui « échappent » à l'intervention publique. Des initiatives citoyennes de solidarité avec les personnes les plus en précarité voient le jour sur différents territoires, comme une invitation à mobiliser **« l'imagination collective » pour innover et être force de propositions. Cette capacité à faire ensemble est devenue un enjeu capital dans la région**, si l'on veut pouvoir accueillir et accompagner des publics qui, actuellement, ne trouvent pas de solutions satisfaisantes dans les dispositifs existants (jeunes en errance, ménages vivant dans des squats et campements de fortune, etc.). Là encore, de nombreux défis sont à relever, à la fois pour mieux connaître et caractériser ces situations (partage des informations) mais également en termes de mutualisation des bonnes pratiques et des savoir-faire entre acteurs du territoire.

UN ENJEU TRANSVERSAL : ACCOMPAGNER LES MÉNAGES DANS L'ACCÈS AUX DROITS LIÉS À L'HABITAT

L'analyse met aussi en exergue la nécessité d'accompagner les ménages pour qu'ils accèdent à leurs droits et qu'ils retrouvent ainsi une capacité d'agir. En effet, face à la complexité des procédures, mais aussi parfois par manque d'information, de nombreux ménages peinent aujourd'hui à faire valoir leurs droits à un logement décent et adapté, que ce soit dans l'accès ou dans le maintien, dans le parc social ou privé. S'il importe de pouvoir mieux les repérer et les informer, il est également essentiel de les accompagner de façon plus étroite dans leurs démarches, en articulant les approches juridiques et sociales et en partenariat avec les intervenants sociaux et spécialisés des territoires.

Sur ce plan, l'étude réalisée indique que les besoins à l'échelle de la région sont multiples et variés : ils concernent aussi bien l'accompagnement des ménages dans la mise en œuvre du DALO, la prévention des expulsions, la lutte contre l'habitat indigne, la défense des occupants sans droits ni titres de terrain ou de bâtiments, ou encore l'amélioration de l'habitat auprès des propriétaires occupants et l'accès à l'hébergement.

LES QUESTIONS SOULEVÉES PAR LES RECOMPOSITIONS INSTITUTIONNELLES EN COURS

Les problématiques de logement en Languedoc-Roussillon s'inscrivent dans un paysage institutionnel mouvant qui rend plus difficile la lisibilité des dispositifs et tend à diluer les responsabilités. Depuis les mouvements de décentralisation, la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) en 2009, la loi relative à la Modernisation de l'Action Publique et à l'Affirmation des Métropoles (MAPAM) et le projet de loi relatif à la Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRE), induisant de nouveaux transferts de compétences entre communes et métropoles, le champ du logement se trouve affecté par des recompositions institutionnelles majeures. Un élargissement du territoire régional lié à la réforme territoriale (associant Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées), le passage de Montpellier du statut d'Agglomération à celui de Métropole, et l'évolution des compétences des Conseils Généraux ne permettent pas d'avoir une vision claire de la répartition des compétences en matière de logement et d'action sociale dans un avenir proche ni des moyens qui y seront alloués. Autant d'incertitudes qui pèsent sur l'esprit d'entreprise des acteurs, plutôt enclins, bon gré mal gré, à maintenir l'existant qu'à prendre le risque de l'innovation.

DANS CE CONTEXTE, LE PLAN D'ACTION DE L'AGENCE RÉGIONALE DE LA FONDATION ABBÉ-PIERRE EN LANGUEDOC-ROUSSILLON VISE :

› L'accès aux droits pour tous à travers :

Un renforcement des dispositifs d'accès aux droits à l'hébergement et/ou au logement des personnes les plus fragiles : recours DAHO/DALO, accompagnement des rapports locatifs, le repérage des situations d'indécence, l'accompagnement des situations juridiques complexes, la prévention des expulsions, etc.

L'incitation des acteurs associatifs à être force de proposition, de préférence en partenariat, là où les dispositifs semblent manquer d'efficacité.

› La lutte contre l'habitat indigne et la création de conditions favorables à la production d'une offre de logement conventionné en milieu rural par :

L'accompagnement d'opérations de sortie d'insalubrité et de rénovation d'habitat indigne en lien avec les opérateurs habilités,

La mobilisation des maîtres d'ouvrages associatifs sur des objectifs de captation et de rénovation du patrimoine existant plus ambitieux, l'utilisation du bail à réhabilitation, etc. pour répondre aux demandes de ménages modestes en milieu péri urbain et rural.

› Travailler sur le thème de « vivre ensemble et habiter autrement »

L'agence a lancé une recherche action pour mieux comprendre les points de blocage de situations dites « d'habitats illicites ». La FAP souhaite en repérer les différentes formes et encourager de nouvelles pratiques pour favoriser l'émergence de nouvelles formes d'habitat avec une forte implication des habitants.

› L'accompagnement des habitants de copropriétés dégradées à travers :

La mobilisation des habitants (propriétaires et locataires), en particulier au sein de petites copropriétés dégradées (moins de 10 logements) pour la mise en place de syndicats, de programmes de travaux,

L'accompagnement des habitants de copropriétés urbaines pour leur permettre d'améliorer leurs conditions de vie, entre autres par le soutien d'actions associatives dans les quartiers.

Ces axes d'interventions possibles de la Fondation Abbé Pierre en région sont autant d'occasions de travailler ensemble pour lutter contre toutes les formes de mal-logement et favoriser l'accès à un logement décent pour tous.



AGENCE LANGUEDOC ROUSSILLON

17 Cours Gambetta
34000 MONTPELLIER

Téléphone **04 67 54 27 44**

DÉLÉGATION GÉNÉRALE
3-5 rue de Romainville
75019 Paris

Téléphone 01 55 56 37 00
Télécopie 01 55 56 37 01
www.fondation-abbé-pierre.fr

L'état du mal-logement en France

