



Les cahiers du logement

«Les inégalités territoriales et le mal-logement »

Actes du colloque du 5 novembre 2019



Accompagnement et Etude réalisés et rédigés par

FORS Recherche sociale, sous la direction de Didier Vanoni

Commande, coordination et suivi de l'étude à la Fondation Abbé Pierre

Direction de l'animation territoriale

Joaquim Soares, directeur

Frédérique Mozer, directrice adjointe

Anne-Claire Vaucher, chargée de mission

Contributeurs

Direction de l'animation territoriale

Sylvie Chamvoux-Maitre, directrice de l'agence Occitanie

Eric Constantin, directeur de l'agence Île-de-France

Véronique Etienne, directrice de l'agence Grand-Est

Véronique Gilet, directrice de l'agence Auvergne-Rhône-Alpes

Matthieu Hoarau, directeur de l'agence La Réunion - Océan Indien

Florent Houdmon, directeur de l'agence Provence Alpes Côtes d'Azur

Stéphanie Lamarche-Palmier, directrice de l'agence Hauts-de-France

Stéphane Martin, directeur de l'agence Bretagne

Pascal Paoli, directeur de l'agence Nouvelle-Aquitaine

Direction des Etudes

Manuel Domergue

Remerciements

À tous les acteurs locaux et intervenants qui ont accepté de nous donner de leur temps dans le cadre de la préparation et du déroulement de ce colloque.

À Claire Delpech (ADCF), Céline Jarnodalbéra et Augustin Rossi (ADF), Emmanuel Heyraud (France Urbaine) pour leur soutien dans l'organisation de ce colloque.

À Emmanuelle Parra-Ponce (AEF) pour l'animation du colloque.

À M. le Président du Conseil Régional des Hauts-de-France et ses services, qui nous ont permis d'organiser ce colloque dans leurs locaux.

Réalisation graphique

Isabella Marques, atelier444



SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
PARTIE 1 - SYNTHÈSE DE L'ENQUÊTE MENÉE DANS LES TERRITOIRES DES AGENCES RÉGIONALES DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE	5
Des politiques publiques complexes et fluctuantes, une problématique logement diversement appropriée localement	7
Des leviers dans la prise en compte des phénomènes de mal-logement	12
Décalages entre le cadre national et les réalités des territoires	17
Des collectivités et acteurs poussés à l'innovation : des accompagnements qui doivent s'adapter aux ménages les plus éloignés des institutions	19
PARTIE 2 - SYNTHÈSE DES TABLES-RONDES ET DES ÉCHANGES AVEC LA SALLE	25
Table-ronde n°1 : « Face au renforcement du rôle des intercommunalités dans la conduite des politiques de l'habitat, quelle prise en compte des enjeux du mal-logement ? »	25
Table-ronde n°2 : « Équilibre de peuplement et droit au logement : les élus interpellés, le logement social questionné »	36
Table-ronde n°3 : « Revitalisation des centres anciens et lutte contre l'habitat indigne »	43
PARTIE 3 - MONOGRAPHIES TERRITORIALES	52
Le mal-logement sur le territoire de Quimper Bretagne Occidentale (QBO) : une problématique « invisibilisée » jusqu'à peu, et dont le traitement pâtit d'un manque de gouvernance	53
Poher Communauté : les difficultés à lutter contre le mal-logement en territoire rural du Centre Ouest Bretagne (COB)	67
L'articulation entre la Politique de la ville et les politiques d'habitat dans la ville de Roubaix – Métropole Européenne de Lille	79
La lutte contre le sans-abrisme et pour le « Logement d'abord » dans la Communauté Urbaine de Limoges Métropole	91
Le logement des publics prioritaires dans la Métropole du Grand Paris et en Île-de-France	103
Mulhouse Alsace Agglomération : lutter contre le mal-logement sur fond d'inégalités territoriales	113
Solidarités et complémentarités entre les territoires dans l'Agglomération du Pays Basque, ou comment construire une politique du logement à 158 communes ?	133
La lutte contre l'habitat indigne au sein de la Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées (CAPBP)	143
Le centre ancien de Montpellier (Hérault) : une intervention de longue haleine	151
Le Pays de la Haute Vallée de l'Aude : l'émergence d'un parc de relégation et de nombreuses difficultés à lutter contre le mal-logement en territoire rural	159
Un projet urbain global pour la reconquête du centre ancien dégradé de Draguignan (Var)	165
Le mal-logement dans les bourgs ruraux du sud de l'Ardèche : le risque de l'invisibilité mais aussi l'impératif de l'innovation	175
CONCLUSION	182
GLOSSAIRE	184
BIBLIOGRAPHIE	185

INTRODUCTION

Depuis plusieurs décennies, le mouvement de décentralisation initié en France a doté les collectivités locales de responsabilités accrues et de moyens d'intervention nouveaux en matière d'habitat. Ce mouvement continue toutefois de susciter de multiples questions sur la répartition des compétences et des moyens entre État et collectivités, notamment en ce qui concerne la mise en œuvre du droit au logement pour les personnes aux revenus modestes ou en situation de précarité.

L'Acte 3 de la décentralisation portait en lui la promesse d'une meilleure convergence des compétences d'urbanisme, de logement et d'action sociale, notamment à travers la création des métropoles¹. À la veille d'une nouvelle étape de la décentralisation, annoncée avec le projet de loi « 3D »², la Fondation Abbé Pierre s'interroge, à travers ses agences régionales, sur la manière dont est appréhendée la question du mal-logement à l'échelle locale, ainsi que sur les inégalités de traitement des mal-logés observables entre les territoires. Des leviers d'action existent et sont mobilisés, mais peuvent paraître parfois trop limités, notamment quand les élus et collectivités s'avèrent peu sensibilisés et faiblement outillés sur cette thématique. Cependant, des expériences vertueuses existent aussi, portées par des collectivités et/ou des associations qui permettent à des personnes sans logement, vivant en habitat indigne ou en difficulté pour accéder ou se maintenir dans leur logement, de trouver des solutions.

Face à ce constat d'inégalités de situations ou de moyens dans les territoires et d'hétérogénéité dans les réponses apportées aux mal-logés, la Direction de l'Animation Territoriale de la Fondation Abbé Pierre a souhaité partager ses interrogations avec des élus, des représentants d'EPCI ainsi qu'avec certains de leurs partenaires (bailleurs, opérateurs, associations...) dans le cadre d'un colloque organisé le 5 novembre 2019 à Lille.

Les échanges et débats de cette journée ont permis de mieux cerner la mobilisation des élus locaux et l'action des collectivités territoriales face au mal-logement, et de s'interroger sur la manière dont peuvent être améliorées les politiques publiques locales, en fonction des enjeux propres à chaque territoire. Le colloque a également permis, à quelques mois des élections municipales, de faire le point sur la sensibilité des élus locaux à la lutte contre le mal-logement, et de conforter celles et ceux qui souhaitent s'engager davantage dans ce sens. En amont de ce colloque, une enquête de terrain a été conduite entre mars et juin 2019 par le cabinet FORS-Recherche sociale sur 12 sites identifiés par les agences régionales de la Fondation. Une diversité d'acteurs a pu être rencontrée sur chaque site (élus, opérateurs, associations, techniciens), permettant de documenter de nombreuses thématiques et situations de mal-logement, et de croiser les analyses sur les réponses mises en œuvre dans les territoires. Les situations étudiées ont permis de recouvrir la typologie du mal-logement définie en 5 dimensions par la Fondation Abbé Pierre : l'absence de domicile personnel, les mauvaises conditions d'habitat, les difficultés pour accéder à un logement, pour s'y maintenir et les blocages de la mobilité résidentielle.

L'ensemble de ce travail a été prolongé par la rédaction d'un chapitre du rapport annuel sur « l'État du mal-logement en France » de la Fondation, présenté au public le 31 janvier 2020, intitulé « Le mal-logement à l'épreuve des Municipales ». Les « actes » présentés ici reprennent l'ensemble des travaux qui ont fondé cette réflexion, à la fois à travers les propos et échanges recueillis lors de la journée du 5 novembre et à travers l'ensemble des matériaux recueillis lors des enquêtes de terrain, menées avec l'implication des agences de la Fondation aux côtés de leurs partenaires.

¹ Voir Fondation Abbé Pierre, « Mobiliser les collectivités territoriales contre le mal-logement » in Rapport annuel sur l'état du mal-logement, 2014.

² Projet de loi portant sur la décentralisation, déconcentration et différenciation.

Partie 1 - SYNTHÈSE DE L'ENQUÊTE MENÉE DANS LES TERRITOIRES DES AGENCES RÉGIONALES DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

Parler des inégalités entre les territoires qui composent l'espace géographique et institutionnel français, est presque devenu un lieu commun. Les dynamiques démographiques et économiques différenciées témoignent de niveaux d'attractivité inégaux entre les espaces métropolitains, littoraux et transfrontaliers d'une part, et les espaces davantage délaissés - voire en déprise - dans les villes moyennes et les territoires ruraux d'autre part.

Ces grands constats généraux ne rendent pas compte cependant de la complexité des dynamiques de développement en cours. Ainsi, les métropoles n'ont pas toutes le même niveau d'attractivité, et la concentration des richesses en leur sein ne peut dissimuler la persistance d'importantes inégalités de revenus : selon l'INSEE, 77 % des ménages pauvres vivent dans les grands pôles urbains.

De son côté, le phénomène de stagnation - voire de déclin - démographique et économique des villes moyennes, touche plus particulièrement certaines villes, notamment dans le nord-est et le centre de la France, mais épargne presque toutes les villes littorales, de la Bretagne au Sud-Est. Quant aux territoires ruraux, leurs dynamiques de développement sont fortement impactées par leur environnement géographique et économique : déclin des campagnes très enclavées et des campagnes agricoles et industrielles marquées par la désindustrialisation, mais vitalité des territoires autour des villes, des littoraux et des vallées urbanisées...

Bien plus, l'ensemble de ces espaces fonctionne en interdépendance au sein de bassins de vie où se côtoient des pôles urbains, des communes périurbaines et des municipalités rurales. Mais l'enjeu est bien de tisser des liens de coopération et de solidarité entre ces différents espaces, en mobilisant au mieux les différents échelons institutionnels qui organisent les politiques publiques¹.

Le processus de décentralisation initié en France depuis les années 80 se veut une réponse à cet enjeu de coopération et de solidarité. Dans ce processus, le renforcement de la coopération intercommunale, d'une part, et la montée progressive des compétences des collectivités locales en matière d'habitat, de logement et de rénovation urbaine, d'autre part, ont fait des EPCI des acteurs désormais incontournables en la matière. De ce point de vue, les politiques contre le mal-logement qui se fabriquent à différents échelons territoriaux et politiques, sont « inégalitaires », au sens où elles apparaissent inégalement investies par les acteurs locaux, en fonction de leurs moyens et de la volonté politique existante.

Pour poser les éléments de constat et de débat, une enquête de terrain a été conduite entre mars et juin 2019 sur 12 sites identifiés par les agences régionales de la Fondation Abbé Pierre.

Cette première partie présente de manière transversale et synthétique les principaux apports de ce travail d'enquête².

¹ Voir références bibliographiques utilisées sur ce sujet, à la fin du cahier du logement.

² Une douzaine de monographies ont été réalisées (en troisième partie de ce document dans leur intégralité ou téléchargeables sur le site de la Fondation Abbé Pierre). Chaque site est replacé dans son contexte socio-économique, et pour chacun d'entre eux, sont décrits et analysés les formes locales de la problématique de logement étudiée, les choix locaux d'action ainsi que le positionnement des différents acteurs.

Agences	Sujets	Territoires d'enquête
Auvergne-Rhône Alpes	L'accès au logement dans les territoires ruraux isolés	C.C. des Vans en Cévennes (07)
Bretagne	Lutter contre le mal-logement en territoire rural	Poher Communauté (29 et 22)
	Visibilité et traitement du mal-logement face à une gouvernance en cours de structuration	Quimper Bretagne Occidentale (29)
Grand Est	Les effets du renforcement des compétences intercommunales sur la prise en compte du mal-logement	Mulhouse Alsace Agglomération (68)
Hauts-de-France	L'articulation entre la politique de la ville et les politiques de l'habitat et du logement	Métropole Européenne de Lille et Ville de Roubaix (59)
Île-de-France	L'accès au logement des ménages prioritaires en Île-de-France	Région Île-de-France dans son ensemble
Nouvelle Aquitaine	La solidarité et la complémentarité entre les territoires, un enjeu d'aménagement du territoire	C.A du Pays Basque (64)
	L'action dans un centre ancien qui se paupérise au bénéfice d'une rurbanisation de sa périphérie	C.A. Pau Béarn Pyrénées (64)
	Quelle politique intercommunale du « Logement d'abord » ?	C.U. Limoges Métropole (87)
Occitanie	Les territoires d'exclusion et le parc de relégation en secteur rural	C.C. de la Haute vallée de l'Aude (11)
	L'action contre l'habitat ancien dégradé du centre-ville	Montpellier Méditerranée Métropole (34)
PACA	La réhabilitation de l'habitat ancien dégradé du centre-ville	Ville de Draguignan (83)

Des politiques publiques complexes et fluctuantes, une problématique logement diversement appropriée localement

LES INTERCOMMUNALITÉS, CHEFFES DE FILE SUR LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT

Les différentes étapes de la décentralisation ont fait des EPCI les chefs de file dans la mise en œuvre des politiques locales de l'habitat (obligation d'élaborer des Plans locaux de l'habitat, possibilité de demander une délégation de compétence des aides à la pierre...). Ils ont désormais la possibilité d'agir tant sur la production d'offres immobilières adaptées aux besoins sociaux de leurs territoires, que sur la définition des priorités d'attribution des logements sociaux, et sont amenés à déployer une ingénierie et des outils au service de la connaissance des besoins. De fait, les intercommunalités deviennent également des actrices de la politique du logement des personnes défavorisées, car elles ont à prendre en compte les publics prioritaires et, plus largement les publics les plus vulnérables, aussi bien en matière d'offre à produire que dans l'attribution des logements sociaux.

L'élargissement du champ d'action des intercommunalités est incontestable et leur permet d'être en capacité d'apporter des réponses aux manifestations du mal-logement. C'est ce que souligne un élu communautaire rencontré au cours de l'enquête : « *Maintenant nous avons le Logement d'abord pour les personnes privées de logement, le PLH (programme local de l'habitat) pour répondre aux besoins de tous, et les outils de la Conférence intercommunale du logement pour ouvrir les portes du logement social aux plus démunis.* »

Toutefois, le processus en cours a contribué à creuser les écarts entre les collectivités car elles n'ont pas toutes accès aux différents leviers leur permettant d'élargir leurs compétences, parce qu'elles n'ont pas la taille suffisante pour disposer par exemple de la délégation des aides à la pierre, ou pour mobiliser les ressources financières et humaines, parce qu'elles restent en dehors de la politique du « Logement d'abord » qui se déploie sur un nombre limité de territoires, etc. Un paradoxe doit être ici pointé entre un État soucieux de l'équité territoriale et de la solidarité nationale, et les mesures qu'il prend et qui ne donnent

pas à tous les acteurs locaux les mêmes capacités pour intervenir.

Les sites sélectionnés pour notre enquête représentent une gamme assez large de situations tant sur le plan institutionnel que sur celui du contexte immobilier et social :

- 3 Communautés de communes : la C.C. des Vans en Cévennes (07), celle de la Haute vallée de l'Aude (11) et de Poher Communauté (29 et 22) qui rassemblent des territoires à dominante rurale et encore peu structurés en matière de politiques l'habitat (pas de PLH, peu de moyens en ingénierie, sauf pour la CC des Vans qui a lancé une étude préalable à la mise en œuvre d'un PLH) ;
- 4 Communautés d'agglomération : Quimper Bretagne Occidentale (29), Mulhouse Alsace Agglomération (68), C.A. du Pays Basque (64) et C.A. Pau Béarn Pyrénées (64), qui avec la Communauté urbaine de Limoges Métropole (87) peuvent illustrer comment s'effectuent la prise en charge de la compétence Habitat et l'appropriation des outils de la politique de l'habitat (PLH, CIA...) avec des sujets plus ou moins investis selon les contextes ;
- d'autres territoires qui permettent des éclairages sur des thématiques particulières, qu'il s'agisse de communes, notamment Roubaix (59) au sein de la Métropole Européenne de Lille ou Draguignan pour son intervention sur la lutte contre l'habitat indigne, ou qu'il s'agisse de la région Île-de-France dans son ensemble, pour donner à voir les enjeux de l'intercommunalité dans ce contexte.

La plupart des intercommunalités de notre panel sont engagées dans la mise en œuvre ou le renouvellement d'un Programme Local de l'Habitat (PLH) ; toutes sont engagées par ailleurs dans des interventions sur l'habitat ancien avec une ou plusieurs Opérations Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH) ou Programme d'Intérêt Général (PIG). Un certain nombre ont fait le choix d'une délégation des aides à la pierre, comme Quimper Bretagne Occidentale, Pau Béarn Pyrénées, la CA de Draguignan, la Métropole Européenne de Lille, Mulhouse Alsace Agglomération... À la date de l'enquête, aucune communauté de communes n'était dotée d'une Conférence intercommunale du logement (CIL), contrairement à toutes les intercommunalités fortement urbanisées (métropoles, communautés urbaines ou d'agglomération) qui avaient mis en place cet outil, soit de façon formelle, soit de façon plus concrète et avec une antériorité (Métropole Européenne de Lille par exemple).

LES GRANDES ÉTAPES DE LA DÉCENTRALISATION DES POLITIQUES DU LOGEMENT

L'acte I de la décentralisation (1982-1983) instaure les programmes locaux de l'habitat imaginés par l'État pour adapter la programmation des aides à la pierre aux besoins locaux. Ils ont fait depuis l'objet d'une diffusion et d'une appropriation importante par les intercommunalités accompagnant la montée en puissance des services intercommunaux de l'habitat. Fin 2018, les PLH couvraient 75 % de la population française et pour la moitié d'entre eux, ils ont été mis en place sans obligation légale, dans des EPCI de moins de 30 000 habitants.

Au début des années 2000, l'habitat devient une compétence obligatoire des communautés d'agglomération (comme il l'était depuis plus longtemps pour les communautés urbaines) au même titre que la politique de la ville. Peu de temps après, la loi du 13 août 2004 organise la délégation des aides à la pierre (production HLM et aides de l'Anah) aux intercommunalités (ou aux départements), leur donnant les moyens de mettre en œuvre leurs politiques de l'habitat. Cela a incontestablement contribué au renforcement du rôle des intercommunalités dans le pilotage des politiques de l'habitat et leur a donné la possibilité d'adapter la construction aux besoins de leurs territoires. Aujourd'hui, 55 % de la production nationale de logements sociaux est pilotée dans le cadre de ces délégations.

En janvier 2014, la création des métropoles par la loi MAPTAM (loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles) **a accentué cette dynamique en confiant aux intercommunalités des compétences jusque-là éclatées**, celles qui ont trait à la production d'une offre accessible de logements comme celles concernant la dimension sociale de la politique du logement. Les métropoles peuvent se voir déléguer par convention des compétences de l'État, en plus de la délégation des aides à la construction et à l'amélioration de l'habitat, la garantie du droit au logement, la réquisition de logements vacants, la veille sociale, etc. À cela s'ajoute la possibilité de transfert de certaines compétences des départements (attribution des aides FSL, action sociale, aides aux jeunes en difficulté...). Au nombre de 21, les métropoles sont au cœur d'aires urbaines comptant plus de 25 millions d'habitants. Pour les agglomérations moins importantes, le statut de communauté urbaine a été plus largement accordé (abaissement du seuil de 450 000 à 250 000 habitants) permettant une gouvernance plus intégrée.

Avec la loi NOTRe de 2015, les changements des dernières années ont été également décisifs pour les intercommunalités de moindre taille : achèvement de la couverture intercommunale du territoire français et nouvelle carte intercommunale regroupant - parfois à marche forcée - les EPCI de moins de 15 000 habitants.

Dans le même temps, **la loi ALUR (2014) a favorisé le transfert à l'échelon intercommunal de l'élaboration des plans locaux d'urbanisme.** Au 31 décembre 2018, 616 EPCI s'étaient déjà emparés de cette compétence, soit près de la moitié des EPCI compétents. Cette même loi a également conduit à la **mise en place des Conférences intercommunales du logement** (CIL) qui font entrer la question du peuplement du parc social dans le champ de préoccupation et d'action des collectivités locales, même si cela s'opère à travers des dispositions encore limitées : élaboration de règles communes d'information et d'enregistrement de la demande de logement social sur le territoire de l'EPCI, mise en place d'une **convention intercommunale d'attribution** pour unifier les règles en la matière. Par ce biais, les intercommunalités sont amenées à jouer un rôle nouveau qui était jusqu'alors essentiellement dévolu aux communes en lien avec les organismes HLM.

UN CONTEXTE DE RECOMPOSITION DU PARTENARIAT INSTITUTIONNEL

À ce stade de la décentralisation, le logement demeure une compétence partagée entre les différentes strates des collectivités publiques et l'État, notamment pour tout le volet de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées. L'État est garant du droit au logement ; il pilote la politique d'hébergement et reste à l'initiative de l'élaboration du cadre législatif que l'échelon de proximité est chargé de mettre en place. Le volet « accompagnement social » est à la main du Département – avec des dispositifs

d'accompagnement et des aides financières – et peut désormais être partagé ou repris par les Métropoles. Les CCAS et les services des communes continuent à intervenir principalement sur le volet social et sur la lutte contre l'habitat indigne et dégradé.

D'une manière générale, le traitement du mal-logement s'opère de façon cloisonnée, en fonction des compétences attribuées aux différentes collectivités publiques. La segmentation de l'action publique sur le logement en de multiples objets d'intervention (logement indigne, copropriétés dégradées, revitalisation des centres des bourgs et petites villes...) complique encore la mise en

œuvre d'une politique globale et cohérente. Le témoignage d'un ex-sous-préfet offre une illustration éloquente de ces difficultés : « À l'inauguration du moindre projet, une grande partie de mon discours consistait à remercier tous les acteurs, communes, EPCI, département, région, préfecture, associations, fondations pour leur contribution. C'est positif car ça permet de boucler les tours de table, mais c'est chronophage et chaque partenaire, en échange de son cofinancement, impose de tordre le projet dans son sens. »

Au sein du jeu d'acteurs, on observe par ailleurs une recomposition des partenariats institutionnels et des positionnements des différents niveaux de collectivités. Du côté de l'État, on constate une montée en puissance de la logique d'appels à projets, à manifestation d'intérêt (AMI Logement d'abord, AMI Réinventons nos cœurs de ville, etc.), doublée d'injonctions normatives et réglementaires croissantes, alors que s'opère en parallèle un mouvement de désengagement financier. Le décalage entre les objectifs ambitieux fixés au niveau national et les moyens alloués, est souligné systématiquement par les acteurs locaux. Le soutien aux innovations, sans véritables moyens d'évaluation ni d'anticipation des conditions de leur pérennisation, en est un exemple parmi d'autres. Du côté des Départements, l'implication sur les politiques du logement et de l'habitat sont fluctuantes. Une forme de retrait est observée dans certains Conseils départementaux (par exemple ceux du Haut-Rhin et de l'Ardèche), tandis que d'autres s'inscrivent dans un po-

sitionnement stratégique d'accompagnement et de soutien à la montée en compétences des EPCI (Finistère). Quant aux associations, à qui est délégué le rôle de l'accueil et l'accompagnement des publics les plus démunis, elles vivent également un temps de recomposition, avec une réelle fragilisation de leur modèle économique, amenant, selon les sites, à une concentration des missions dans les mains de grands opérateurs locaux ou nationaux, ou à un renouveau de l'action associative sous la forme de collectifs d'habitants.

MISE EN VISIBILITÉ ET MOBILISATION CONTRE LE MAL-LOGEMENT : DES SENSIBILITÉS LOCALES TRÈS INÉGALES

Si toutes les dimensions des politiques locales de l'habitat sont inégalement investies par les collectivités locales, la prise en compte des personnes mal-logées entre progressivement dans leur champ d'action. Les nouvelles responsabilités qu'exercent depuis 2014 les intercommunalités (sur l'accueil de la demande de logement social, la définition des ménages prioritaires, le peuplement...) rendent les préoccupations sociales incontournables et complètent une approche essentiellement centrée jusque-là sur la production et la réhabilitation de l'offre sociale.

Certains sites concentrent de longue date les situations de mal-logement, tels que Mulhouse ou Roubaix. Cette inégalité territoriale est à l'origine d'un volontarisme

MULHOUSE ALSACE AGGLOMÉRATION (M2A) : LE RENFORCEMENT DES COMPÉTENCES INTERCOMMUNALES ET SES EFFETS SUR LA PRISE EN COMPTE DU MAL-LOGEMENT

Au regard de beaucoup d'EPCI, Mulhouse Alsace Agglomération (M2A) apparaît « en avance » en raison d'un réseau d'acteurs très structuré et fortement mobilisé sur la lutte contre le mal-logement. La raison de cette mobilisation est à chercher dans le contexte local qui connaît depuis plusieurs années une concentration de la pauvreté et de phénomènes de mal-logement.

Face à ces problèmes, **la Ville comme l'EPCI ont mobilisé au fil des années une multitude de dispositifs**, en lien avec leurs partenaires – État, bailleurs, Conseil départemental, etc. – **que ce soit dans le champ du logement social** (Programmes de rénovation urbaine) **ou dans celui de l'habitat privé** (mise en place d'un observatoire des copropriétés en difficulté, instauration d'une taxe sur les logements vacants, Permis de louer, programmes d'intervention : OPAH, PIG, OPAH-RU, Plans de sauvegarde, POPAC...). **Cet investissement durable a permis aux acteurs d'acquérir une maîtrise des outils et de se forger une culture commune.** À noter que les services de l'intercommunalité s'articulent de manière étroite avec ceux de la ville de Mulhouse, leur fonctionnement étant désormais très intégré avec un grand nombre de services mutualisés (ex : les services Habitat, Action foncière, Gestion Immobilière et Renouvellement urbain, au sein du Pôle Urbanisme et Aménagements).

La « maturité » de la collectivité se manifeste aussi par la prise de délégation des aides à la pierre depuis 2006, ou encore par la réalisation de plusieurs PLH (le troisième est en cours d'élaboration) qui ont guidé et structuré la stratégie locale en matière d'habitat sur le temps long. Fortement mobilisée sur le mal-logement, la Ville de Mulhouse a candidaté à l'AMI Logement d'abord.

fort de la part des deux villes et de leurs partenaires, pour engager des actions visant à lutter contre le mal-logement dans toutes ses dimensions. Mulhouse comme Roubaix ont, au fil des années, mobilisé une multitude de dispositifs et d'aides existants dans le champ de l'habitat privé, du logement social ou encore de la rénovation urbaine. Cet investissement durable, qui a requis des moyens humains et financiers très importants, a permis aux acteurs locaux d'acquérir un niveau de technicité élevé et de se forger une culture commune.

Des choix de politiques volontaristes sont également faits dans des territoires en milieu rural, où le mal-logement est plus diffus et donc moins directement visible.

C.C DU PAYS DES VANS EN CÉVENNES (ARDÈCHE) : UNE POLITIQUE VOLONTARISTE DE DÉVELOPPEMENT D'UNE OFFRE DE LOGEMENT ABORDABLE

Située dans le sud de l'Ardèche, en territoire détendu, la communauté de communes du Pays des Vans en Cévennes connaît un regain d'attractivité en raison du tourisme et du « retour des retraités » ; il en découle dans plusieurs communes un double phénomène de renchérissement des prix et de réduction du foncier à bâtir, qui pénalise les projets résidentiels des habitants « autochtones ».

Convaincue que l'action sociale d'intérêt communautaire constitue un levier essentiel du développement et de l'attractivité d'un territoire rural, **l'intercommunalité a élaboré un projet social qui inclut la question du logement abordable** : une politique volontariste de développement d'une offre de logements sociaux et abordables est mise en place, soit en logements communaux (provenant de biens achetés par la collectivité qui les remet à la location après travaux, avec parfois l'aide du Conseil Départemental), soit au moyen de baux emphytéotiques contractés avec des organismes d'HLM.

Dans certains cas, les enjeux en matière d'habitat et de logement peuvent être un axe fort du projet de territoire et jouer un rôle « moteur » dans la construction et la consolidation des nouvelles entités intercommunales.

Les rencontres avec les acteurs de terrain confirment que la prise en compte de ces enjeux reste diversifiée et les moyens accordés à la politique de l'habitat et du logement inégaux. Parmi les facteurs favorisant l'émergence de politiques locales ambitieuses, on peut citer :

- l'antériorité de la mobilisation des collectivités locales sur la question du logement ;
- l'intensité des relations existantes entre les élus et les

C.A. DU PAYS BASQUE : TROUVER UNE SOLIDARITÉ ENTRE LES DIFFÉRENTS SECTEURS DU TERRITOIRE À TRAVERS UNE POLITIQUE D'AMÉNAGEMENT ET DE L'HABITAT

La CAPB issue du regroupement des 158 communes du Pays Basque et de 10 anciennes intercommunalités, compte plus de 310 000 habitants. L'attractivité du secteur nord-littoral fait craindre un développement à deux vitesses du territoire. Pour le contrer, une stratégie de l'aménagement du territoire et de la politique de l'habitat s'affirme, autour de quatre axes :

- Une politique foncière visant à favoriser la densification de l'habitat, avec une restriction de la construction individuelle sur le littoral ;
- Un développement maîtrisé des « territoires de report » sur le rétro-littoral ;
- La reconquête de l'habitat ancien de centre-bourg et le développement d'une offre individuelle dans les communes du centre, en lien avec l'investissement sur la dimension économique et l'emploi ;
- Le développement des transports publics, pour aider à densifier l'offre en secteur tendu et dans sa proche périphérie.

opérateurs (promoteurs, bailleurs sociaux, associations d'insertion par le logement) ;

- l'intégration des enjeux d'habitat et de logement dans une stratégie plus globale de développement des territoires. C'est ce qui permet notamment d'anticiper les besoins des nouveaux arrivants, d'assurer le desserrement des ménages sur place et la fluidité des parcours résidentiels, de maintenir l'attractivité du cadre de vie...

A contrario, la faiblesse de certaines instances intercommunales, l'émiettement communal et l'opposition franche ou passive de certaines communes au développement d'une action coordonnée en faveur du logement, ont pu freiner le développement de politiques locales équilibrées et cohérentes à l'échelle des bassins d'habitat.

LE LOGEMENT ET L'HABITAT, UN SUJET QUI RESTE ENCORE PEU ATTRACTIF POUR NOMBRE D'ÉLUS

D'une manière générale, l'implication progressive des EPCI comme chefs de file des politiques locales de l'habitat facilite l'acculturation des élus et techniciens locaux aux problématiques de l'habitat et permet leur montée en responsabilité sur ce thème, de même que

l'augmentation de leur participation financière aux aides à la pierre pour suppléer le désengagement de l'État en la matière.

Mais ces thématiques suscitent encore souvent des réticences de la part des élus, soit parce que le sujet est jugé trop technique, soit parce qu'il s'avère trop sensible sur le plan politique. La persistance d'une image négative du logement social auprès des élus de « petites » communes - souvent récemment intégrées aux EPCI - est réelle ; mais elle peut aussi se retrouver dans de plus grandes villes, comme le montrent les stratégies d'évitement de production du logement social dans certaines communes franciliennes. Quant à l'hébergement des personnes sans-abri ou à l'accueil des sortants d'hébergement ou des ménages prioritaires DALO dans le parc social, il s'agit là de sujets souvent difficiles à porter politiquement pour des élus, voire encore souvent considérés comme un « problème de l'État ». L'habitat privé, de son côté, reste un sujet sur lequel les élus des communes se sentent souvent peu légitimes pour intervenir, malgré la compétence de pouvoirs de police du maire, par respect de la propriété privée, mais aussi par des hésitations à affronter la complexité des interventions en la matière.

La problématique du mal-logement peut avoir été minimisée durablement, faute d'une « culture locale » de l'habitat et du logement : les agglomérations qui doivent réaliser un rattrapage important en matière de logement social illustrent bien ce phénomène. C'est

ainsi le cas du Pays basque, où les difficultés des populations locales dans certains secteurs géographiques sont sous-évaluées par les élus, voire « intégrées » et « normalisées » au regard d'une situation économique globalement favorable du territoire.

Sur plusieurs sites en milieu rural, la situation des propriétaires occupants ou locataires en difficulté face à la dégradation du logement ou à son caractère énergivore n'est pas perçue en soi comme un problème, mais davantage comme un « état de fait » accepté par la personne concernée et non remis en cause par les décideurs locaux.

Ce processus de « banalisation » aboutit à une distorsion entre les situations réelles de pauvreté et de mal-logement (telles qu'elles peuvent être objectivées par des indicateurs) et les difficultés ressenties (telles qu'elles sont décrites de manière souvent euphémisée) par les acteurs du territoire.

Globalement, au regard de l'importance des problématiques de mal-logement et de la complexité des politiques publiques qui y ont trait, **il existe des enjeux rémanents d'outillage des élus, et notamment ceux des petites communes en milieu périurbain ou rural**, qui sont moins familiers de ces sujets et ne maîtrisent souvent pas les procédures qui relèvent de leur champ de compétence.

EN ÎLE-DE-FRANCE, UN RÉÉQUILIBRAGE DE L'OFFRE SOCIALE ENCORE CONTRECARRÉE PAR LES STRATÉGIES COMMUNALES D'ÉVITEMENT

Avec un système législatif et un cadre juridique plus favorables à l'accès au logement des ménages prioritaires, l'Île-de-France a vu ses attributions de logements sociaux augmenter depuis 10 ans en direction des publics fragiles. Cependant, leur répartition reste très inégalitaire entre les différents territoires qui composent la région, et des stratégies d'évitement continuent d'être pointées :

- 102 communes soumises à la loi SRU n'ont pas respecté leur objectif quantitatif et qualitatif sur la période 2014-2016, dont 72 qui disposaient de moins de 10 % de logements sociaux. Au 31 décembre 2018, 66 communes étaient carencées dans la région, essentiellement dans la métropole du Grand Paris.
- D'autres font le choix de répondre aux objectifs de la loi SRU, en privilégiant des logements intermédiaires en PLS ou PLI. Dans le département des Yvelines, les agréments pour des logements sociaux ont progressé de 17 % entre 2017 et 2018 et ceux des logements intermédiaires de 63 %.
- D'autres enfin n'hésitent pas à entraver le droit au logement des personnes en exerçant des décisions de non-attribution abusives.

Si la Métropole du Grand Paris est compétente en matière d'habitat et d'hébergement, son pouvoir politique demeure fragile : sa légitimité politique est contestée et il n'existe pas de consensus sur un rééquilibrage de l'offre sociale de logement et d'hébergement entre les communes. **Les débats autour de la territorialisation des objectifs de construction, notamment en faveur d'une offre sociale abordable, et les enjeux d'équilibre du peuplement métropolitain demeurent présents.**

Des leviers dans la prise en compte des phénomènes de mal-logement

Malgré ces difficultés, il paraît indéniable de noter une montée en compétence et en sensibilité sur les problèmes de logement, et cela sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs.

LE RÔLE INCITATIF DE LA LOI DANS LA RECHERCHE D'UN ÉQUILIBRE TERRITORIAL SUR LA PRODUCTION DE LOGEMENTS SOCIAUX

De nombreuses intercommunalités se sont saisies de la question du logement à travers les obligations ou les possibilités de délégations que l'État a créées. Pour celles ayant identifié une problématique forte de logement sur leur territoire, la délégation de compétence des aides à la pierre et les objectifs fixés au niveau national en matière de production de logements sociaux, ont contribué à faire du développement de la construction de logement social une priorité d'action et à favoriser la mise en œuvre des objectifs de la loi SRU.

Malgré les réticences connues autour du logement social, plusieurs acteurs soulignent le changement opéré ces dernières années dans les mentalités, avec une **progressive acceptation des obligations de production de logements sociaux, en lien avec la loi SRU**. Certes, la loi SRU est parfois dévoyée : certaines communes continuent de freiner la construction de logements sociaux accessibles aux bas revenus, quand d'autres privilégient des logements intermédiaires en PLS, de fait peu accessibles aux ménages les plus défavorisés. Mais ces comportements tendent à s'atténuer au fil du temps dans de nombreux territoires.

Est également souligné le rôle joué par la **mise en place d'instances comme les Conférences Intercommunales du Logement (CIL), depuis l'entrée en vigueur de la loi ALUR de 2014**. À travers les CIL, la question du peuplement du parc social est entrée dans le champ de préoccupation et d'action des collectivités locales, même si cela s'opère à travers des dispositions relativement modestes : élaboration de règles communes d'information et d'enregistrement de la demande de logement social, mise en place d'une convention intercommunale d'attribution pour unifier les règles en la matière... Par ce biais, les intercommunalités sont amenées à jouer un rôle nouveau qui était jusqu'alors

DES ÉTAPES DE MATURATION DANS LES POLITIQUES LOCALES DE L'HABITAT

En 2014, la Fondation Abbé Pierre avait consacré une partie de son 19^{ème} rapport annuel à la question de la mobilisation des collectivités locales contre le mal-logement. L'enquête de terrain menée à cette occasion avait permis d'observer trois grandes étapes de maturation des politiques locales de l'habitat :

Une première étape consacrée à la **relance de la construction locative sociale et à sa meilleure répartition entre les communes**. C'est ce qui se produit en général lorsque les élus deviennent plus convaincus de la nécessité de produire du logement accessible. Le travail de sensibilisation mené par certaines intercommunalités en direction des communes peut aider, même si cette sensibilisation met parfois du temps à se concrétiser et à porter ses fruits. On le constate dans le cadre de la loi SRU face aux efforts de construction très inégaux entre les communes, au sein d'une même agglomération.

Une deuxième étape s'amorce dans la **prise de conscience d'un décalage entre la construction locative sociale et l'état des besoins sociaux**, particulièrement dans les agglomérations aux marchés immobiliers tendus. Elle constitue un temps d'apprentissage en faveur d'une meilleure orientation de la production de logements sociaux et de mise en place des outils pour la maintenir dans le temps.

Une troisième étape de maturation correspond à **l'élargissement du périmètre d'intervention des collectivités et à une intégration progressive de la demande sociale** dans l'organisation des politiques locales de l'habitat. C'est ce qui se produit lorsque les collectivités locales se mettent à rechercher des réponses au-delà de la seule production d'une offre de logements sociaux : réhabilitation du parc, conventionnement du parc locatif privé, intégration de la question du peuplement... C'est dans cette confrontation à l'ampleur et à la diversité de la demande sociale que réside une voie de progression pour les politiques locales de l'habitat.

essentiellement dévolu aux communes en lien avec les organismes HLM. Les CIL ont, de fait, permis de faire monter en compétences les élus à l'échelle intercommunale, et ont « forcé » de manière plus générale les acteurs locaux à aborder les questions sensibles d'équilibre de peuplement et de mixité sociale dans un cadre institutionnel. Les nouvelles mesures ont incité à produire de la connaissance sur les situations de mal-logement ou, à tout le moins, sur les problèmes d'accès au logement des ménages les plus modestes.

Au-delà de l'installation formelle de la CIL, la mise en pratique d'une solidarité territoriale à l'échelle de l'agglomération nécessitera vraisemblablement un certain temps de maturation et d'adaptation. Dans l'intercommunalité de Mulhouse par exemple, les communes les plus riches manifestent encore des inquiétudes sur les enjeux d'équilibre de peuplement soulevés par la CIL : accueil de ménages du 1^{er} quartile, de ménages relogés dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, etc. D'autres arguments sont mis en avant par des élus et bailleurs, sur des difficultés à accueillir les ménages avec de très faibles ressources dans le parc social hors QPV : insolvabilité du fait de niveaux de loyers plus élevés, problème d'accès aux transports et aux commodités...

LA DÉCONNEXION ENTRE COÛT DU LOGEMENT ET RESSOURCES DES MÉNAGES : UNE PROBLÉMATIQUE DÉSORMAIS LARGEMENT PARTAGÉE

Les difficultés d'accès au logement pour de nombreux ménages modestes ou en précarité s'inscrivent dans un contexte de déconnexion croissante entre le coût de l'immobilier et les niveaux de revenus. Avec des taux d'effort excessifs pour se loger, de nombreux ménages éprouvent également des difficultés pour se maintenir dans leur logement.

La région Île-de-France est la plus emblématique de cette problématique, avec des prix de l'immobilier au m² qui ont été multipliés par 3,7 à Paris en 20 ans, par 3 dans les départements limitrophes et 2,4 dans ceux de la grande couronne¹. L'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU) d'Île-de-France note un allongement constant de la durée d'occupation des logements, que ce soit pour les propriétaires ou les locataires du parc privé ou du parc social. L'augmentation des inégalités de revenus, l'allongement des durées d'emprunt et les taux exceptionnellement bas accroissent les inégalités d'accès à la propriété et contribuent à la hausse des prix, tout en accentuant les inégalités territoriales².

De nombreux autres territoires sont confrontés à une telle déconnexion. Le Pays Basque fournit également une bonne illustration d'un territoire attractif soumis à une forte pression démographique, foncière

et immobilière, qui se diffuse du littoral à l'arrière-pays, avec une pression forte sur le coût du foncier et de l'habitat. Au sein de la CC du Pays des Vans, la commune des Vans est touchée par un double phénomène de renchérissement des prix et de réduction du foncier à bâtir, qui limitent fortement l'accessibilité des ménages autochtones. Pour cela, ces communes cherchent à développer une offre de logements abordables et de logements sociaux : logements communaux achetés par la collectivité et remis en location après travaux, baux emphytéotiques contractés avec des organismes HLM...

Du point de vue des politiques locales de l'habitat, la question de l'adéquation entre les prix des logements et les ressources des ménages se pose dans de nombreux territoires, y compris détendus. À partir d'une exploitation de l'enquête Logement, la Fondation Abbé Pierre³ a montré que ce n'est pas seulement dans les territoires où les prix sont les plus élevés, que les difficultés de logement sont les plus fortes. Dans les grandes villes à prix bas par exemple, une part importante des ménages supportent un effort financier excessif, ce qui s'explique non pas par la tension du marché, mais par des niveaux de ressources particulièrement bas pour une partie de la population⁴.

La production de logement social reste un outil essentiel pour répondre aux besoins des ménages modestes. Mais son sous-dimensionnement historique dans de nombreux territoires est devenu frappant : en Île-de-France, à peine plus d'un demandeur sur 10 a obtenu un logement. À l'échelle de la Communauté d'agglomération du Pays basque, le ratio est de 5 demandes pour 1 attribution par an, entre 6 000 à 7 000 personnes sont en attente d'un logement social, dans une agglomération où le logement social ne représente que 12,5 % des résidences principales. Ailleurs, dans des territoires moins tendus, l'accès au logement social n'est pas facile pour autant : dans l'agglomération de Quimper comme en Ardèche, on compte 1 attribution par an pour 3 demandes.

Favoriser l'accès au logement social ne renvoie pas seulement à un enjeu de production de logements sociaux suffisante, mais aussi à celui de l'accessibilité des logements produits sachant que la demande HLM tend à se paupériser et que la taille des ménages demandeurs se réduit. En Île-

¹ D'après les données de la chambre des Notaires de Paris, en 2018.

² D'après l'ancien directeur adjoint de l'institut d'aménagement et d'urbanisme d'Île-de-France.

³ Cf. RML 2013, pp. 177-178. À partir d'une exploitation FAP de l'ENL 2006.

⁴ D'après les données de l'ENL 2006 exploités par la Fondation Abbé Pierre, seulement 5 % des ménages à Paris supportaient un taux d'effort financier excessif et 11 % en banlieue parisienne, pour une moyenne nationale de 13 %. Dans les grandes villes à prix bas, 27 % des ménages supportaient un effort financier excessif.

de-France, fin 2017, 62,5 % des 712 000 demandeurs franciliens disposaient de ressources inférieures aux plafonds PLAI. Alors que l'Observatoire du logement social fixe à moins de 6,17 €/m²/SH les loyers assimilables aux « loyers PLAI », 42 % des logements existants entraient dans cette catégorie en 2016 et seulement 25 % d'entre eux ont été offerts à la location (soit un peu plus de 24 000 logements), ce qui s'explique à la fois par une rotation faible et une production neuve insuffisante en termes de petits logements¹.

Les difficultés auxquelles se confrontent les acteurs locaux résident dans le double impératif de produire des logements qui correspondent effectivement aux profils actuels des ménages (des petits logements pour loger le nombre croissant de ménages isolés, mais aussi des logements de grande superficie dans les zones les plus tendues) et de trouver des financements pour développer des formes de logement qui correspondent aux ressources des ménages les plus modestes, telles que le PLAI ordinaire ou adapté.

LA RÉHABILITATION DE L'HABITAT DANS UNE STRATÉGIE DE RECONQUÊTE DES TERRITOIRES

Les politiques de réhabilitation des centres anciens et de rénovation urbaine contribuent également à faire surgir la question du mal-logement de manière indirecte, à partir d'actions à l'échelle d'un quartier, au nom de la revitalisation des centres ou des quartiers de la politique de la ville, et de l'attractivité des villes à restaurer.

C'est le cas notamment des **communes dont le centre ancien s'est dégradé, proposant des logements de qualité médiocre à des populations démunies et captives**. Les projets globaux de revitalisation d'un centre historique, auxquels les décideurs locaux décident de redonner son rôle de centralité pour un territoire intercommunal, intègrent de ce fait des actions fortes contre l'habitat indigne. Si ces projets s'avèrent très longs et complexes, ils permettent cependant de mutualiser des moyens, de mettre en place une ingénierie renforcée, facilitant la mobilisation de l'ensemble des procédures existantes contre l'habitat indigne.

QUIMPER BRETAGNE OCCIDENTALE (QBO) : UNE STRATÉGIE TERRITORIALE AU SERVICE DU LOGEMENT ABORDABLE

QBO connaît une tension relativement importante sur son parc social et qui tend à augmenter : le ratio était de 2,8 demandes pour une attribution en 2013, et passé à 3,1 en 2016. Avec 13,6 % de logements sociaux, le parc HLM apparaît insuffisant et les niveaux de loyer pratiqués sont élevés (le parc ne comptant que 10 % de PLAI). La pression sur le parc social s'explique aussi par des opérations ANRU qui ont conduit à détruire les logements les moins chers du territoire.

L'intercommunalité cherche aujourd'hui à développer un parc social à bas niveau de loyer à l'échelle communautaire. Dans son PLH 2019-2024, QBO s'est fixé des objectifs de production annuelle de 200 logements sociaux, dont 60 % en PLUS et 40 % en PLAI ordinaires et adaptés. Des outils spécifiques sont mobilisés pour favoriser la production de logement social abordable, tel que le PLUS à loyer minoré : **la collectivité finance « mieux » des logements PLUS et en contrepartie les bailleurs sociaux s'engagent à pratiquer des loyers PLAI sur ces logements.** Près d'une centaine de logements ont ainsi été produits depuis 2015 et 19 PLUS à loyer minoré ont été programmés en 2019. S'il était prévu que les bailleurs sociaux abondent cette initiative en fonds propres, la fragilité de leur équilibre financier n'a pas permis de le concrétiser.

Par ailleurs, l'intercommunalité a mis en place des conventions multi-sites pour **favoriser le développement du parc public dans les communes plus rurales**, où la mobilité est plus contrainte et l'implantation de logements sociaux moins évidente pour les bailleurs. L'idée est de disposer d'une politique du « donnant-donnant » vis-à-vis des bailleurs sociaux, encouragés à s'implanter dans ces communes, en contrepartie d'opérations facilitées dans des localités plus centrales. La mise en place de cette politique communautaire nécessitera sans doute une acculturation des communes les plus périphériques (récemment entrées dans l'EPCI), pour des effets concrets en matière d'offre HLM à plus long terme.

Enfin, dans la ville de Quimper, le **conventionnement de logements dans le parc privé**, dans le cadre de l'OPAH-RU du centre-ville, doit également permettre de répondre à la problématique de l'offre limitée de petits logements abordables.

¹ L'offre à bas loyer se retrouve principalement dans les logements anciens (PLUS construits avant 1977, avec un loyer moyen de 5,68€/m², contre 6,49€/m² pour les PLAI et 7,02€/m² pour les PLUS construits après 1977).

AIDES ET DISPOSITIFS À DISPOSITION DES EPCI POUR LA RÉNOVATION ET LA RÉHABILITATION DE LEUR PARC ANCIEN DÉGRADÉ¹

Les collectivités locales qui s'engagent dans une politique d'amélioration de l'habitat peuvent bénéficier de plusieurs types d'aides et dispositifs, gérés par différents acteurs :

- **L'Agence nationale de l'habitat (Anah)** a vocation à accompagner les collectivités locales dans leurs actions en matière de lutte contre la précarité énergétique et contre l'habitat indigne, d'adaptation des logements à la perte d'autonomie et de développement d'un parc locatif conventionné.
- **Le groupe Action Logement**, dans le cadre du plan « Action cœur de ville », investit 1,5 milliard d'euros pour faciliter la réhabilitation d'immeubles en centre-ville destinée à produire une offre nouvelle de logements pour les salariés agréés ou conventionnés par des opérateurs du logement social ou des investisseurs privés personnes physiques ou SCI.
- **La Caisse des dépôts** peut contribuer à des opérations des organismes fonciers solidaires (OFS), dans le cadre d'une opération de bail réel solidaire (BRS).
- **L'Agence nationale pour la rénovation urbaine (ANRU)** peut intervenir sur certains quartiers de centre-ville ayant un habitat ancien dégradé. Le Programme national de requalification des quartiers anciens dégradés (PNRQAD), créé en 2009 par la loi Mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion, vise à intervenir sur 25 quartiers anciens dégradés, en grande partie de statut privé.

Par ailleurs, **l'État** peut intervenir notamment dans le programme **Action cœur de ville** par le biais de la Dotation de soutien à l'investissement local (DSIL) dont une partie est réservée à cette action dans chaque région, et des volets territoriaux des Contrats de plan État-Région.

Enfin, **certains fonds structurels européens** peuvent intervenir dans le financement de travaux en faveur de l'habitat, notamment le Fonds de développement économique régional (FEDER) dont l'une des priorités d'investissement est de soutenir « *l'efficacité énergétique, la gestion intelligente de l'énergie et l'utilisation des énergies renouvelables dans les infrastructures publiques, y compris dans les bâtiments publics, et dans le secteur du logement.* »

À des échelles différentes, Montpellier - grande ville très dynamique - et Draguignan - ville moyenne ayant connu jusqu'à peu une période de déprise - ont choisi d'intervenir sur leur centre ancien qui avaient tendance à se dégrader, à travers des projets intégrés, avec des objectifs sur plusieurs volets (habitat, commerces, aménagement, tourisme...). Dans les deux cas, il s'agit de redonner au centre historique de la ville principale un rôle de centralité pour l'ensemble du territoire intercommunal, voire au-delà. Ces projets, du fait de leur ampleur et de leur complexité, reposent notamment sur un fort volontarisme politique et un investissement durable des décideurs locaux dans le pilotage.

La requalification du centre ancien de Montpellier pose la question – qui n'est en rien spécifique à ce territoire - de **la place, à terme, qui pourra être conservée pour les populations modestes**, qui peuvent encore se loger aujourd'hui dans les logements vétustes

ou inconfortables non réhabilités. En réponse à cette problématique, le dispositif « accession abordable » a été développé par la Métropole pour proposer, par une maîtrise du foncier, des logements neufs à la moitié du prix du marché (outil développé dans les ZAC). Actuellement, une réflexion démarre également sur **l'avenir des logements conventionnés**, afin d'apprécier, sur le long terme, la capacité et la volonté des bailleurs de maintenir des loyers maîtrisés en fin de conventionnement. Par ailleurs, une action de **minoration de loyer sur les logements conventionnés** dans le cadre de l'OPAH-RU est expérimentée : reste à savoir si elle sera attractive pour les propriétaires bailleurs, afin de compenser l'insuffisance des aides de l'Anah – le différentiel de loyer avec le marché libre restant très important.

¹ Cf. Opérations de revitalisation du territoire et Action cœur de ville, boîte à outils financiers rénovation de l'habitat dégradé, Ministère de la Cohésion des territoires, Juin 2019.

MONTPELLIER GRAND CŒUR ET LE PROJET URBAIN GLOBAL DE DRAGUIGNAN : DES PROJETS GLOBAUX DE RÉHABILITATION DES CENTRES HISTORIQUES INTÉGRANT UNE DIMENSION IMPORTANTE DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

Le projet Grand Cœur de Montpellier a démarré en 2003, et a mobilisé l'ensemble des outils existants en matière d'amélioration de l'habitat et de lutte contre l'habitat indigne : convention publique d'aménagement, plusieurs OPAH-RU, opérations de restauration immobilière... Une équipe dédiée d'une vingtaine de personnes s'y consacre.

Des premiers éléments de bilan montrent que Montpellier Grand Cœur a indéniablement transformé de nombreux quartiers du centre-ville, à travers son action en direction des commerces, sur l'aménagement, les équipements... L'état général du bâti a été nettement amélioré, et l'objectif d'un centre-ville rayonnant à l'échelle de la métropole (voire au-delà) apparaît atteint. Le processus de paupérisation a été enrayeré, et le centre-ville est redevenu attractif pour de nouvelles populations.

L'objectif de mixité sociale est accompagné d'une volonté de maintenir dans leur quartier les populations très modestes, concernées par les travaux voire les démolitions dans leur immeuble. La mission de relogement a pris en compte cet objectif, en maintenant une majorité de ménages dans le centre-ville.

Le Projet Urbain Global (PUG) de Draguignan sur le centre-ville date de 2014. Il a pris acte des limites de l'action menée pendant près de 25 ans, qui n'était pas parvenue à freiner le processus de déqualification : interventions amiables et non coercitives, interventions morcelées (des logements refaits et/ou des façades traitées, mais pas les parties collectives), maintien d'un habitat aux normes inférieures du reste de la ville. L'intérêt du projet mis en place à Draguignan est de ne pas se limiter à une démarche d'amélioration de l'habitat et de lutte contre l'habitat indigne, mais d'en faire un volet, essentiel, d'un projet global de redynamisation du centre historique. Construit à partir d'un diagnostic partagé, il intègre plusieurs volets de développement (aménagement, commerces...) et a permis à la ville de candidater au dispositif Action Cœur de ville. Une OPAH-RU multi-thématique est engagée depuis l'automne 2018 et une action spécifique de lutte contre l'habitat indigne est menée, en coopération avec l'ARS, la police et la justice, afin de contrecarrer l'action de marchands de sommeil durablement installés.

À l'inverse, du côté du **Projet urbain global de Draguignan, la stratégie d'un retour d'attractivité passe par une diversification souhaitée du peuplement** : l'OPAH-RU privilégie la production de logements intermédiaires, dans l'espoir de faire venir de nouvelles catégories, moins modestes, et plus à même de contribuer à la vie économique de proximité.

La politique de rénovation urbaine déployée par l'ANRU dans les quartiers prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) s'intègre également dans cette logique de restauration de la mixité sociale en cherchant à renforcer l'attractivité de certains territoires « déshérités » en rénovant le parc de logements sociaux et en lui substituant, en partie, une offre privée diversifiée.

LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE : UNE VOLONTÉ D'ARTICULER LA POLITIQUE DE LA VILLE ET LES POLITIQUES DE L'HABITAT ET DU LOGEMENT

La Métropole Européenne de Lille (MEL) compte 26 quartiers prioritaires. Ceux-ci font l'objet de nombreuses initiatives publiques dans un triple but d'amélioration des conditions de vie des habitants, de renforcement de l'attractivité des quartiers et de réduction des inégalités entre territoires. Cela se traduit par une politique métropolitaine ambitieuse devant favoriser l'équilibre de peuplement au niveau métropolitain, et donc la réduction de la forte ségrégation qui caractérise la Métropole.

L'articulation de la politique de la Ville et de l'habitat constitue dans ce territoire comme dans toutes les agglomérations inscrites à la géographie prioritaire, un enjeu déterminant qui s'illustre notamment dans la réalisation du **Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) qui concerne six quartiers sur l'ensemble du territoire de la MEL.**

Mais les liens entre Politique de la ville et politiques d'habitat ne sauraient être réduits à l'unique NPNRU. Le travail engagé dans la Métropole Européenne de Lille dans le domaine du peuplement est un autre axe

majeur de la politique métropolitaine. La Convention intercommunale d'équilibre territorial (CIET)¹ signée en 2017 dans l'agglomération (devenue ensuite Convention Intercommunale d'attribution) vise ainsi à **améliorer la mobilité résidentielle des plus précaires dans l'ensemble des quartiers de la Métropole**, tout en rompant avec le processus de concentration de la pauvreté dans les quartiers de la Politique de la ville. Un objectif qui demandera une forte mobilisation sur le long terme si l'on se réfère à des villes telles que Roubaix où 85 % de la population réside en quartier prioritaire.

Décalages entre le cadre national et les réalités des territoires

Pour comprendre la façon dont les territoires se saisissent de la question du logement, deux processus parallèles et complémentaires entrent en ligne de compte :

- une approche « par le haut » qui correspond à l'impulsion donnée par l'État et les différentes vagues de la décentralisation ;
- une approche « par le bas » qui correspond à la manière dont la question de l'habitat a été identifiée puis « problématisée » par la collectivité locale à partir de ses enjeux spécifiques.

L'investissement des intercommunalités sur les problématiques de logement est ainsi structurée d'un côté par l'évolution du cadre législatif, réglementaire et financier, et de l'autre par la manière dont les acteurs locaux appréhendent les difficultés rencontrées par certaines populations, la question du développement économique, l'évolution de la situation démographique...

UN CADRE NATIONAL DE RÉPONSES QUI PARAÎT PARFOIS INADAPTÉ AUX RÉALITÉS LOCALES

La mise en œuvre des politiques locales de l'habitat et la montée en puissance des EPCI viennent questionner en creux le positionnement de l'État, à travers sa définition d'un cadre national et de modes d'action uniformes. **La construction nationale des réponses est dénoncée bien souvent comme étant inadaptée aux réalités locales** : les règles nationales sont alors vécues comme « aveugles » aux spécificités locales. Cette critique dénonce la technicité et l'uniformité des dispositifs « imposés d'en haut », mais également parfois des

orientations fondamentales de la politique publique. L'État a défini des normes et obligations qui s'imposent aux collectivités locales : obligations de la loi SRU approfondies en 2013, dispositions de la loi Égalité et citoyenneté imposant le relogement des ménages prioritaires et des ménages pauvres hors des quartiers de la politique de la ville, mise en œuvre de la cotation des attributions de logements sociaux, obligations de production d'aires d'accueil pour les personnes dites « Gens du voyage » etc. Le caractère obligatoire de certaines dispositions est parfois vécu par des collectivités comme une contrainte imposée par l'État ou une remise en cause de la décentralisation, tandis que d'autres y voient une opportunité pour s'impliquer davantage dans l'élaboration et la conduite de politiques locales de l'habitat plus ambitieuses.

Le découpage sectoriel des politiques du logement par l'État rend par ailleurs difficile une approche locale qui se voudrait globale et cohérente. Ceci est d'autant plus vrai que le rythme et la temporalité de l'action de l'État et de celle des collectivités locales ne coïncident pas : d'un côté le temps de l'action ministérielle (de 2 à 3 ans en moyenne depuis plus de 20 ans), contrainte par des choix budgétaires annuels ; de l'autre, le temps des mandats des collectivités locales et des programmes locaux de l'habitat.

D'une manière générale, les mesures réglementaires tendent à s'accumuler et à fluctuer. Ces réformes « tous azimuts » se déploient de surcroît sans être vraiment préparées sur le terrain en amont. Plusieurs acteurs font remonter des **besoins d'accompagnement au niveau des services des collectivités territoriales mais aussi des services déconcentrés de l'État**, qui doivent faire face à une accumulation de réformes sans être véritablement outillés, alors que les questions d'ingénierie sont manifestes. De la même manière, le

¹ Issue des travaux en Conférence intercommunale du logement (CIL), la CIET vise à faire converger les stratégies d'attribution des acteurs locaux (mobilisation des contingents des différents partenaires, dynamique inter-bailleurs, observation partagée de l'occupation du parc social et de ses évolutions...). Elle intègre des objectifs qualitatifs et quantitatifs concernant l'équilibre territorial de l'offre et de son occupation (construction de logements sociaux en zones déficitaires ; diversification de l'offre ; politique des loyers à trois ans ; attribution des logements sociaux aux publics prioritaires...). La CIET a fusionné dans la Loi Égalité citoyenneté avec l'accord collectif intercommunal et s'appelle aujourd'hui la Convention intercommunale d'attribution (CIA).

temps nécessaire à l'évaluation des réformes n'est souvent pas pris, ce qui ne permet pas de mettre en place d'éventuelles actions correctrices. L'absence de temps en amont pour la réflexion sur les projets, et en aval pour l'évaluation, renforce le risque de voir se cumuler des politiques et dispositifs sans résultats probants sur la lutte contre le mal-logement.

La réticence des élus et opérateurs locaux face aux injonctions de l'État vient aussi du fait que les moyens qui leur sont confiés ne sont pas à la hauteur, pas plus que ceux de l'État local. Du côté des collectivités, l'autonomie fiscale (c'est-à-dire leur faculté à moduler les impôts locaux pour se doter de ressources propres) est de plus en plus mise à mal, et fait dépendre les communes et EPCI des dotations de l'État, avec des déceptions récurrentes sur le niveau de compensation consenti en échange des nouvelles compétences locales. Du côté de l'État local, on note aussi de grandes difficultés à contrôler, évaluer, et reprendre la main si besoin. En cas de non-respect de la loi SRU ou des quotas d'attribution aux ménages les plus pauvres, l'État n'a souvent plus les moyens humains de reprendre les compétences qui ont été déléguées. À tel point que la menace de sanction devient illusoire et ne permet plus de pousser les collectivités récalcitrantes à agir.

LA LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE : UN EXEMPLE DE LA COMPLEXITÉ DES INTERVENTIONS DANS LES TERRITOIRES

Les problématiques de précarité énergétique et d'habitat indigne sont nombreuses dans les différents sites enquêtés, qu'elles se manifestent dans des centres anciens de villes moyennes ou grandes (Quimper, Pau, Montpellier, Draguignan), en milieu plus rural (Centre Ouest Bretagne, Sud-Ardèche, Pays de l'Aude) ou encore dans des anciennes villes ouvrières touchées par la désindustrialisation (Roubaix, Mulhouse).

Les villes de Roubaix et de Mulhouse partagent un passé industriel et ouvrier dont l'héritage en termes d'habitat pèse aujourd'hui sur leur image et attractivité. Les deux villes font face à une problématique de parc privé dégradé dans des dimensions très importantes. Ce parc « social de fait » accueille des populations très modestes, au statut souvent irrégulier ou aux droits incomplets, ce qui ne leur permet pas d'accéder au parc HLM et les rend « captives » de logements privés vétustes ; les pratiques indélicates de location par des « marchands de sommeil » y sont nombreuses. Ces

deux villes mobilisent depuis longtemps l'ensemble des procédures et aides existantes (OPAH, OPAH-RU, ORI, programmes d'intervention spécifiques sur les copropriétés dégradées, MOUS, etc.), tentent des expérimentations (telles que les maisons à 1 € à Roubaix, ou encore le permis de louer), mais peinent à venir à bout d'un phénomène aussi massif. Se posent également dans les deux villes des enjeux de coordination face aux nombreux dispositifs mis en place, et de simplification des procédures ; la complexité et la technicité des dispositifs de lutte contre l'habitat indigne nuit en effet à l'efficacité des actions mises en place.

Poher Communauté en Centre Bretagne, la Communauté de communes du Pays des Vans en Ardèche, le Pays de la Haute Vallée de l'Aude sont des territoires ruraux, isolés, où le niveau de vie des ménages est modeste, la démographie vieillissante et le marché immobilier détendu. Le parc de logements y est caractéristique d'un milieu rural : de grandes maisons individuelles, anciennes et énergivores, occupées en majorité par des propriétaires occupants, de plus en plus isolés et souvent très modestes, qui ont du mal à entretenir et chauffer leur bien. Par ailleurs, l'accession à la propriété peut être facilitée dans ces territoires, mais implique souvent la réalisation de travaux qui ne sont pas toujours anticipés par les acquéreurs, entraînant des situations de mal-logement et/ou de surendettement. Ces différents facteurs concourent au fait que **les problématiques de précarité énergétique et d'habitat indigne sont très présentes sur ces territoires, dans le rural en diffus et de manière plus concentrée au sein des centres-bourgs.** À noter que des locataires très défavorisés trouvent également « refuge » dans ce parc privé indigne - voire insalubre - avec toutes les dérives possibles (tiers payant APL, location « au noir », local commercial ou habitat de fortune loués comme des logements...).

Dans ces territoires, la lutte contre l'habitat indigne s'avère difficile à plusieurs titres. En premier lieu, **les élus locaux des petites communes sont souvent peu sensibilisés pour intervenir.** Bien plus, le constat est celui d'un **manque de moyens et d'un maillage d'acteurs insuffisant.** En Ardèche, le PIG LHI départemental qui fonctionnait depuis 2013 a été interrompu en 2019 sur décision du Conseil départemental. L'absence d'un tissu dense d'intervenants sociaux pour accompagner et signaler les situations, puis d'opérateurs pour prendre le relais, renforce la problématique d'invisibilité des situations d'habitat indigne et de non-recours des ménages. Enfin, **l'outillage existant n'est pas forcément suffisant ni adapté**

pour intervenir en milieu rural, notamment dans le diffus. Ainsi, les OPAH mises en place à l'échelle du pays Centre-Ouest-Bretagne ou de la CC du Pays des Vans n'ont pas des résultats très probants.

De manière générale, l'éparpillement des compétences entre institutions prenant en charge l'habitat indigne et dégradé (DDTM, ARS, DDCS, préfecture, CAF, opérateurs, maires...) s'avère un obstacle important à la constitution d'un dispositif efficace et compréhensible de prise en charge et de soutien aux situations dans le diffus, pour de petites communes peu outillées, avec des intercommunalités qui ne se sont pas saisies de leur compétence habitat, ou l'ont fait de façon réduite.

Des avancées doivent toutefois être pointées dans un certain nombre de territoires qui se saisissent des outils à leur disposition et construisent une stratégie d'intervention globale et cohérente à l'échelle de leur territoire. C'est ainsi qu'une agglomération comme celle du Pays basque, apparaît aujourd'hui également motrice dans la lutte contre le mal-logement et jouit d'une légitimité forte dans ce domaine. C'est ainsi également qu'à Draguignan, où la Ville a créé son service habitat en 2017, la mobilisation conjointe de l'ARS, de la sous-préfecture et du parquet a déjà permis de condamner au pénal un marchand de sommeil qui sévissait dans la ville où il avait joui d'une réelle impunité pendant plus de 20 ans.

LA COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION PAU BÉARN PYRÉNÉES : GOUVERNANCE ET STRATÉGIE RENOUVELÉES POUR LUTTER PLUS EFFICACEMENT CONTRE L'HABITAT INDIGNE

La CA Pau Béarn Pyrénées (CAPBP) bénéficie d'une mutualisation de ses moyens avec ceux de la ville de Pau. Elle est accompagnée par un prestataire depuis 2017 afin de parfaire l'acculturation des élus en matière de LHI et d'outiller les services de l'agglomération pour mener à bien leurs interventions. Cette démarche a permis d'améliorer le travail de la CA avec les opérateurs, et de prendre toute sa place dans une gouvernance entre l'agglomération, l'État et le département qui cherche encore son équilibre.

Depuis quelques mois, un comité technique communautaire (cotech) a été instauré pour traiter des situations d'insalubrité complexes et favoriser le portage politique. Sur une douzaine de communes, l'action commence à se structurer d'un point de vue juridique, et une exploration est faite des possibilités qu'offrent les traités de concession « Insalubrité »¹. Ce dispositif a été installé afin de donner plus d'ampleur à la LHI, qui butte sur de nombreuses difficultés techniques et financières.

En effet, les procédures apparaissaient trop complexes et peu performantes notamment au regard du caractère incitatif des aides pouvant être mobilisées. Par ailleurs, la LHI pâtissait d'un travail concerté et partenarial trop aléatoire et éclaté. Ces obstacles et limites étaient reconnus par tous les acteurs, qui ont souhaité regrouper leurs actions dans un axe du PDALHPD 2018-2023 sous le titre : « Améliorer la qualité du logement et résorber l'habitat indigne ».

Des collectivités et acteurs poussés à l'innovation : des accompagnements qui doivent s'adapter aux ménages les plus éloignés des institutions

Si la question des besoins en logement est globalement intégrée dans les programmes locaux de l'habitat, les réponses institutionnelles sur l'accompagnement des personnes défavorisées restent encore trop insuffi-

santes : difficulté d'accès au parc social pour des personnes sans domicile aux parcours faits de ruptures et d'errance, difficulté des acteurs sociaux à répondre aux situations de mal-logement dans les territoires ruraux... Plusieurs initiatives montrent des évolutions en cours au niveau des pratiques des acteurs, afin d'apporter des réponses adaptées aux spécificités et contraintes du territoire.

¹ Le Traité de Concession d'Aménagement (TCA) est un contrat entre la collectivité et un aménageur désigné pour la réalisation d'une opération d'urbanisme. À l'origine, cet accord existait dans le cadre des zones d'aménagement concertées (ZAC), mais il peut être étendu à des missions de LHI comme l'ont fait la Ville de Paris et Plaine commune avec la SOREQA (SOciété de REqualification des Quartiers Anciens) qui intervient sur des immeubles « à risques » repérés dans le diffus.

LUTTER CONTRE LE SANS-ABRISME : LA DÉMARCHE DU LOGEMENT D'ABORD POUR FAIRE ÉVOLUER LES PRATIQUES D'ACCOMPAGNEMENT VERS LE LOGEMENT

L'absence de domicile personnel, qui contraint de nombreuses personnes à recourir à l'hébergement institutionnel ou de fortune, ou à rester sans solution (sans-abrisme), est un phénomène particulièrement présent dans les métropoles. À l'échelle nationale, 23 territoires¹ ont été retenus suite à un **appel à manifestation d'intérêt pour une mise en œuvre accélérée du « Logement d'abord »**, visant à diminuer de manière significative le nombre de personnes sans domicile d'ici 2022. L'objectif est de favoriser l'accès direct au logement pour toutes les personnes sans domicile, avec un accompagnement adapté si nécessaire, sans passage obligé par les différentes étapes de l'hébergement institutionnel.

Des agglomérations de taille moyenne comme celles de Mulhouse et Limoges, où la pauvreté est concentrée au sein de la ville centre, accueillent une proportion importante de personnes sans domicile, et témoignent, à travers leur inscription dans l'AMI « Logement d'abord », de leur volonté de s'engager en faveur de l'hébergement et du logement des personnes défavorisées. De nouvelles solutions pour un accès au logement doivent être ainsi mises en œuvre, de manière adaptée à la réalité des contextes locaux.

Si la mise en œuvre des plans Logement d'abord doit permettre de répondre aux besoins en logements des publics vulnérables sans domicile personnel, il convient de pointer des lacunes importantes des collectivités en direction des personnes étrangères en situation irrégulière, qui considèrent qu'elles n'ont pas à s'impliquer dans un domaine qui relève de la responsabilité de l'État. On retrouve notamment cet obstacle pour gérer le problème sensible des mineurs non accompagnés

LIMOGES ET MULHOUSE : LES PLANS « LOGEMENT D'ABORD » CONTRE LE SANS-ABRISME

Mulhouse et Limoges sont des villes au marché de l'habitat détendu, avec une large offre de logement social. La question structurelle du sans-abrisme vient questionner l'adéquation entre l'offre de logements sociaux existante et les besoins des personnes sans domicile.

À Limoges métropole, les collaborations entre associations, bailleurs et services intercommunaux ont été construites année après année, et ont permis - non sans tension - de mettre en place des initiatives innovantes ou d'investir des démarches expérimentales, au service des populations fragiles : abri de nuit, « la coloco » pour les jeunes, « l'immeuble Montalat » pour l'insertion par le logement, le programme « un Chez soi d'abord ». Fort de ces projets antérieurs ayant nourri le partenariat local, le Plan « Logement d'abord » apparaît alors comme une étape supplémentaire vers une facilitation de l'accès au logement.

Mulhouse s'appuie également sur un tissu associatif fourni, héritage de l'histoire locale et dont l'action couvre une diversité de besoins. Leur « volonté de travailler ensemble » s'est approfondie et structurée depuis l'élaboration des premiers schémas départementaux à la fin des années 1990, intégrés ensuite au PDALHPD. Les bailleurs sociaux sont également mobilisés sur le territoire de l'agglomération, notamment M2A Habitat (le bailleur le plus important) qui a mis en place des dispositifs internes originaux pour accompagner les locataires les plus fragiles très en amont, avec par exemple une évaluation sociale renforcée avant toute entrée dans les lieux, ou encore un service pré-contentieux renforcé.

Plus que le logement social, c'est la mobilisation du parc privé qui est un axe fort du Logement d'abord sur Mulhouse. Cette solution (qui implique le développement de l'intermédiation locative) apparaît adaptée si elle peut s'appuyer sur un accompagnement social renforcé de proximité, pour convaincre et sécuriser les bailleurs privés. Dans les faits, les associations impliquées dans le Logement d'abord soulignent le sous-financement de l'accompagnement social, alors même que la captation des logements privés est déjà un défi en soi.

Les deux villes ont décidé de s'appuyer sur le déploiement de plateformes d'accompagnement qui doivent permettre à terme de coupler les interventions de professionnels de champs divers (social, médico-social, voire insertion professionnelle), de mutualiser des financements afin de dépasser une stricte logique de dispositif qui a tendance à exclure les personnes n'entrant pas « dans le cadre ». La mise en place des « plans Logement d'abord » de Mulhouse et Limoges a permis également de mettre l'accent sur le déficit de connaissance des personnes sans domicile et de leurs besoins, et sur la difficulté à quantifier le phénomène.

¹ On y retrouve la plupart des grandes métropoles (Lille, Grenoble, Toulouse, Nantes, Bordeaux, Nice, Strasbourg, Lyon, Metz..., à l'exception notable de Paris et Marseille), et des départements comme la Seine-Saint-Denis, la Sarthe, le Pas-de-Calais ou Mayotte.

(MNA), normalement à la charge des départements mais qui renvoient souvent le problème vers l'État et sa politique migratoire, avec pour conséquence de laisser des personnes parmi les plus vulnérables, sans solution.

L'ENJEU DE « L'ALLER-VERS » EN SECTEUR RURAL

La situation dans les territoires ruraux soulève un ensemble d'autres enjeux. Dans le pays de la Haute Vallée de l'Aude par exemple, les maires rencontrés à Couiza et Quillian témoignent de leur intérêt pour le logement (OPAH et PIG réalisés dans les centres bourgs, effort important sur la qualité des services publics et la voirie...), mais la désertification progressive des services publics et la diminution des emplois ont des répercussions importantes en termes de précarité ; et le risque d'un affaiblissement des liens entre populations et élus locaux est pointé sous l'influence d'intercommunalités trop vastes.

Les terrains d'enquête mettent également en lumière **les évolutions de l'action sociale, notamment en milieu rural, où les acteurs font face à des contraintes fortes et sont obligés d'inventer des nouveaux modes d'intervention.** En effet, dans les territoires isolés et peu denses, l'action des opérateurs sociaux s'avère complexe car sous-financée par la puissance publique au regard des coûts de déplacement,

alors qu'en parallèle les services publics et l'action sociale de « droit commun » couvrent insuffisamment les besoins de ces populations.

À dire d'acteurs, les acteurs associatifs en charge de l'accompagnement social en Centre Ouest Bretagne rencontrent des difficultés à répondre aux besoins des ménages. De fait, **les financements publics ne tiennent pas compte des dimensions géographiques et organisationnelles de l'intervention sociale.** Positionnés dans les grands pôles urbains où se concentrent les besoins, les opérateurs n'ont pas toujours d'implantations dans des zones rurales plus éloignées, sachant que les interventions y sont plus coûteuses (déplacements longs et répétés) et sous-financées par la puissance publique. Dans le Centre Ouest Bretagne, les acteurs locaux majeurs hésitent à s'implanter sur le territoire ou se retirent. C'est ainsi que l'AGEHB (Animation et Gestion pour l'Emploi et l'Hébergement en Bretagne) basée à Brest, a arrêté ses activités dans Poher Communauté.

Ce contexte d'intervention, s'il s'avère difficile, peut conduire également à la création d'initiatives innovantes, notamment dans des démarches d'« aller-vers » qui peuvent prendre des formes diverses, comme celle d'un bureau itinérant aménagé dans un camping-car, à l'image du COB'Mobil dans le Centre Ouest Bretagne (COB)¹. Notons que ce type de projets a finalement une vocation plus large, et permet

LE DÉVELOPPEMENT DE L'ALLER-VERS EN SECTEUR RURAL VIA LE COB'MOBIL, UN PROJET INNOVANT SOUTENU PAR LA FONDATION ABBÉ PIERRE

Le COB'Mobil est un camping-car aménagé et transformé en « bureau mobile », qui permet à un travailleur social de réaliser l'ensemble des démarches nécessaires à tout accompagnement social. Cette initiative a été lancée par la Fondation Massé Trévidy, en réponse au constat d'une difficulté des travailleurs sociaux de l'association à intervenir sur ce territoire très isolé. En effet, ils devaient se déplacer depuis Morlaix ou Quimper avec leurs véhicules de service, et ne disposaient pas d'espace confidentiel et dédié pour assurer les entretiens sur place, avec un réseau internet et/ou téléphonique. Les conditions de déploiement de l'accompagnement étaient donc difficiles, pour les salariés comme pour les bénéficiaires.

Le COB 'Mobil a vocation à être un bureau polyvalent (équipement informatique et téléphonique) et itinérant, se déplaçant au plus près du lieu de résidence des personnes pour leur offrir l'accès à un accompagnement social. Le camping-car a commencé à sillonner le territoire du COB et notamment de Poher Communauté en avril 2019. L'idée à plus long terme est d'accueillir d'autres partenaires au sein du COB'Mobil (infirmier, conseiller eau-énergie, représentants de Pôle emploi, de la Sécurité sociale, de l'ANAH, etc.).

Outre les fonds propres de la fondation Massé Trévidy, le projet est soutenu financièrement par les fondations Abbé Pierre, Crédit Agricole et AG2R. Poher Communauté devrait également contribuer au financement, ce qui permettra à l'intercommunalité d'être mieux identifiée par les habitants.

¹ C'est également sur ce territoire (plus précisément Poher Communauté) qu'avaient été développées les premières mesures AGIR (Accompagnement Global Individuel Renforcé) financées par la DDCS à partir de 2013. Depuis 2013, 64 mesures AGIR ont été financées par l'État dans le pays COB, pour une cinquantaine de ménages. Le dispositif a depuis essaimé, puisqu'il est désormais également actif sur le pays de Brest.

également de pallier la désertification de l'offre de services publics dans les territoires ruraux.

Dans le sud de l'Ardèche, l'« aller-vers » est une nécessité pour agir en direction de certaines personnes défavorisées du territoire. Dans le pays des Vans, les acteurs associatifs confirment que « *les problématiques sont multiples, en termes d'éloignement des services, du manque de logements* », et qu'on trouve dans le Sud Ardèche « *un grand nombre de personnes en situation de grande précarité sociale* ». Des difficultés accentuées du fait de l'éloignement des centres administratifs et des difficultés de transport, mais qui peuvent être amorties et « *invisibilisés par la*

solidarité des villages et des hameaux » (vie associative, services d'aide à la personne, aides à domicile...).

Suite à un appel à projets de la DIHAL, le Centre de Ressources Itinérant autour du Logement (CRIL) a été créé en Ardèche, pour offrir un « service itinérant » à des personnes défavorisées confrontées à des problèmes de logement (qu'elles soient propriétaires, locataires, en habitat de fortune ou sans logement). La création de ce service est née de l'expérience acquise par l'association porteuse du projet autour de l'accompagnement des publics en difficulté : « *Les gens prennent conscience de leurs problèmes de logement et qu'ils ont des possibilités d'être aidés pour cela, si on leur en parle* ».

LE CENTRE DE RESSOURCES ITINÉRANT AUTOUR DU LOGEMENT (CRIL) EN ARDÈCHE

À partir de 2015, les services du Centre de ressources itinérant autour du logement ont été proposés dans un premier temps, à partir d'un véhicule aménagé qui se rendait dans différents bourgs du sud du département, et fonctionnait avec des « permanences » où les habitants pouvaient bénéficier d'une écoute, d'informations, d'un accompagnement dans les premières démarches administratives, voire d'une médiation pour prévenir des expulsions locatives et être accompagné vers un relogement suite à une expulsion. Les intervenants du CRIL organisaient ensuite un relais vers les partenaires les plus à même de trouver la meilleure solution possible - avec les personnes - pour leur logement ou leur hébergement.

En 2016, à la fin de l'expérimentation, les services de la DDCSPP ont invité l'association des Foyers de l'Oiseau bleu à présenter ce projet aux Fondations de France et Abbé Pierre qui ont accepté de le financer. Le fonctionnement du CRIL a depuis évolué afin d'optimiser la démarche consistant à « aller-vers » : les permanences se tiennent maintenant dans les lieux de distribution de l'aide alimentaire et dans les « ressourceries ». Les questions relatives au logement sont abordées là où la pauvreté se manifeste et où les personnes sont disposées à parler de leurs problèmes de logement.

Enfin, il convient de pointer **le rôle essentiel des associations caritatives dans les territoires ruraux souffrant d'une présence publique insuffisante.** À défaut de pouvoir mettre en place une action cohérente, durable et structurante, elles ont en effet le mérite de mettre au jour les situations - en plus du soutien apporté aux personnes - et de réaliser une veille salutaire sur les problèmes des plus souffrants. L'enquête menée dans le pays de la Haute Vallée de l'Aude a mis en exergue l'émergence d'un parc de re-

légation et de nombreuses difficultés à lutter contre le mal-logement en territoire rural. Alors que la municipalité de Quillan a décidé d'interrompre toute forme d'accueil et de soutien aux personnes défavorisées de la commune (en fermant la maison de services publics¹ et en refusant la domiciliation à ceux qui n'ont pas d'emploi dans la Communauté de communes), l'action « humanitaire » pallie désormais l'absence de réponses publiques. Les permanences délocalisées de Médecins du Monde en sont une illustration.

L'ACTION DE MÉDECINS DU MONDE À QUILLAN

À l'origine de cette action, une délégation de Médecins du Monde a eu la volonté de travailler en marge des programmes « historiques » de l'ONG, sur les nouvelles précarités et leurs influences sur la santé. L'Aude et Quillan ont été choisis en 2014 suite à la décision du nouveau Maire de la Ville de fermer la Maison EPI qui permettait d'accueillir différents intervenants sociaux et médico-sociaux (CPAM, CAF) ainsi que des associations.

Un projet santé avait été développé dans le cadre de ce lieu ; et c'est suite à l'interpellation des médecins du

¹ La maison de services publics rassemblait la CPAM, les services du Département, la CAF et les associations.

territoire et des Restos du Cœur que Médecins du Monde a décidé de s'implanter à Quillan avec deux objectifs :

- Une sensibilisation des publics éloignés des soins pour eux-mêmes ;
- Un plaidoyer pour l'amélioration des conditions de vie à partir d'un diagnostic santé/logement.

Médecins du Monde fonctionne avec des permanences, dont certaines sont délocalisées et organisées en parallèle de la distribution des repas par les Restos du Cœur. Cette démarche est effectuée par des salariés de Médecins du Monde (2 travailleurs sociaux et une médiatrice en santé) des bénévoles et, selon les besoins, un infirmier et un médecin.

En 2017, 138 personnes ont été accompagnées, et 189 l'ont été en 2018 pour des bilans de santé et de santé mentale, ainsi que des questions d'accès aux droits. Parmi ces personnes, 10 % vivent à la rue et 33 % estiment qu'elles vivent mal et sont mal-logées. Cette action est soutenue par l'agence régionale de la Fondation Abbé Pierre en Occitanie.

Conclusion de la synthèse

Les enjeux de prise en compte et de traitement des situations de mal-logement sont nombreux et divers : cette synthèse n'a pas l'ambition de faire le tour de l'ensemble des situations ni même des solutions mais plutôt de donner quelques clés d'analyse pour réfléchir à la question de l'inégale prise en compte par les territoires des problématiques de mal-logement.

Difficulté d'appropriation d'un cadre législatif et réglementaire en constante évolution, complexité de cette réglementation et de son organisation institutionnelle, difficulté à décliner de manière pertinente sur chaque territoire des mesures nationales très globalisantes... : ce sont quelques-uns des freins les plus souvent cités lors de l'enquête. Le contexte institutionnel, qui pousse à un rôle accru des intercommunalités, a pourtant l'avantage d'obliger les décideurs locaux à s'emparer de problématiques qu'ils ont été longtemps nombreux à ne pas investir : la production et la répartition équilibrée du logement social, l'identification de publics prioritaires à l'accès au logement social, le coût du logement face aux ressources des plus modestes, les conditions d'habitat dégradées ou indignes dans de nombreux pans du parc privé...

L'étude souligne également que les très nombreux outils et dispositifs déployés restent en partie impuissants pour venir à bout de certaines situations de mal-logement : par exemple, le traitement de volumes massifs de logements privés dégradés dans des centres villes,

comme le traitement de logements indignes dispersés en territoire rural. Si le manque de moyens humains et financiers reste un frein majeur pour nombre de collectivités rurales, les témoignages rappellent que le mal-logement est un sujet « peu attractif » pour nombre d'élus : image négative du logement social, crainte des difficultés sociales que peuvent générer les publics dits « prioritaires », sentiment d'illégitimité à intervenir dans le cadre du logement privé...

Pourtant, des initiatives nombreuses existent, plus ou moins ambitieuses, qui méritent d'être soulignées et valorisées, afin de montrer la réalité de la lutte contre le mal-logement dans les différents territoires. Cette lutte peut aussi être un lieu d'expérimentations et d'innovations politiques et sociales, au service de la protection des plus vulnérables et de l'accès au logement pour tous.

Partie 2 - SYNTHÈSE DES TABLES-ROUNDES ET DES ÉCHANGES AVEC LA SALLE

Table-ronde n°1

Face au renforcement du rôle des intercommunalités dans la conduite des politiques de l'habitat, quelle prise en compte des enjeux du mal-logement ?

Intervenants

- **Corinne Casanova**, vice-présidente de la Communauté d'Agglomération d'Aix-les-Bains, co-présidente de la Commission Urbanisme, logement, mobilités de France Urbaine
- **Frédéric Chéreau**, maire de Douai, vice-président de la Communauté d'Agglomération du Douaisis
- **Rodolphe Dumoulin**, haut-commissaire à la lutte contre la pauvreté dans la région des Hauts-de-France
- **François-Xavier Dugourd**, vice-président du Conseil départemental de la Côte d'Or, président du groupe de travail « Logement » de l'Assemblée des Départements de France (ADF)
- **Sylvain Mathieu**, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)
- **Christophe Robert**, délégué général de la Fondation Abbé Pierre

Animation et régulation par **E. Parra-Ponce** (journaliste/animatrice)

Éléments de contexte

La première table-ronde fait suite à la présentation par Manuel Domergue, directeur des études de la Fondation Abbé Pierre, et Didier Vanoni, directeur de FORs-Recherche sociale, des résultats de l'étude réalisée en amont du colloque par le cabinet FORs. La recomposition en cours du système d'acteurs en charge de la mise en œuvre des politiques du logement et de l'habitat est le sujet central de cette étude : montée en puissance du rôle des intercommunalités, complexité d'un mode de

gouvernance multi-partenarial se déclinant à des échelons d'action différenciés, cloisonnement persistant des politiques et multiplication des dispositifs sans coordination réelle, déconnexion des lois et réglementations imposées par le national qui ne tiennent pas compte des spécificités locales, etc. La recomposition du partenariat est encore en cours et il est aujourd'hui difficile de juger de ses effets sur l'organisation des politiques du logement.

La table-ronde a été l'occasion de soumettre les divers constats issus de l'étude de FORS à la réflexion des intervenants. Pour celles et ceux exerçant par ailleurs des fonctions d'élus, la prise de parole a été aussi l'opportunité de décrire la manière dont ils prennent en charge sur leur territoire les problématiques de mal-logement.

Il ressort des échanges quelques points saillants :

- **La prise de conscience par les élus communaux et intercommunaux des problématiques de mal-logement.** Les intervenants soulignent le besoin de s'appuyer sur un diagnostic étayé par le croisement des données et la connaissance des situations pour que les élus mettent en œuvre des politiques publiques adaptées et efficaces.
- **Des interrogations autour d'une montée en puissance contrariée des intercommunalités,** dans la mesure où les élus ne sont pas choisis par le biais du suffrage universel et bénéficient à ce titre d'une moindre reconnaissance. Plusieurs intervenants également élus mettent par ailleurs en avant la nécessité de préserver l'échelon communal pour conserver un lien de proximité avec les habitants et une connaissance fine des problématiques du territoire.
- **La nécessité de trouver un équilibre entre le respect du cadre national et les adaptations locales nécessaires.** L'État doit rester le garant d'un cadre « républicain » et de la solidarité nationale, tout en autorisant une souplesse d'organisation dans la mise en œuvre des réglementations (montage de dispositifs locaux, outils mobilisés...). Il doit avoir un rôle de prescripteur, d'incitateur pour soutenir le changement d'échelle, et également d'évaluateur qui doit sanctionner quand les règles communes ne sont pas respectées. Il paraît important à tous les intervenants que l'État conserve certaines prérogatives qui relèvent de la solidarité nationale, comme par exemple les compétences en matière d'hébergement.
- **L'enjeu de trouver le bon échelon territorial pour mettre en œuvre les politiques de l'habitat et du logement, afin d'améliorer la coordination entre acteurs.** La question plus largement est celle de l'articulation des politiques publiques (coordination à la fois verticale et horizontale, entre différents niveaux et différents secteurs d'intervention) pour une meilleure efficacité dans l'utilisation des moyens et une plus grande pertinence des actions menées. Le rôle que peut jouer la Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté a été souligné pendant les échanges. Le « Plan pauvreté » doit favoriser une meilleure coordination des acteurs et des politiques publiques (sociales, logement, insertion), et impulser une logique d'accompagnement multidimensionnelle où l'accès au logement est pensé dans le cadre d'un parcours d'insertion global.
- **Le besoin existant en matière de petits logements très sociaux, au vu des évolutions sociodémographiques** (de plus en plus de ménages isolés), et la manière dont ils peuvent être financés.
- **L'enjeu pour les intercommunalités d'avoir les moyens humains et financiers pour mettre en œuvre les compétences qui leur ont été attribuées de manière successive par les différentes vagues de décentralisation.** Plus largement, la question des moyens qui peuvent être mobilisés pour changer d'échelle dans la lutte contre le mal-logement, a été abordée à plusieurs reprises. Dans un contexte d'augmentation « record » des situations de mal-logement, les choix budgétaires opérés par l'État (baisse des APL, RLS¹) impactent négativement les acteurs du logement et limitent leurs leviers d'action.

¹ Le dispositif de Réduction du Loyer de Solidarité (RLS) demande aux bailleurs d'appliquer aux locataires – sous condition de ressources – une remise sur le loyer acquitté, sans diminuer le montant contractuel du loyer prévu dans le bail.

Table-ronde n° 1 - Restitution des échanges



- **Sylvain Mathieu**, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

“ Je retiens trois points saillants de la synthèse qui a été présentée : la question de l'équilibre des pouvoirs, celle de la coordination et des partenariats, et enfin, celle de l'implication et des moyens des politiques nationales.

Tout le monde partage l'idée d'avoir un cadre national clair et une liberté d'agir en intelligence, avec de la souplesse au niveau territorial. Grâce aux lois de décentralisation, et même si on n'est pas au niveau de l'Allemagne, on est passé d'un État centralisateur à un certain nombre d'avancées en matière de territorialisation de l'action publique. Ceci interroge les relations entre le central et le local, entre le cadre qui a été décidé par la représentation nationale et l'application sur les territoires de ce cadre, dans la souplesse. Mais si, dans l'application, chacun fait ce qu'il veut, et que le fait de ne pas faire ne rencontre aucune opposition, cela questionne la manière dont fonctionne notre démocratie, et aussi la maturité de la décentralisation.

Bien sûr, il faut appliquer avec intelligence les différents textes sur les territoires. Forcément, il faut de l'adaptation : on est devenu un État trop complexe pour que les choses se décident aveuglément d'en haut. Mais il faut des rappels à l'ordre si les EPCI ne respectent pas le jeu de la solidarité nationale, c'est pareil sur la production de logement sociaux.

Il faut que le cadre national soit respecté. La lutte contre l'habitat indigne en est un bon exemple. C'est un sujet très compliqué, et on a construit en réponse un mille-feuilles : on a inventé un marteau pour chaque clou. Mais cette boîte à outils est quand même assez complète, et elle fonctionne, cahin caha. Certes, il est nécessaire de la simplifier, mais il faut aussi poser la question du bon niveau d'intervention sur l'habitat indigne. À la DIHAL, nous poussons beaucoup vers l'intercommunalité car nous estimons que c'est là que se situe le bon niveau d'expertise, la possibilité d'aller-vers, la connaissance des situations, et c'est aussi le bon niveau de distance pour ne pas être pris dans une relation complexe avec des habitants et ne plus pouvoir agir.

En résumé, on a changé d'époque, et ce qui est interrogé, c'est le partenariat et la coopération derrière. Le sujet est de savoir comment on applique intelligemment des dispositifs qui ont été votés démocratiquement au Parlement et qui expriment aussi la volonté de certains territoires d'avancer sur des sujets en particulier.

Je réagis également à l'hypothèse d'une transformation du rôle des opérateurs, telle qu'avancée dans l'étude par Didier Vanoni. Je ne suis pas d'accord avec l'idée qu'il y aurait un affaiblissement des opérateurs. Il est nécessaire d'avoir des opérateurs là où il y a des besoins. Mais par exemple, sur la résorption des bidonvilles, nous rencontrons un problème à trouver des opérateurs qualifiés, alors même qu'on a de l'argent pour les financer. Je ne pense pas qu'il y ait besoin qu'on recense des besoins qu'on connaît déjà. Néanmoins, il y a des besoins de planification, d'expertise, et il faut trouver le bon niveau d'action territoriale. ”



- **Corinne Casanova**, vice-présidente de la Communauté d'Agglomération d'Aix-les-Bains, co-présidente de la Commission Urbanisme, logement, mobilités de France Urbaine

« Certes, il y a des documents de diagnostic qui existent, mais malgré tout, on n'a pas une connaissance fine de toutes les situations sur les territoires. Je suis d'accord pour dire qu'on a des outils de planification. Un élément important de ces dernières années, c'est certainement la montée en puissance des PLU intercommunaux. On a des statistiques dans nos documents de planification mais on n'a pas les diagnostics fins sur les situations de mal-logement. Le niveau d'analyse efficace, je l'ai trouvé par exemple dans une étude sur le relogement dans le cadre de l'ANRU : on a dû pousser toutes les portes et on a eu un diagnostic très précis sur ce qui se passait. (...) »

Je voudrais réagir sur un aspect positif, la prise de conscience des élus que les questions d'habitat et de logement sont prioritaires. C'est essentiel de se le dire ici. Il faut que les associations aient conscience que les élus essaient de faire, et que même si ils sont vraiment passionnés, ils ne savent pas toujours faire. Mais il y a une vraie prise de conscience sur ces sujets. (...)

Concernant les inégalités territoriales, oui, il y a toujours une diversité des territoires, y compris au sein d'un même EPCI. Je viens d'un territoire tendu, on vient de passer à une obligation de construire 25 % de logements sociaux dans le cadre de la loi SRU. Mais on a des bailleurs qui refusent d'aller sur certaines communes de mon territoire. Dans tous les EPCI, il y a une part d'urbain, avec des problématiques spécifiques, et des sujets qui relèvent davantage du monde rural : nos territoires sont hétérogènes et inégaux.

Une « montée en puissance contrariée des intercommunalités », je ne le crois pas. Ces dernières années, les intercommunalités se sont affirmées en tant que cheffes de file, et notamment sur les questions d'habitat. Par ailleurs, je ne suis pas contrariée par mon mode d'élection : je suis élue municipale avant d'être élue intercommunale. Et les deux échelons sont reliés : dans le programme municipal, il y a un volet intercommunal. Après, peut-être que sur certains territoires, c'est mal valorisé et que les citoyens ne se retrouvent pas forcément dans la structure de l'intercommunalité. Pour autant, est-ce qu'on doit passer au suffrage universel à l'échelle des EPCI ? C'est la mort de la commune dans ces conditions-là ! Dans une commune rurale, qui mieux que le maire connaît les difficultés rencontrées par ses administrés ? Il n'y a pas un déficit de prise de conscience, mais davantage des difficultés à verbaliser les problématiques rencontrées : on retrouve ça chez les personnes âgées en milieu rural. »



- **Frédéric Chéreau**, maire de Douai, vice-président de la Communauté d'Agglomération du Douaisis

« Douai est un territoire du bassin minier en relative déprise démographique, avec un taux de logement social très élevé, 40 % du parc. Pour autant, le mal-logement, on le connaît et on le rencontre. Un des premiers enjeux, c'est d'apprendre à connaître ce phénomène difficile à appréhender, par un travail d'observatoire. Tout ce que peut fournir l'État, c'est une base de travail qui a besoin d'être affinée. Quand une intercommunalité commence à prendre la compétence de conventionnements sans travaux, de permis de louer, de permis de diviser, quand elle a en charge les financements Anah, ça permet de rassembler des données et d'avoir une connaissance du parc privé assez fine. On peut même imaginer des partenariats avec la CAF pour étendre la base de données. »

Par ailleurs, les nouvelles compétences des EPCI ont un coût : ce n'est pas vrai que c'est facile de récupérer de l'argent quand l'intercommunalité se substitue à un propriétaire pour faire des travaux. Ce sont de vraies questions : comment finance-t-on la compétence habitat indigne, la visite pour le permis de louer ? Les éléments pour connaître le mal-logement et pour agir existent, mais la vraie question est celle du financement. Prendre la main sur les bâtiments représente un coût considérable et on a besoin d'être aidé financièrement, par exemple par le service des Domaines qui peut nous faire des estimations dans le bas de la fourchette. Il faut aussi un bon établissement public foncier ; sur la question de l'appropriation des immeubles, les mairies seules auront du mal. On a la chance dans les Hauts-de-France d'avoir un des meilleurs Établissements publics fonciers (EPF) de France. »



- **François-Xavier Dugourd**, vice-président du Conseil départemental de la Côte d'Or, président du groupe de travail « Logement » de l'Assemblée des Départements de France (ADF)

“ La question du logement est fondamentale. Malheureusement, elle reste une affaire de spécialistes, insuffisamment évoquée dans la presse ou lors des campagnes électorales, d'où l'importance de l'initiative lancée par la Fondation Abbé Pierre et de ce débat.

Le logement est le premier poste de dépense des familles. Il est aussi au cœur des évolutions de la société, avec le vieillissement, l'éclatement des cellules familiales, la paupérisation de la population. Quand on fait ce constat et quand on voit comment cette compétence est exercée sur les territoires, le problème c'est la dispersion, c'est la complexité, le manque de visibilité, le manque de coordination. Il y a des pertes, des besoins qui ne sont pas assurés. Nous sommes convaincus qu'il faut avancer, et les départements font des propositions dans ce sens-là. Il ne s'agit pas d'avoir une concurrence entre collectivités, mais de comprendre quel est le bon niveau pour intervenir. Il y a des inégalités entre les publics, des inégalités entre les acteurs et des inégalités entre les territoires : entre la région parisienne et la province, entre les territoires tendus et les territoires détendus. Il faut prendre en compte toute cette diversité pour aborder tous les problèmes, et en particulier ceux du mal-logement. Par ailleurs, je pense qu'il faut revoir le modèle des normes pour la construction du logement. Nous, la question qu'on a en tant que bailleurs sociaux, c'est celle de l'adéquation entre le niveau de revenus des locataires et notre capacité à leur offrir un logement accessible. Quand on voit les normes imposées par l'État, le coût du foncier, ne faut-il pas permettre la construction de logements avec des normes allégées, pour résoudre ce problème ? ”



- **Christophe Robert**, délégué général de la Fondation Abbé Pierre

“ Depuis ce matin, beaucoup de choses ont été dites. Ce qui n'est pas positif, c'est qu'on voit l'augmentation du nombre de personnes sans domicile, l'augmentation du nombre d'expulsions locatives, les 16 000 personnes encore en bidonville, etc. On peut multiplier les bilans négatifs. Quel que soit le périmètre d'intervention à privilégier, la question de l'efficacité de l'action publique continuera d'être posée à l'aune du nombre de mal-logés sur les territoires.

Pour autant, tout n'est pas si négatif que ça. Cela a été dit dans les travaux préparatoires et dans le cadre de cet échange : les élus ont pris conscience de l'importance de mener des politiques plus adaptées en matière de logement et d'habitat. Cette prise de conscience se traduit par un certain nombre d'initiatives positives et le développement de registres d'interventions nouveaux : par exemple, la mairie de Paris s'est attaquée à 1 000 immeubles insalubres depuis 2001. De même, quand on fait de l'encadrement des loyers, ça permet de faire baisser les prix, quoi qu'en disent ceux qui croient aux règles du marché. Quand un département se mobilise sur la prévention des expulsions, ça marche. Le point positif est là : si on veut, on peut, même s'il est nécessaire de réfléchir à des modalités d'intervention ainsi qu'à l'articulation des compétences et des acteurs.

La plus grande limite, aujourd'hui, c'est la question des moyens que l'on mobilise et cela doit tous nous interpeller. À Marseille, deux ans avant la catastrophe du 5 novembre, il y avait déjà un rapport qui disait que les conditions d'habitat étaient dangereuses, et depuis un an, il ne s'est pas passé grand-chose. Il est nécessaire d'avoir un débat au sujet des moyens que l'État accordera ou pas, quelques mois avant les élections municipales. Quand l'État fait 3,8 milliards d'euros d'économies sur le logement en 2019, ça pénalise les politiques de lutte contre l'habitat indigne et de mise en œuvre du Logement d'abord. ”

Il peut y avoir des fiscalités locales qui pourraient servir les politiques du logement : on a déjà fait une proposition de solidarité urbaine, pour favoriser davantage l'équilibre territorial. Le changement d'échelle, nécessaire concernant le Logement d'abord, mais plus généralement pour toutes les politiques de lutte contre le mal-logement, est également lié à la question des moyens. Si on pense que le problème du logement est un problème technique, on se trompe de combat. Mais si on pense que le logement est un problème d'aménagement du territoire, que c'est l'un des leviers majeurs de la cohésion sociale, alors on pourra évacuer les questions d'économies à la petite semaine. ”



• **Sylvain Mathieu**, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

“ Si on double mes moyens, je suis preneur, mais il faut réfléchir à la bonne utilisation des ressources. Le débat qu'on a sur l'articulation des politiques territoriales, ça pose aussi la question de la meilleure utilisation des fonds publics. On a beaucoup de niveaux territoriaux d'intervention en France, par rapport à ce qui existe ailleurs en Europe. Par exemple en Allemagne, ils ont moins de niveaux territoriaux que nous, au Portugal ils n'ont que 350 communes. Quand on a 35 000 communes, plein d'EPCI, des départements, des régions, on est obligé de se poser des questions de planification, de coordination, d'articulation.

La question des moyens pose d'abord la question de la coordination : il ne faut pas travailler en silos. Par exemple, sur la question de l'accompagnement vers et dans le logement (AVDL), à chaque fois c'est compliqué de mobiliser tous les acteurs : on est au moins à 200 millions d'euros annuels sur l'AVDL, mais pas sur le terrain, car il y a un problème de coordination au niveau territorial sur ce qui est in fine délivré. Donc on met en place des plateformes pour rassembler les moyens des acteurs autour d'objectifs communs. On a progressé dans la planification, la coordination et le partenariat, mais on a encore des marges de progrès : la réponse à la question des moyens passe par une meilleure articulation des acteurs. ”



• **François-Xavier Dugourd**, vice-président du Conseil départemental de la Côte d'Or, président du groupe de travail « Logement » de l'Assemblée des Départements de France (ADF)

“ Ce qu'on observe, c'est que le ministre du logement en France c'est Bercy. Si le logement est une variable d'ajustement budgétaire, plutôt qu'une vraie politique de fond pour résoudre le problème des Français mal logés ; si on a plus de décentralisation mais sans les moyens pour l'assurer, on n'y arrivera pas. ”



• **Rodolphe Dumoulin**, haut-commissaire à la lutte contre la pauvreté dans la région des Hauts-de-France

“ Les compétences très éclatées sont le fruit de l'histoire. L'État ne maîtrise plus directement beaucoup de leviers opérationnels. La Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, telle qu'elle a été proposée, c'est une stratégie de mobilisation par le bas, de ceux qui détiennent une partie de la réponse. C'est dans cet esprit qu'a été imaginée cette fonction de haut-commissaire : c'est une fonction de facilitateur, de mobilisateur. La stratégie repose sur une intuition fondamentale, la confiance : il s'agit de considérer que nul n'est inemployable, que nul n'est condamné à ne jamais accéder à un logement. La stratégie de lutte contre la pauvreté doit œuvrer à une accélération des parcours fondée sur la confiance dans la personne. ”

Le groupe de travail régional piloté par la FAS, qui aborde les questions d'hébergement et de logement dans le cadre du plan pauvreté, est un relais qui doit être mobilisé pour accélérer ces parcours. L'accompagnement social est le corollaire de l'accès au logement : c'est la condition pour y arriver. La stratégie nationale de lutte contre la pauvreté est un relais qui a vocation à être mobilisé pour mieux coordonner l'action entre l'État et les EPCI, l'État étant dans sa fonction de pilote de l'hébergement et garant de l'efficacité des interventions.

Sur ces questions, dans les Hauts-de-France, on a commencé à faire bouger les lignes, c'est en deçà des besoins mais il y a des débuts d'initiatives qui ont été prises via le Logement d'abord, ou encore des projets qui montrent des manières de faire autrement. On a des impulsions qui sont bonnes et les premiers signaux montrent que c'est possible, qu'on n'est pas à côté. ”



- **Frédéric Chéreau**, maire de Douai, vice-président de la Communauté d'Agglomération du Douaisis

“La multiplicité des acteurs est un faux sujet. Il est possible d'avoir une ingénierie à l'échelle de l'EPCI et de se coordonner à l'échelle de la commune. La commune doit garder son rôle, car c'est là que se situe le niveau de repérage le plus fin (...).

Ceux qui sont mal logés, ce sont souvent les locataires du parc privé, tous ceux qui ne trouvent pas leur place dans le parc public. Ce sont par exemple les tout petits ménages, pour lesquels le parc public n'a pas de logements, car il manque des T1. Ce sont les jeunes, les expulsés, les étrangers, toutes ces populations qui devraient être logées dans le parc public, mais dont le parc public ne veut pas. C'est de ce fait le parc privé qui les accueille et ce marché est extrêmement lucratif : ces personnes sont pauvres mais solvabilisées par les APL. Ce sont par ailleurs des personnes qui ne vont rien dire contre leurs propriétaires. C'est probablement là qu'on peut trouver des marges de solvabilisation pour lutter contre l'habitat indigne, en ciblant les marchands de sommeil qui aujourd'hui vivent très bien. Aujourd'hui, il y a une forme de petit scandale : les CAF financent sur l'argent public des logements qui n'ont pas été vérifiés. Or il ne faudrait pas solvabiliser des locataires sur n'importe quel type de logements. Sur le permis de louer, ce n'est pas scandaleux de se dire que les personnes qui mettent sur le marché un logement qui va rapidement être rentabilisé paient une partie du contrôle.

Sur le volet hébergement, je souhaite que ça reste une compétence de l'État, parce que je ne suis pas sûr qu'il y ait suffisamment de financements si cette politique est mise en œuvre au niveau des intercommunalités. De plus, il faut un maillage territorial, une répartition cohérente sur l'ensemble du territoire des structures, pour éviter tout effet «d'appel d'air». La question des migrants nous concerne tous, et tout le monde doit prendre sa part.

L'accompagnement social dans le cadre du Logement d'abord est primordial et c'est souvent là-dessus que ça pêche : il n'y a pas de financements suffisants pour permettre à des gens de vivre normalement dans des logements normaux. ”



- **Sylvain Mathieu**, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

“Il y a des moyens supplémentaires disponibles, même s'il n'y en pas assez, c'est vrai. Mais par exemple, les moyens ont été doublés, de 4 à 8 millions d'euros, pour la résorption des bidonvilles. Les politiques dont on parle sont portées par l'État mais ne peuvent pas être seulement portées par lui. Il faut une bonne volonté des collectivités territoriales sur un sujet qui n'est pas extrêmement porteur. Et pourtant, l'État comme les acteurs locaux ont un intérêt commun à la résorption des bidonvilles.

Concernant le Logement d'abord, ce sont des moyens supplémentaires mais c'est aussi une méthode. Sur tous nos indicateurs, on progresse : sur le nombre de personnes qui vont directement de la rue au logement, sur l'augmentation de PLAI et de places en pensions de famille, etc. Malgré tout, on a des difficultés internes à l'État : nous sommes nombreux à nous occuper de ces questions et nous souhai-

tons resserrer notre gouvernance en conservant de la souplesse, de façon à mieux cibler la question du Logement d'abord. Il faut avoir une cohérence sur l'ensemble de la chaîne, que le niveau stratégique parle mieux avec le niveau opérationnel, impliquer les élus plus directement. L'hébergement, même s'il relève de l'État, c'est une compétence extrêmement territorialisée. Il faut à ce titre qu'on fasse mieux participer les collectivités territoriales, et il faut aller plus loin sur le rôle des SIAO. Ce sont les têtes de pont, qui assurent la coordination des politiques d'hébergement au niveau territorial. Il faut leur donner une vraie place, qu'ils soient plus légitimes, et il faut voir comment la gouvernance se fait en leur sein : qu'ils intègrent les EPCI, les métropoles, etc.

Par ailleurs, il faut penser un peu mieux la tarification des CHRS, car la question du plafonnement a énervé tout le monde. Cette baisse de la tarification devrait être compensée par des budgets supérieurs pour les CHRS. Mais il faut aussi penser à être plus performant, aller vers plus de statuts uniques.

En résumé, il faut avoir une cohérence sur l'ensemble des actions de lutte contre le sans-abrisme, contre le mal-logement, et ce alors qu'on est nombreux, verticalement et horizontalement. Nous sommes en capacité d'arriver à réduire le nombre de personnes sans abri ou mal logées, mais il faut que ce soit un travail collectif avec le maximum de coordination et les moyens de délivrer concrètement des choses. L'argent public est nécessaire, mais il existe des marges de progrès quant à une meilleure utilisation. ”

Interrogé sur le cadre d'action à privilégier pour agir de manière fluide tout en restant dans le respect de la solidarité nationale, **Sylvain Mathieu** cite l'exemple de la loi SRU et des nouvelles solidarités intercommunales en cours de construction :

“ La loi SRU est un bon exemple. Il y a eu un objectif national donné et ça a fonctionné, même si pour certains, l'objectif n'était pas suffisant. Ceux qui ne veulent pas de cet objectif, ils sont pris au porte-monnaie. Les choses se sont beaucoup améliorées, on est devenu plus mature sur le sujet. Un autre exemple, c'est celui de la Métropole du Grand Paris qui doit permettre de dépasser les égoïsmes communaux, alors même que les EPCI sont faibles dans ce territoire. Il faut progresser sur l'intercommunalité, notamment dans Paris et la région parisienne, tout le monde est d'accord. Il y a une volonté de progresser là-dessus, avec par exemple la loi MAPTAM¹, la loi NOTRe² : il y a un consensus mais après, les changements prennent du temps à se mettre en place, il y a des questions de capacité de gouvernance. On a des exemples à l'extérieur : le Greater London, mais ils n'ont que 25 élus. De même pour les grandes capitales en Allemagne, en Autriche : ce sont des territoires plus faciles à piloter. Il faut conserver la richesse communale, cette proximité, tout en allant vers une capacité à mieux mettre en œuvre les politiques publiques, en s'appuyant sur l'EPCI, le département et la région. ”



- **Corinne Casanova**, vice-présidente de la Communauté d'Agglomération d'Aix-les-Bains, co-présidente de la Commission Urbanisme, logement, mobilités de France Urbaine

“ On nous annonce une nouvelle loi sur la décentralisation, mais on aimerait bien un temps d'évaluation et de pause, et avoir les moyens qui nous permettent de mettre en œuvre la décentralisation. Sur les questions d'habitat, on plaide pour remettre l'État au cœur du pacte républicain, dans son rôle de donner des règles, des objectifs, et aux collectivités de décliner aux échelles les plus pertinentes les grandes orientations nationales (bloc communal, couple régions-communes, etc.). Il faut qu'on soit plus fin sur les zonages, les aides, le financement du logement social.

Il faut qu'on trouve cette ingénierie de partenariat, mais à ce sujet, j'ai deux réflexions à faire. Tout d'abord, sur la question des moyens alloués au logement : tous les gouvernements, quelles que soient leurs sensibilités confondues, ont mis un mantra de construction de logements, mais je ne suis pas sûre

¹ MAPTAM : Loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² NOTRe : Loi du 7 août 2015 portant sur la Nouvelle Organisation Territoriale de la République.

qu'un seul ait mis les moyens pour les ambitions qu'ils se sont données. Par ailleurs, il faut personnaliser les choses, et c'est quelque chose que j'apprécie dans la manière de communiquer de la Fondation Abbé Pierre. Quand on commence à parler du mode de financement du logement (par exemple un PLAI) plutôt que de parler de la personne qui va vivre dedans, c'est un problème. Il faut pouvoir mettre des visages, derrière les situations de mal-logement. ”



- **Frédéric Chéreau**, maire de Douai, vice-président de la Communauté d'Agglomération du Douaisis

“ Sur l'ensemble des politiques du logement, le bloc communal est adapté, mais on a besoin du département pour la gestion du FSL, du RSA. La région apporte des financements supplémentaires mais il faut qu'on nous laisse de la souplesse à l'échelle des communes. Il faut que le bloc communal soit préservé car il y a des territoires qui vont vouloir s'organiser différemment, par exemple avec les Services communaux d'hygiène et de sécurité. On a tous pris la question du logement comme un vrai sujet : laissez-nous monter à notre guise nos dispositifs, nous saisir des outils, l'important c'est cette souplesse d'organisation sur les territoires. ”



- **François-Xavier Dugourd**, vice-président du Conseil départemental de la Côte d'Or, président du groupe de travail « Logement » de l'Assemblée des Départements de France (ADF)

“ L'ADF a déjà remis au gouvernement des préconisations sur les questions d'habitat. Au niveau de l'ADF, on pense qu'il ne faut pas un simple rafistolage, il faut avoir une dimension globale du logement, en lien avec les enjeux de mobilité, d'emploi, l'offre de services. En lien étroit avec les communes et les intercommunalités, le département peut jouer un rôle, à travers les PDALHPD¹, à travers le FSL², le Plan pauvreté, à travers nos associations qui travaillent souvent dans ce secteur et qui sont départementales. Le Plan Départemental de l'Habitat pourrait avoir un rôle de coordination des acteurs en lien avec les intercommunalités. Nous sommes également prêts à mettre nos politiques d'insertion au service d'une politique plus efficace du logement, qui associe de manière intelligente les différents acteurs. Mais pour cela, il ne faut pas nous retirer nos moyens. Dans l'office HLM que je préside, très concrètement, on avait un rythme de construction neuve de 200 logements par an, on est passé à 100 logements. Il y a également des besoins dans les territoires détendus, pour faire la réhabilitation énergétique des bâtiments, qui va permettre ensuite de diminuer le niveau des charges pour les ménages. ”



- **Rodolphe Dumoulin**, haut-commissaire à la lutte contre la pauvreté dans la région des Hauts-de-France

“ Il faut penser l'accès au logement en lien avec un parcours d'insertion : l'accès au logement doit être couplé à un accompagnement global. L'adoption d'un nouveau pacte d'ambition pour l'insertion par l'activité économique en septembre 2019 devrait permettre de mobiliser des capacités nouvelles. Le service public De la rue au logement et le service public de l'insertion sont deux politiques qui devraient permettre d'organiser un accompagnement global de la personne. On sait que c'est ça qui permet de débloquer les parcours. C'est une double opportunité ; ces deux services publics qui vont de pair sont une vraie chance. Le revenu universel d'activité, qui va fusionner plusieurs prestations, sera plus simple, plus juste, et aussi mieux couplé à la question de l'accompagnement. ”

¹ PDALHPD : Plan Départemental d'Action pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées.

² FSL : Fonds de solidarité logement.



• **Christophe Robert**, délégué général de la Fondation Abbé Pierre

“ La question de l’ambition, elle est posée. Il ne s’agit pas de dire que rien n’a été fait. Mais quand on coupe 3,8 milliards sur le budget logement en 2020, on coupe. C’est comme quand on nous dit qu’il y a toujours eu des pauvres et des riches : il y a un million de pauvres en plus cette année. Il y a certes un plan de relance de l’IAE¹, mais on a coupé les emplois aidés. Sur le Logement d’abord, c’est vrai, il y a une mobilisation et des changements stratégiques, pour faire du logement le levier de la réinsertion. Si on regarde objectivement ce qu’a permis à ce stade la mise en œuvre accélérée du Logement d’abord, c’est 70 000 personnes de plus ; si c’est 120 000 l’année prochaine, ça sera bien. Mais si c’est si bien que ça, il faut monter encore davantage en puissance. Or, le gouvernement a coupé 3,8 milliards via les APL et la réduction du loyer de solidarité pour les bailleurs sociaux. Il faut avoir l’honnêteté de dire ça.

Sur la question de la décentralisation, on vient de se dire qu’il y a de plus en plus de collectivités qui se mobilisent à la bonne échelle, au plus près des territoires. Pour la Fondation Abbé Pierre, ce mouvement n’est que positif. D’un autre côté, la proximité géographique ne suffit pas toujours pour être sensibilisé au mal-logement. La Fondation Abbé Pierre pense qu’il faut que l’État garde la main sur un certain nombre de fonctions qui relèvent de la solidarité. Ce mode de fonctionnement a prouvé son efficacité, que ça soit via l’appel à manifestation d’intérêt Logement d’abord, ou encore l’action de l’Agence nationale de la rénovation urbaine. Quoi qu’on pense du bilan social de l’ANRU, cette dernière a démontré son efficacité sur le plan urbain.

Sur la lutte contre l’habitat indigne, là aussi il y a des dispositifs qui fonctionnent. Une ambition au niveau national peut apporter des formes de contractualisation qui poussent à agir, avec des moyens. L’ambition législative et financière de l’État doit pouvoir stimuler des dynamiques. Si celles-ci ne prennent pas, l’État peut aussi évaluer, voire sanctionner et retirer ses financements. Il faut aussi que l’État ait une visibilité sur les solidarités territoriales et notamment la péréquation au niveau intercommunal. Les inégalités territoriales sont diffuses et tous les territoires n’ont pas les mêmes moyens pour agir. C’est le rôle de l’État de donner les capacités d’agir à ceux qui ne les ont pas, et d’encourager ce qui se fait de bien au niveau local. ”

Table-ronde n° 1 - Questions et échanges avec le public



• **Jeanne Dietrich**, UNIOPSS (Union nationale interfédérale des œuvres et organismes privés non lucratifs sanitaires et sociaux)

“ Ma première réaction porte sur la question des CHRS. Je pense que ce serait important de sortir de la querelle de chiffres, pour dire que les crédits CHRS seront compensés mais pas sur les mêmes publics et les mêmes priorités. Ma deuxième réaction concerne l’AMI Logement d’abord. L’UNIOPSS cherche à mettre en évidence des territoires désireux de s’engager dans une démarche Logement d’abord dans le cadre du nouvel appel à manifestation d’intérêt. Nous avons identifié deux territoires : le Tarn et le Tarn-et-Garonne. Il y a certainement d’autres territoires qui souhaiteraient s’impliquer et dont on pourrait relayer les intérêts, afin que les crédits soient prévus au sein de la Loi d’Orientation des Finances de 2020. ”

¹ IAE : Insertion par l’activité économique.



- **Réponse de Sylvain Mathieu**, délégué interministériel à l'hébergement et à l'accès au logement (DIHAL)

“La réforme de la tarification a été la démonstration que nous n'avions pas utilisé la bonne méthode. On donne des coups de rabot, tout le monde s'énerve, alors qu'il faut davantage de modulation en fonction des publics ; aujourd'hui, il faut soutenir ceux qui travaillent avec des publics de plus grande complexité, nous avons des échanges avec la Fédération des Acteurs de la Solidarité à ce sujet. Au sujet du Logement d'abord, la DIHAL va effectivement rouvrir un appel à manifestation d'intérêt. Nous avons déjà un peu provisionné d'argent pour 2020 pour continuer à soutenir les territoires qui sont déjà inscrits dans la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord. L'idée pour nous est vraiment très simple : la démarche fonctionne, il faut la soutenir là où elle marche et essayer d'aller plus vite, de diffuser plus largement cette approche. C'est un changement de paradigme, une transformation du modèle, et mettre du carburant dans le moteur ça peut aider pour aller plus loin. Après il y a des discussions budgétaires car il y a beaucoup de priorités qui s'exercent, mais les objectifs sont assez clairs : il y a la volonté de faire.”



- **Milouda Ala**, élue de la ville de Roubaix

“Je voudrais rappeler la place et le rôle du maire. Je ne crois pas qu'il y ait aucun maire en France qui ne soit pas engagé sur les questions d'habitat. Mais on leur demande de travailler sur des sujets qui ne relèvent pas de leurs compétences. Ne demandez pas à un maire de s'engager pendant une campagne électorale sur un sujet sur lequel il n'a pas la compétence. Mais il faut redonner de la place et de la confiance aux maires.

On ne peut pas demander à un maire de réformer la politique de l'habitat : on parle de mille-feuille administratif, mais on n'est plus là-dessus, on est sur un labyrinthe. Au niveau de la métropole européenne lilloise, il y a 3 ans, nous avons commencé à discuter au sujet de la convention de rééquilibrage territorial, afin de partager la solidarité territoriale. On a eu des débats assez choquants, où des maires de communes affirmaient ne pas vouloir prendre en charge les « cas sociaux » des autres communes. À un moment donné, il faut des états généraux du logement pour avoir une vision partagée. Un autre exemple, c'est celui de Roubaix. Dans cette ville, nous avons tous les dispositifs imaginables mais il y a une question qui se pose : le financement et la complexité. Face à cela, le rôle de l'État devrait être de nous simplifier la vie et de faire confiance aux maires.”

Table-ronde n°2

Équilibre de peuplement et droit au logement : les élus interpellés, le logement social questionné

Intervenants

- **Olivier Morzelle**, sous-directeur des politiques de l'habitat de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)
- **Patrice Leclerc**, maire de Gennevilliers (Hauts-de-Seine)
- **Jean-Louis Cottigny**, Président de l'Union Régionale de l'Habitat des Hauts-de-France
- **Milouda Ala**, Vice-Présidente du Conseil régional des Hauts-de-France et conseillère communautaire à la Métropole Européenne de Lille, élue de Roubaix
- **Stéphanie Lamarche-Palmier**, directrice de l'agence des Hauts-de-France de la Fondation Abbé Pierre

Animation et régulation par **E. Parra-Ponce** (journaliste/animatrice)

Éléments de contexte

Les enjeux de peuplement des quartiers populaires et d'habitat social font l'objet de nombreux changements législatifs ces dernières années. Dans un objectif de mixité sociale, l'article 55 de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) oblige certaines communes à disposer d'un nombre minimum de logements sociaux, proportionnel à leur parc résidentiel. En outre, le meilleur équilibre du peuplement à l'échelle des agglomérations constitue un des principes centraux du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain (NPNRU) dans les quartiers prioritaires en rénovation. En parallèle, les réformes concernant les attributions des logements sociaux, notamment aux publics prioritaires, se succèdent dans le but de favoriser le logement digne des plus défavorisés et mieux équilibrer le peuplement à l'échelle intercommunale.

La table-ronde visait à dresser un état des lieux des politiques et des transformations actuelles dans le champ du logement social en France. Celle-ci a d'abord permis de dresser un bilan de la loi SRU. Les débats ont

ensuite interrogé plus largement la place du logement social dans le modèle français d'habitat et en tant que bien commun. En outre, la question du logement des publics prioritaires et des règles d'attributions en vue d'un meilleur équilibre de peuplement est ressortie comme une question majeure dans le contexte actuel de reconfiguration des politiques de l'habitat dans les quartiers prioritaires et à l'échelle des agglomérations.

La table-ronde a finalement permis d'évoquer des bonnes pratiques :

- Le représentant de la DHUP a rappelé les effets positifs de la loi SRU et les avancées sur le terrain du logement des publics dits prioritaires.
- Le maire de Gennevilliers a présenté sa politique locale de lutte contre les processus d'éviction liés à la gentrification des quartiers populaires, passant notamment par une adaptation des dispositifs d'accès sociale à la propriété.

- L'élue roubaisienne a rappelé les fondements de sa politique pour le logement pour tous à Roubaix, ainsi que les dispositifs mis en place dans la Métropole Européenne de Lille et dans la région des Hauts-de-France pour la lutte contre la précarité énergétique.
- Le président de l'Union Régionale de l'Habitat des Hauts-de-France a quant à lui mis en avant l'engagement de certains bailleurs pour le Logement d'abord, au travers de conventions soutenant l'intermédiation locative au bénéfice des personnes jusqu'alors sans domicile personnel.
- La directrice de l'agence FAP des Hauts-de-France a enfin souligné le travail indispensable, quotidien et de long terme des associations de défense et d'accompagnement des personnes mal logées. Les associations sont des actrices centrales dans la lutte contre le mal-logement, mais elles ne peuvent intervenir efficacement que si l'État maintient des engagements et des moyens durables et suffisants pour répondre aux difficultés de logement connues par un trop grand nombre de personnes.

Table-ronde n° 2 - Restitution des échanges



- **Olivier Morzelle**, sous-directeur des politiques de l'habitat de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)

“ La loi SRU porte ses fruits. C'est un totem qui peut susciter beaucoup de réactions. Tout passage d'une nouvelle politique du logement amène des centaines d'amendements. Mais la loi SRU est un dispositif efficace. Depuis 10 ans, on agrée plus de 100 000 logements sociaux par an, soit un million en 10 ans et plus de 500 000 portés seulement par les quelque 1 100 communes SRU. C'est un dispositif que le gouvernement a souhaité adapter marginalement à l'occasion de la loi ELAN, notamment dans les communes nouvelles soumises à l'échéance 2025, pour adapter les choses et coller à la réalité territoriale.

C'est une loi qui contraint quelque part. Quand on a des quartiers à 15 % de logement social et d'autres à 30 %, on peut se dire qu'il y a une spécificité du territoire ; mais quand on a des quartiers à moins de 5 % de logement social et d'autres à 80 % de logement social, il faut admettre que la loi est contraignante et cela permet d'avancer. Nous allons faire le bilan triennal fin décembre 2019. Le bilan a jusqu'à présent toujours été excédentaire. Le nombre de logements sociaux des communes SRU était toujours supérieur, et parfois très supérieur, aux objectifs. Les communes, soumises certes à une contrainte, atteignent donc pour l'essentiel leurs objectifs, sauf certaines qui considèrent qu'elles ne peuvent pas y arriver ou mettent en avant le fait qu'elles ne peuvent pas. Les objectifs de la loi SRU répondent à des besoins : si on demande à construire, on sait qu'il y a des besoins et on le voit via le SNE qui montre le nombre très important de demandes. Les demandes inscrites dans le SNE sont là, donc s'il n'y a pas de réponse en face, cela veut dire que les personnes devront se loger ailleurs. Il faut faire attention au phénomène d'emballlement du système : on n'aura plus de demande si on ne propose rien. On va demander là où il y a une offre. ”



- **Patrice Leclerc**, maire de Gennevilliers (Hauts-de-Seine)

“ 70 % des Français sont éligibles au logement social et il y a un manque de manière massive de logements sociaux. La loi SRU est prise comme un plafond, alors que ça devrait être un plancher. On n'arrivera pas à répondre aux 750 000 demandeurs de logements sociaux alors qu'on a passé le seuil de 10 000 attributions. Cela nécessite des aides à la pierre. Si on veut des logements abordables et aider les maires à construire, il faut augmenter les aides à la pierre.

La mixité sociale, ça doit exister au sein d'un même bâtiment, je crois à la mixité à la cage d'escalier. Ne pas faire du logement social un logement pour les pauvres. C'est un facteur important sinon on ne s'en sortira pas. Il faut défendre le droit au logement pour toutes et tous. ”



- **Jean-Louis Cottigny**, Président de l'Union Régionale de l'Habitat des Hauts-de-France

“ Il faut sortir de l'esprit des personnes au gouvernement que le logement social est une denrée économique et que Bercy peut le gérer comme un bien économique.

Quelqu'un qui gagne 1 600 euros ne peut pas entrer dans le logement social car il gagne trop, donc il faut bouger les lignes. Pour faire de la vraie mixité sociale, il faut permettre que celui qui gagne beaucoup soit à côté de celui qui gagne peu. Il faut aussi bannir l'idée que le logement social, ce sont les emmerdeurs et les pauvres. Il faut permettre à tous les habitants de se loger. Tout le monde a besoin d'un toit... donc il faut arrêter les quotas et faire confiance aux élus et ne pas leur retirer la possibilité d'accueillir toutes les populations. [...] Il nous faut de la concertation permanente : je ne vois pas un élu ou un bailleur digne de ce nom qui ne soit pas prêt à accompagner la population, et on a assez de militants pour défendre les populations. ”



- **Milouda Ala**, Vice-Présidente du Conseil régional des Hauts-de-France et conseillère communautaire à la Métropole Européenne de Lille, élue de Roubaix

“ On parle bien d'habitat à loyer modéré et non pas de logement pour cas sociaux. La question du logement concerne tous les Français : propriétaires, accédants, locataires... J'ai un petit regret : suite à la crise des gilets jaunes, on a eu un grand débat mais on n'a pas retrouvé le sujet de l'habitat. On a parlé de développement durable et d'écologie, de précarité énergétique, alors que l'habitat est central. L'habitat c'est quasiment 60 % des dépenses des ménages, avec les charges et les fluides. Le logement, c'est la bouée de sauvetage pour les expulsés, c'est le tremplin pour les jeunes. Le rêve et le fantasme, c'est l'accession à la propriété, mais le logement social c'est le démarrage de la vie et il faut faire en sorte que ce ne soit pas la fin. ”



- **Stéphanie Lamarche-Palmier**, directrice de l'agence des Hauts-de-France de la Fondation Abbé Pierre

“ Est-ce qu'on est riche quand on a 1 600 euros ? Pourquoi on va dans des quartiers avec de l'habitat dégradé ? C'est le résultat d'une production qui ne correspond pas aux besoins : nombre de demandeurs doivent accepter un habitat indigne plutôt que rien du tout. Il faut penser et repenser la chaîne du logement : par exemple, dans la métropole lilloise, on est dans des opérations mixtes, car la population est diverse. Certaines villes ont joué la carte de dépasser les cibles SRU, car elles ont compris que quand on est bien dans son logement, on veut rester.

J'ai entendu que la mixité n'est pas arithmétique. Il en est de même de la qualité de vie : ce n'est pas arithmétique. Il faut sortir du cercle vicieux qui est que la personne précaire choisit la ville pauvre avec de l'habitat dégradé, qui va la rendre encore plus pauvre. Pendant toute une période, on a favorisé les fonctions d'accueil du parc privé social de fait dans Roubaix, ce qui a permis à d'autres villes de développer leur côté résidentiel. Mais il faut rappeler qu'à Roubaix, il y a plus d'emplois que de population active. Il faut penser une offre intégrée pour avoir un logement abordable mais faciliter aussi la vie en favorisant l'accès pour vivre heureux autrement. Cela se pose en termes de quotas mais aussi en termes d'envie et de qualité. Et on voit les effets négatifs de la baisse des APL, car cela entretient la fragilité des territoires. ”



- **Patrice Leclerc**, maire de Gennevilliers (Hauts-de-Seine)

“ Il n’y a pas de ghetto à Gennevilliers, et on n’a jamais empêché les gens riches de venir à Gennevilliers, par contre les Gennevillois ne peuvent pas se loger à Neuilly. Nous avons un quartier ANRU, mais les prix de sortie dans le neuf y sont bien supérieurs aux prix de l’ancien, ce qui pose des questions sur l’accessibilité du parc nouvellement construit dans les quartiers en rénovation urbaine.

On pourrait prendre dans les 9 milliards de la loi PINEL plutôt que les APL et les aides à la pierre. On a construit un écoquartier avec 66 % de logements sociaux et c’est du PLAI, on ne triche pas. On a une coopérative HLM d’accès à la propriété : ça permet aux jeunes d’acheter moins cher mais ça ne permet pas de limiter la spéculation à la revente. Le problème était que les gens revendaient au prix du marché. Maintenant, on a agi sur ce point et les gens devront rester en accession sociale à la propriété même à la revente, pour empêcher la spéculation foncière et immobilière. Gennevilliers est une ville qui ressemble au 93 mais qui est située dans le 92. Les couches moyennes ne peuvent plus vivre dans les Hauts-de-Seine, car l’accession est devenue trop chère. On est entre 3 500 à 4 200 euros du m², alors qu’Asnières est à 6 000 euros le m². On veut limiter la gentrification et le seul moyen pour cela est de construire du logement social pour que les couches populaires et moyennes aient le droit à la métropole et à la ville. On est une ville riche avec une population très pauvre, donc on a des moyens de maîtriser le foncier. On aide aussi l’office HLM pour pouvoir construire, car sans la ville, il ne pourrait pas construire. Tout est une question de choix politique, mais aussi de moyens. Et il faut avouer qu’on a perdu une bataille idéologique sur le logement, car même quand un maire de droite veut construire du logement social, sa population ne le veut pas. ”



- **Jean-Louis Cottigny**, Président de l’Union Régionale de l’Habitat des Hauts-de-France

“ Je reste convaincu que tout argent qu’on met pour l’accompagnement par le toit, c’est de l’argent qu’on ne mettra pas pour lutter contre la délinquance. Ça coûtera moins cher de réfléchir à comment vivre ensemble si on agit dès le logement. »

À Arras, on a voulu acheter et transformer un logement pour que certains ménages pauvres et des personnes handicapées puissent vivre ensemble. On a créé des associations pour que les personnes handicapées, parfois avec un handicap mental, puissent avoir leur propre appartement. On a créé des paliers sur les loyers pour arriver à un équilibre pour le bailleur. Si on a la capacité de jouer avec l’assiette de loyer dans un même immeuble, alors on peut organiser la mixité sociale. »

On croit à l’être humain et à l’accompagnement par le toit, en dépassant les familles de bailleurs, le service public du logement ou les bailleurs privés. Dans un territoire, on va réunir tous les bailleurs, avec un référent des organismes HLM pour voir comment discuter avec l’EPCI. Car si on parle d’une même voix au niveau des bailleurs, on peut parler de l’aménagement du territoire. Il faut parler en concertation avec les élus, pas faire à leur place.

Il faut imaginer comment les gens peuvent vivre ensemble. Il faut une mixité permettant un accompagnement réciproque des uns et des autres. Il faut redonner à tous l’envie d’accéder au logement social. ”



- **Olivier Morzelle**, sous-directeur des politiques de l’habitat de la Direction de l’Habitat, de l’Urbanisme et des Paysages (DHUP)

“ Globalement, on est à 420-430 millions d’euros pour les aides à la pierre depuis plusieurs années. De plus, 75 % du FNAP vont vers les zones tendues. Par ailleurs, on a dit que ce n’était pas tout de faire du logement, mais il faut faire du logement abordable. C’est vrai que PLAI et PLS, ce n’est pas la même chose. La loi SRU a un objectif de rattrapage quantitatif, mais aussi qualitatif. Les collecti-

vités qui doivent atteindre les 20-25 % de logements sociaux doivent aussi construire au moins 30 % de PLAI. Et on a aussi créé dans le FNAP une enveloppe de financements complémentaires dédiés au PLAI adapté pour sur-financer le logement social et permettre des bas niveaux de quittance. Pour les PLAI adaptés, on a de l'argent, plus que pour les besoins actuels. Donc n'hésitons pas à faire du PLAI adapté : on a des enveloppes très largement suffisantes pour cela.

Le premier pilier de la mixité est de répartir l'offre de logement social ; le second est d'avoir une politique d'attributions qui permette à tout le monde d'arriver à se loger partout. Effectivement, on a un certain nombre de dispositions qui permettent d'essayer d'avoir 25 % des attributions hors des QPV [quartiers de la politique de la ville] pour les personnes du 1^{er} quartile de revenus de l'EPCI. Cela suppose d'avoir du logement abordable hors des QPV. Donc ce n'est pas une obligation faite aux bailleurs, mais qui se réfléchit au niveau des collectivités. Et on a des obligations au niveau des réservataires aussi, qu'il faut faire respecter, notamment d'avoir au minimum 25 % d'attributions aux publics prioritaires comme les DALO. Et puis, le pendant de l'obligation des premiers quartiles est de ramener des salariés et des populations plus aisées dans des quartiers politique de la ville. ”



- **Stéphanie Lamarche-Palmier**, directrice de l'agence des Hauts-de-France de la Fondation Abbé Pierre

“ Le logement est un bien commun et il est indispensable de favoriser l'accès à un logement abordable pour les ménages prioritaires.

Il faut aussi parler du rôle des associations. Dans l'étude qu'on a menée dans les Hauts-de-France, on a pu remarquer la difficulté des associations à construire et conduire des actions de long terme. Il faut pouvoir continuer à agir sur le long terme et il faut accompagner les bailleurs, en lien avec la société civile et avec les habitants. Il faut soutenir la concertation pour accompagner les projets, évoquer les besoins, être source de solutions... Il est important de donner les moyens à ceux qui peuvent être acteurs du bien commun qu'est le logement. ”



- **Jean-Louis Cottigny**, Président de l'Union Régionale de l'Habitat des Hauts-de-France

“ J'ai proposé aux associations comme les Restos du cœur, qui accompagnent par le toit, de signer une convention pour faire de l'intermédiation locative avec l'instauration de baux glissants pour que personne ne soit plus à la rue. On a aussi signé une convention avec le sous-préfet pour le logement des Gens du voyage. Faisons du logement adapté pour tous. Il n'y a pas de sujet qu'on ne peut aborder. ”



- **Milouda Ala**, Vice-Présidente du Conseil régional des Hauts-de-France et conseillère communautaire à la Métropole Européenne de Lille, élue de Roubaix

“ Je suis un peu surprise, je pense qu'on va continuer à se tromper si on pense que la mixité est politique et technique. J'entends politiques d'attributions ; on est X acteurs à attribuer, ça devient une folie en CAL... Tout ça a été fait car la mixité a été posée comme un principe technique, un principe politique. Et on ne regarde que la mixité du point de vue économique. Quand on est arrivés en France avec ma famille, on était en HLM dans une courée. 88 logements permettant de vivre ensemble. On n'avait pas de mixité, mais on vivait bien. Ma maman vit toujours dans le quartier de l'Epeule à Roubaix : elle vit super bien. [...] Le quartier de l'Alma, là oui c'est un ghetto, mais pas un ghetto de non-mixité, résidence par résidence. Les habitants ont créé leur solidarité, une formidable solidarité. Ils sont 80 % de bénéficiaires RSA, mais ce n'est pas un problème de mixité économique. Par contre, quand l'État a abandonné ce quartier, on n'a plus eu d'équipement, on n'a plus eu de commerces, on n'a plus de mixité à l'échelle des quartiers. Il ne faut plus voir la mixité que par les attributions, mais plutôt par une approche en hauteur dans le quartier, c'est aussi ça la politique de la ville. ”



- **Patrice Leclerc**, maire de Gennevilliers (Hauts-de-Seine)

“ J'utilise peu le terme de mixité sociale, parce que je trouve que cela comporte le risque de faire croire aux gens que c'est eux le problème et qu'il faut mettre d'autres personnes à côté d'eux. Ces politiques visent plutôt à une invisibilité des catégories populaires. Donc posons-nous la question des moyens supplémentaires pour les plus pauvres. Il faut améliorer les choses en fonction des populations et des réseaux de solidarité. Par exemple, j'ai refusé de détruire les tours des Agnettes à côté du futur Grand Paris Express, car ce sont des loyers pas chers. Les pauvres ont le droit au métro, donc il faut réhabiliter pour qu'ils puissent rester.

On a manifesté devant l'ANRU pour avoir les moyens pour réhabiliter. Donc on ne détruira pas, mais on construit de l'accession à la propriété pour permettre une diversification des habitants et ne pas avoir un remplacement des populations. Il faut défendre les bailleurs, mais il faut aussi que les locataires s'organisent autour des associations de locataires. ”

Table-ronde n° 2 - Questions et échanges avec le public

Question : Même un PLAI aujourd'hui ne signifie pas logement à loyer abordable. Par rapport aux fameux quotas de personne qui appartiennent aux deux premiers déciles, quel est le suivi de la loi sur ce point et quelles sont les sanctions envisagées ?



- **Olivier Morzelle**, sous-directeur des politiques de l'habitat de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)

“ On est sur une série de prioritaires. On a une difficulté pour suivre les attributions, réservataire par réservataire. On a l'outil du SNE et à l'intérieur du SNE, il faut qu'au moment de l'attribution soit renseigné le caractère prioritaire ou non de la personne. Donc pour le moment, car c'est récent, on a des progrès à faire sur le suivi régulier permettant de qualifier de manière précise les réservataires. Il nous faut des chiffres incontestables pour ensuite voir avec les représentants de l'État les sanctions possibles si les réservataires ne jouent pas le jeu. ”

Question de l'assemblée sur l'enjeu de précarité énergétique.



- **Milouda Ala**, Vice-Présidente du Conseil régional des Hauts-de-France et conseillère communautaire à la Métropole Européenne de Lille, élue de Roubaix

“ On sait l'impact négatif que les situations de précarité énergétique peuvent avoir sur la gestion budgétaire et le bien-être des ménages. Il y a un niveau de réhabilitation thermique sur le patrimoine des bailleurs sociaux qui n'est pas optimal. Il faut aussi aider les bailleurs sociaux à entretenir leur parc. On a fléchi les fonds du FEDER¹, 28 millions d'euros fléchés au niveau de la région des Hauts-de-France, pour la réhabilitation énergétique des logements. C'est une priorité. ”

¹ FEDER : Fonds européen de développement régional.



- **Stéphanie Lamarche-Palmier**, directrice de l'agence des Hauts-de-France de la Fondation Abbé Pierre

“Le sujet de la lutte contre la précarité énergétique est très important et c'est un sujet où la coopération produit des effets importants. Il y a quelques années, on repérait des blocages financiers pour les personnes qui voulaient faire des travaux, mais depuis, il y a une grande implication de la Métropole Européenne de Lille et de la région des Hauts-de-France pour avoir un dispositif sur l'ensemble du territoire. On peut être aidé et ça peut aller jusqu'à la visite à domicile et l'aide à la constitution des dossiers administratifs. Il y a une Maison de l'habitat durable qui permet de voir ce que ça produit. Ainsi, une partie des freins à la lutte contre la précarité énergétique a été levée.”



- **Olivier Morzelle**, sous-directeur des politiques de l'habitat de la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages (DHUP)

“Plusieurs personnes et intervenants ont réagi sur le terme « mixité sociale » et je vous rejoins, car on a érigé la mixité sociale comme un dogme, mais ce qui compte est l'équilibre de peuplement et cet équilibre n'est pas arithmétique, il se construit par la connaissance. Avec la loi Égalité et Citoyenneté, on a créé les Conférences Intercommunales du Logement dans ce but, car sans connaissance, on ne fait pas de mixité. De plus, la mixité, c'est aussi d'avoir des projets de rénovation de qualité (des copropriétés, dans les quartiers ANRU...). Il ne faut pas oublier qu'on est dans des lieux de vie. Il faut attirer de l'activité économique, par exemple et c'est à ce prix-là qu'on instaurera davantage de mixité sociale.”

Table-ronde n°3

Revitalisation des centres anciens
et lutte contre l'habitat indigne

Intervenants

- **Sylvie Chamvoux-Maitre**, directrice de l'agence Occitanie de la Fondation Abbé Pierre
- **Didier Lennon**, vice-président de Quimper Bretagne Occidentale
- **Valérie Mancret-Taylor**, directrice de l'Agence nationale de l'habitat
- **Michel Polge**, directeur du pôle national de lutte contre l'habitat indigne à la DIHAL

Animation et régulation par **E. Parra-Ponce** (journaliste/animatrice)

Éléments de contexte

Les événements tragiques de Marseille en novembre 2018 ont récemment rappelé que l'habitat privé dégradé ou indigne constitue une problématique centrale en France, et en particulier dans les centres anciens. En France métropolitaine, la Fondation Abbé Pierre estime à 600 000 le nombre de logements potentiellement indignes dans le parc privé. Habitat indigne, logements indécents ou insalubres, passoires énergétiques, copropriétés en difficulté, vacance, marchands de sommeil... les problèmes dans le parc privé sont nombreux et les solutions pas toujours simples à appliquer.

La dernière table-ronde du colloque a permis de revenir sur la large palette d'outils existants en matière de lutte contre l'habitat indigne. Les échanges ont permis d'identifier plusieurs leviers pour traiter les problématiques massives d'indécence et d'indignité, entre coercition et incitation. Des « bonnes pratiques » ont pu également être évoquées, comme celles qui sont mises en œuvre dans l'agglomération de Quimper ainsi que dans la ville de Sète (voir plus loin).

En résumé, plusieurs éléments peuvent être retenus des échanges :

- La lutte contre l'habitat indigne peut mobiliser toute une palette d'outils coercitifs, complexe mais complète. Elle peut aussi passer par une action plus incitative, via les aides de l'Anah.

- Alors que le parc privé joue un rôle de parc social de fait pour toute une partie des ménages défavorisés, l'intervention sur l'habitat privé est globalement plus difficile au regard des possibilités d'action existantes dans le parc social. La lutte contre l'habitat indigne s'avère notamment très complexe au sein des copropriétés. L'action sur l'habitat privé est toutefois de plus en plus portée au niveau national et local, via la mise en place de dispositifs comme Action Cœur de Ville. Il faut toutefois faire attention à ne pas cibler uniquement les centres-bourgs : les problématiques d'habitat indigne sont aussi très nombreuses en milieu rural, où l'intervention en diffus peut s'avérer plus complexe.
- L'habitat indigne est un sujet politiquement sensible, notamment dans les territoires ruraux. L'entrée par la précarité énergétique peut s'avérer moins stigmatisante. La lutte contre l'habitat indigne peut faire face à des « freins » de la part des élus, du fait d'une réticence à intervenir dans le domaine privé. Or, le soutien des élus est essentiel pour s'engager dans une démarche de lutte contre l'habitat indigne. Leur formation est à ce titre primordiale, alors que le sujet de l'habitat indigne est particulièrement technique et complexe.

- Les problématiques d'habitat indigne sont loin d'être uniquement techniques, elles touchent aussi à l'humain. Il peut parfois être difficile pour une personne d'accepter que sa situation de logement relève de l'indécence ou de l'indignité. Il y a alors tout un travail d'accompagnement à mettre en œuvre – et à financer –, pour permettre une prise de conscience et une adhésion des personnes aux démarches proposées.

Table-ronde n° 3 - Restitution des échanges



- **Michel Polge**, directeur du pôle national de lutte contre l'habitat indigne à la DIHAL

“ La boîte à outils coercitive est complète et complexe, avec des responsabilités partagées entre le maire, l'EPCI et l'État. Les pouvoirs de polices spéciales des maires leur permettent de faire exécuter des travaux. Il y a tous ces moyens qui permettent d'agir, et il y a aussi des moyens financiers. Ces pouvoirs de polices spéciales ne remettent pas en cause le droit de propriété : c'est une obligation de faire. Un autre outil peut passer par l'acquisition du bien en question par expropriation, pour le réhabiliter ou le démolir. La boîte à outils est donc complexe mais elle existe : le carburant, c'est la volonté politique. Pour l'État, il y a des arrêtés qui relèvent du Préfet et qui s'adosent aux questions de salubrité : on compte environ 3 000 arrêtés par an. Pour les maires, il y a environ 6 000 actions purement coercitives par an qui sont engagées. ”



- **Valérie Mancret-Taylor**, directrice de l'Agence nationale de l'habitat

“ L'Anah est un établissement public administratif de l'État. Dans le traitement du mal-logement et de l'habitat indigne, on va avoir un effet incitatif sur certains propriétaires occupants ou propriétaires bailleurs, en débloquent des fonds publics. Mais parfois, il y a aussi des situations plus complexes où le traitement du mal-logement doit passer par une action coercitive.

De manière générale, il est extrêmement complexe d'intervenir sur de l'habitat dégradé : on est dans le cadre de la propriété privée, parfois de copropriétés, avec des maîtrises d'ouvrage pas toujours professionnelles. Il y a aussi des inégalités de ressources, car la culture d'entretien du patrimoine est inégale selon les territoires et les propriétaires. De plus, les sujets liés à l'habitat privé ne sont pas ceux qui sont le plus mis en avant quand on évoque les politiques de l'habitat, à la fois au plan national et au plan local. On voit toutefois une montée en puissance progressive sur le bâti ancien et les centres villes dégradés, qui est renforcée par le mouvement de transition écologique.

Les moyens mobilisés par l'Anah s'inscrivent dans plusieurs champs : habitat indigne, copropriétés fragiles ou dégradées, rénovation thermique, adaptation des logements dans le cadre de la perte d'autonomie. Les subventions sont à destination des propriétaires occupants modestes ou très modestes, ou des propriétaires bailleurs. Les subventions de l'Anah peuvent être accessibles dans le secteur diffus, dans les territoires où la collectivité ne mène pas une politique publique de l'habitat privé. Elles ont toutefois un effet levier plus important et plus pertinent quand les élus locaux se mobilisent, qu'ils développent des opérations programmées et conduisent des études qui permettent de connaître le profil des occupants, les types de ressources. Les opérations programmées permettent d'avoir des équipes de suivi et d'animation qui vont au-devant des propriétaires, réalisent un diagnostic, préconisent des travaux et accompagnent les propriétaires dans leurs démarches, en sollicitant des subventions de l'Anah qui peuvent être bonifiées par les collectivités. ”



- **Sylvie Chamvoux-Maitre**, directrice de l'agence Occitanie de la Fondation Abbé Pierre

“ On a beaucoup dit depuis ce matin que plus aucun élu ne peut dire qu'il n'a pas conscience de ce qui se passe sur son territoire, et notamment des cas d'indignité. Je pense que, si aujourd'hui un maire n'a pas cette prise de conscience, c'est qu'il n'a pas véritablement sa place là où il est. Aujourd'hui, il y a des outils, mais la question est de savoir comment les élus peuvent se servir de ces outils, via les PLUi et les PLH. Comment l'Anah peut-elle apporter des moyens supplémentaires ? Comment l'État peut-il amener les collectivités à introduire dans leurs outils de programmation la question de la lutte contre l'habitat indigne ? Ces questions sont encore trop peu mises à l'agenda, par exemple au sein des Comités Régionaux de l'Habitat et de l'Hébergement. Il faut que les élus en prennent conscience, il y a un enjeu à travailler la formation des élus, et il existe un certain nombre de lieux d'information et de formation pour cela. ”

Des témoignages du terrain viennent illustrer l'engagement des élus sur les questions de mal-logement et d'habitat indigne.

L'OPAH-RU du centre-ville de Quimper

Didier Lennon, vice-président de Quimper Bretagne Occidentale (QBO) chargé de l'habitat, présente l'OPAH-RU lancée en 2016 sur le centre-ville ancien de Quimper. Cette opération programmée fait suite à une étude préalable conduite entre 2014 et 2016, qui avait montré qu'il y avait près de 600 logements potentiellement indignes dans le périmètre du centre-ville. La plupart des occupants de ces logements avaient des ressources extrêmement faibles et les familles monoparentales étaient surreprésentées parmi les profils recensés. Le centre-ville de Quimper était face à un phénomène de « gentrification » inversé : le taux de vacance des logements du centre-ville était deux fois supérieur à celui de l'agglomération et de la ville dans son ensemble, et le taux de vacance commercial était également important.

Pour lutter contre la déqualification du centre-ville, l'agglomération quimpéroise a eu recours à plusieurs outils. En tant que délégataire des aides à la pierre, QBO détient la gestion déléguée des crédits de l'Anah. Des fonds propres complémentaires de l'agglomération ont été également ajoutés aux subventions de l'Agence, de façon à augmenter l'effet levier des aides. Celles-ci concernent à la fois les travaux, mais elles prennent aussi la forme d'un accompagnement qui se décline sur deux aspects : d'un côté l'accompagnement sur les travaux à entreprendre, de l'autre un accompagnement du point de vue de l'optimisation du plan financier, pour que les ménages puissent recueillir le maximum d'aides.

Ce dispositif a été complété par une convention avec la Fondation Abbé Pierre, qui apporte l'expertise et un soutien financier, quand le reste-à-charge s'avère trop important pour les ménages et que cela freine leurs capacités à engager des travaux.

De nombreux outils mobilisés par la Ville de Sète pour lutter contre l'habitat indigne

Une OPAH-RU et un projet financé par le Programme National de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés (PNRQAD) sont en cours sur la ville de Sète, également retenue dans le plan national Action Cœur de ville qui vise à la réhabilitation des centres villes anciens des villes moyennes.

Sète compte un peu moins de 45 000 habitants et les opérations menées concernent entre 2 000 et 2 500 logements potentiellement indignes ou insalubres. La Ville de Sète a décidé de se donner les moyens et de s'outiller pour aller vers les propriétaires occupants mais aussi vers les propriétaires bailleurs, auprès desquels il y a un travail particulièrement important à faire. Une Maison de l'habitant a été créée par la Ville, où se retrouvent tous les partenaires de la démarche (opérateurs des aides à la pierre, CCAS, travailleurs sociaux, etc.) qui réalisent conjointement un travail intéressant. Tout l'enjeu est de pouvoir accompagner les familles qui habitent par défaut dans ce centre-ville dégradé du fait des bas niveaux de loyer, et de les aider à continuer à habiter en cœur de ville, là où elles ont choisi de vivre.

Pour Sylvie Chamvoux-Maitre, « toute la chaîne d'accompagnement est là, autour de la table. Aujourd'hui l'habitat indigne ne doit pas être un sujet tabou, et il faut former les travailleurs sociaux à ce sujet-là, pour qu'ils accompagnent les familles et qu'elles prennent conscience du projet qu'elles peuvent construire ».

Question : La manière de considérer les questions d’habitat indigne a été un autre point abordé lors de la table-ronde. S’agit-il d’un sujet politiquement sensible ? Y a-t-il des façons de désamorcer les craintes que ce sujet peut susciter ? Comment parvenir à rassembler les partenaires autour de cette thématique ?



• **Sylvie Chamvoux-Maitre**, directrice de l’agence Occitanie de la Fondation Abbé Pierre

“L’habitat indigne est un sujet compliqué à aborder en amont des Municipales : la question de la précarité énergétique est une entrée plus simple. Sur le territoire de Sète, le Service Local d’Intervention pour la Maîtrise de l’Energie (SLIME) permet à des travailleurs sociaux d’aller à la rencontre des ménages et de faire un diagnostic sur la consommation d’énergie. Ce diagnostic peut aussi être l’occasion de repérer des situations plus lourdes et plus compliquées, et d’enclencher en conséquence une prise en charge adéquate, à condition de pouvoir mobiliser l’ensemble des parties prenantes.”



• **Valérie Mancret-Taylor**, directrice de l’Agence nationale de l’habitat

“Intervenir sur le parc privé, ce n’est pas simple, parce que c’est la propriété privée. Mais il faut arrêter de le dire. Localement, lorsqu’il y a une décision d’intervenir, il y a un choix politique qui est fait, et une mise en réseau d’un ensemble de partenaires qui doivent intervenir. Certes, cela représente un coût, mais ce n’est pas un coût aussi important que la production de logements neufs. C’est une démarche par contre plus longue car on intervient sur de l’existant, en milieu occupé, avec parfois des problématiques sociales extrêmement prégnantes. Mais pour autant, ce type d’intervention a une valeur au plan social et humain inégalable, ainsi qu’une valeur patrimoniale pour le traitement des centres anciens dégradés, ainsi qu’évidemment au niveau de la transition écologique. Mais tant que les PLH n’auront pas des objectifs très précis avec des diagnostics documentés sur la manière d’intervenir sur le parc privé, on n’y arrivera pas. Les dispositifs sont très complexes, mais pas plus complexes que d’autres politiques publiques.

Concernant la rénovation énergétique, on n’est pas systématiquement sur de l’indignité. L’intervention reste difficile car en milieu occupé, mais c’est moins stigmatisant et ça donne l’impression d’agir pour la planète. Peut-être que le terme d’“habitat indigne” est stigmatisant à la fois pour les familles et pour les collectivités.”



• **Sylvie Chamvoux-Maitre**, directrice de l’agence Occitanie de la Fondation Abbé Pierre

“J’ai assisté à un séminaire d’instructeurs du DALO, et l’un des intervenants disait qu’il avait des familles qui s’installaient dans des logements insalubres, car ils constituaient une porte d’entrée pour le DALO. Il faut sortir des schémas installés depuis longtemps et faire évoluer la culture autour de l’habitat indigne. Tous les propriétaires ne sont pas des marchands de sommeil, et tous les locataires ne font pas le choix d’aller vivre dans du logement indigne. Il faut sortir de cette difficulté en construisant la ville autrement.”



• **Didier Lennon**, vice-président de Quimper Bretagne Occidentale

“On rencontre comme une forme de barrière psychologique quand on aborde cette question : il faut arrêter de dire que les gens ne demandent rien, et qu’avant on vivait comme ça, donc qu’ils sont habitués. Pour autant, les opérations de relogement ne sont pas simples, pour plusieurs raisons.

On a tout d'abord une multiplicité d'acteurs du logement qui ne sont pas coordonnés. On essaie de travailler à la mise en place d'une commission partenariale pour faciliter l'accès au logement des ménages prioritaires, car la moitié des dossiers DALO du département sont concentrés sur la ville de Quimper. En raison de ces problèmes de coordination, nous avons aussi des difficultés concernant les sorties d'hébergement. Une autre difficulté réside dans le fait de réussir à travailler avec les personnes concernées : le logement n'est pas qu'un problème technique ; dans les logements, il y a des gens, et pour certains, ça peut être compliqué d'admettre qu'on vit dans un logement indigne depuis parfois des années. Les personnes peuvent ne pas souhaiter quitter leur logement, il y a une nécessité de pouvoir travailler avec eux sur ces questions-là. En regard, le travail social tel qu'il est pratiqué aujourd'hui ne répond pas forcément à ce type de problématique. Actuellement, nous réfléchissons au développement de l'intervention de pairs-aidants, qui auraient pu vivre eux-aussi une même situation de relogement complexe. ”

Question : Qu'en est-il des méthodes à privilégier pour intervenir de manière plus préventive et plus efficace sur l'habitat privé, et notamment sur les copropriétés ?



• **Valérie Mancret-Taylor**, directrice de l'Agence nationale de l'habitat

“ Ce qui est pointé dans l'ordonnance copropriété est un problème de constitutionnalité sur le fait qu'on n'oblige pas aux travaux. Mais au-delà du droit, la copropriété, c'est compliqué. Les assemblées générales sont complexes et pour pouvoir conduire une assemblée générale de copropriétaires vers une prise de décision et un phasage des travaux, il faut pouvoir s'appuyer sur des architectes, des syndics professionnels, avoir des capacités financières... Ces différents critères ne sont pas au rendez-vous dans une majorité des cas. Puisqu'il s'agit du domaine privé, la puissance publique ne va pas au-devant des problèmes de manière préventive, mais pourtant le parc privé représente 80 % des logements et accueille une partie des personnes en grande difficulté sociale et économique.

En matière d'intervention sur le parc privé, il faudrait pouvoir porter des politiques publiques avec des nouvelles méthodes qui permettent de mettre autour de la table un certain nombre de professionnels, qui adoptent des approches différentes. Le redressement d'une copropriété est un processus long : il faut en général compter 10 à 15 ans pour réussir à redresser une copropriété et reloger certains occupants. Dans les copropriétés saines, il faut compter 2 à 3 ans en moyenne pour pouvoir lancer des travaux. C'est un temps moyen, et il faut l'inscrire dans les programmes au niveau de la collectivité, du syndic. Les enjeux en valent la peine car derrière, c'est d'abord un confort retrouvé, un pouvoir d'achat plus intéressant, et aussi une participation à la transition écologique, avec des gaz à effet de serre réduits.

Il existe une nouvelle aide de l'Anah depuis 2017 pour les syndicats de copropriétaires, pour les aider à réaliser des travaux sur les parties communes. Cette aide collective est indépendante des conditions de ressources ou de la pratique du niveau de loyer. Cette aide est avant tout conçue pour aider à prendre une décision, quelles que soient les conditions de ressources des propriétaires ou occupants. Elle permet aux propriétaires de bénéficier d'une aide publique de l'agence pour pouvoir financer les frais des travaux, qui ne sont couverts cependant que partiellement. Des aides de la collectivité ou des prêts peuvent compléter l'appel de fonds des propriétaires. Cette aide a donc un effet levier assez considérable et on observe en conséquence une montée en puissance de ce dispositif à l'échelle nationale. (...)

L'action sur l'habitat privé est de plus en plus portée au niveau local et national. Action Cœur de ville correspond au PNRQAD, mais sur les villes moyennes. L'objectif des programmes nationaux portés par l'État est de donner la possibilité aux élus d'avoir différents outils, coordonnés les uns par rapport aux autres, qui permettent de mener une politique générale sur un morceau de leur territoire. Action Cœur de Ville permet ainsi de traiter la question de l'habitat, du commerce, de la mobilité, de l'espace public, de manière croisée. Les collectivités retenues peuvent bénéficier d'aides à l'ingénierie pour pouvoir conduire les projets, ainsi que d'aides aux travaux pour les propriétaires. Le principe directeur, c'est de rechercher l'intégration de plusieurs aides publiques de façon à ce que les élus n'aient qu'un interlocuteur.

Par ailleurs, il y a le fait d'intervenir sur de l'existant. À Marseille va se mettre en place une Grande Opération d'Urbanisme (GOU), qui devrait permettre d'avoir une action plus intégrée. Sur le dispositif de la GOU, ce qui a été souhaité, c'est d'avoir un périmètre assez grand sur la métropole marseillaise, de travailler sur plusieurs champs, et de créer une société publique d'aménagement d'intérêt national, de manière à financer l'opérateur qui va intervenir sur cette GOU et qui va durer plusieurs années. ”



• **Didier Lennon**, vice-président de Quimper Bretagne Occidentale

“ Les dispositifs comme Action Cœur de Ville peuvent faire perdre de vue d'autres aspects : ils peuvent amener à se concentrer sur certains quartiers, et pas d'autres ; mais les quartiers voisins peuvent aussi en bénéficier dans une certaine mesure. Par exemple, le fait d'avoir un périmètre d'Opération de Revitalisation du Territoire sur sa commune permet d'avoir des défiscalisations. À l'échelle de Quimper Bretagne Occidentale, on a mis la priorité sur le centre-ville car c'était là que se posait le problème principal. Mais l'agglomération compte 14 communes au total, et certaines présentent aussi des problématiques spécifiques à la ruralité, avec par exemple des corps de ferme qui se dégradent. Dès l'année prochaine, on va lancer une OPAH sur l'ensemble de la collectivité. ”

Table-ronde n° 3 - Questions et échanges avec le public



• **Eric Constantin**, directeur de l'agence Île-de-France de la Fondation Abbé Pierre

“ La notion d'indignité n'a pas été choisie au hasard par le législateur ; elle renvoie à des conditions de vie qui ne permettent pas aux personnes de vivre dignement. En adoptant désormais la notion d'habitabilité, on se focalise plus sur l'aspect technique que sur l'aspect humain, ce qui me pose problème. Dans le projet de loi de finances 2020, on est sur des objectifs identiques, à 15 000 logements. Est-ce suffisant quand on sait qu'on a 600 000 logements potentiellement indignes ? ”



• **Une assistante sociale**

“ En tant que travailleurs sociaux, nous sommes formés et très sensibilisés, mais nous ne disposons que de peu de moyens, ou alors les moyens existent et deviennent de plus en plus obsolètes. Par exemple, on a le cas d'une famille qui a intégré de manière subie un logement insalubre car elle n'a pas réussi à avoir accès à un logement social. On a fait appel au Service communal d'hygiène et de santé qui est venu pour faire un diagnostic et un rapport. Puis j'ai fait appel au PDALHPD pour reloger cette famille : ils ont des champignons sur les murs et les enfants souffrent de cette situation. Par la suite, je n'ai eu aucune réponse. Pour moi, ce sont des situations où il y a la vie de personnes en jeu et j'ai l'impression que pour les responsables des dispositifs, ce ne sont que des dossiers. J'ai beau relancer, aller plus loin que mes fonctions, en prenant mon téléphone, c'est sans effet : je suis révoltée par ce qui se passe. ”



- **Un participant**

“On n’a pas abordé la question des bidonvilles, summum de l’indignité. Dans les situations de logements très dégradés, les interventions coercitives prévues peuvent faire face à des marchands de sommeil usant de moyens de rétorsion vis-à-vis de leurs locataires. Pour l’instant, les sanctions pénales vis-à-vis des propriétaires sont insuffisamment connues et appropriées. Il ne faut pas oublier que les locataires doivent être avisés, et peuvent être acteurs et résister aux marchands de sommeil.”



- **Michel Polge**, directeur du pôle national de lutte contre l’habitat indigne à la DIHAL

“Sur les bidonvilles : si je reprends la définition de l’habitat indigne, les bidonvilles en font partie, comme les parties communes de copropriétés : donc on a les boîtes à outils.

Concernant les sanctions pénales, on commence à voir les effets de deux mesures de la loi ELAN. Il y a d’abord la confiscation systématique des biens immobiliers pour lutter contre les marchands de sommeil. L’autre nouveauté de la loi ELAN, c’est la suspicion de revenus : un marchand de sommeil ne pourra plus se cacher. Ça ne prendra effet que pour les cas ouverts après l’adoption de la loi ELAN.

Pour les travailleurs sociaux, j’entends ce que vous dites. Il y a des pôles habitat indigne qu’il faut alerter.

Sur l’habitabilité : l’habitat indigne, l’action coercitive, ça marche, pas assez sûrement. Il y a 101 pôles départementaux de lutte contre l’habitat indigne, il y a un juge référent, il y a un sous-préfet référent, la gouvernance marche. Mais il y a des petites communes où les services ne sont pas surabondants et qui ont besoin d’une assistance technique. On a une difficulté des polices, et la loi ELAN permet de détricoter l’appareil administratif. L’ordonnance demande à simplifier les polices, en passant de 15 polices spéciales à 4 ou 5 polices. Ce travail est en cours suite au rapport de Guillaume Vuilletet, qui préfigure l’ordonnance et propose un référentiel d’habitabilité. J’entends votre crainte sur la notion, mais ce n’est pas l’idée de faire passer l’intervention de l’habitant au cadre habité. C’est un problème de compréhension des termes... Aujourd’hui les textes qui définissent la qualité minimale d’un logement sont incompréhensibles, il faut rénover ces textes.”



- **Valérie Mancret-Taylor**, directrice de l’Agence nationale de l’habitat

“Aujourd’hui l’Anah attribue entre 13 000 à 15 000 subventions au titre de la lutte contre l’habitat indigne. L’agence pourrait faire plus, mais les procédures sont complexes, on a des risques juridiques pour les élus locaux notamment pour les procédures, donc ils ne s’en saisissent pas.”



- **Didier Vanoni**, FORS-Recherche sociale

“Aujourd’hui, des opérateurs sont affaiblis dans leur manière d’intervenir sur le territoire : certains programmes démarrent et s’arrêtent, ou vont dans d’autres directions. On voit des associations qui cherchent des financements pour réaliser des accompagnements des propriétaires bailleurs ou occupants : comment faire qu’il y ait assez de forces vives sur le territoire ? Comment être certain que ce soit efficace ?”



• **Valérie Mancret-Taylor**, directrice de l'Agence nationale de l'habitat

“ Le sujet du manque d'opérateurs et du changement des métiers des opérateurs est vrai. Mais je ne pense pas qu'il n'y ait plus d'opérateurs : il y a certains territoires où les opérateurs sont affaiblis, et cela nécessite de mettre en place des organisations interdépartementales. On travaille sur la réorganisation des opérateurs pour avoir un meilleur maillage. Je pense que les opérateurs doivent faire leur évolution au même titre que les collectivités dans le cadre de la décentralisation.

Du fait de l'effet de la rénovation énergétique, l'écosystème des opérateurs a fortement évolué. L'Anah a été créée par un réseau d'opérateurs plutôt issus du mouvement social ; puis dans le cadre des opérations de renouvellement urbain, il y a eu beaucoup de bureaux d'études, et aujourd'hui nous avons des grands énergéticiens qui accompagnent les ménages pour changer leurs chaudières, leurs combles, etc. Je crois qu'aujourd'hui, on travaille sur la complémentarité des réseaux et des interventions. Les opérateurs ne font pas que du changement de chaudière, ils doivent pouvoir faire les signalements comme les travailleurs sociaux. ”

Partie 3

MONOGRAPHIES TERRITORIALES



Le mal-logement sur le territoire de Quimper Bretagne Occidentale (QBO) : une problématique « invisibilisée » jusqu'à peu, et dont le traitement pâtit d'un manque de gouvernance

Avertissement : Cette monographie a été réalisée entre mars et juin 2019 et les informations recueillies sont susceptibles d'avoir évolué depuis.

L'enquête de terrain réalisée à Quimper Bretagne Occidentale a ciblé de manière générale la façon dont les acteurs locaux s'organisaient pour répondre aux problématiques de mal-logement sur le territoire. L'analyse dédiée à la gouvernance et aux dispositifs partenariaux mis en place est donc particulièrement importante. Le mal-logement a été traité principalement sous l'angle de l'accès au logement pour les ménages les plus défavorisés, un enjeu fort pour QBO. Du fait du déploiement récent d'une OPAH-RU sur le centre-ville de Quimper (qui connaît depuis plusieurs années un processus de déqualification), les mauvaises conditions d'habitat ont également fait l'objet d'une attention particulière.

Portrait de territoire

DONNÉES ET INFORMATIONS CLÉS

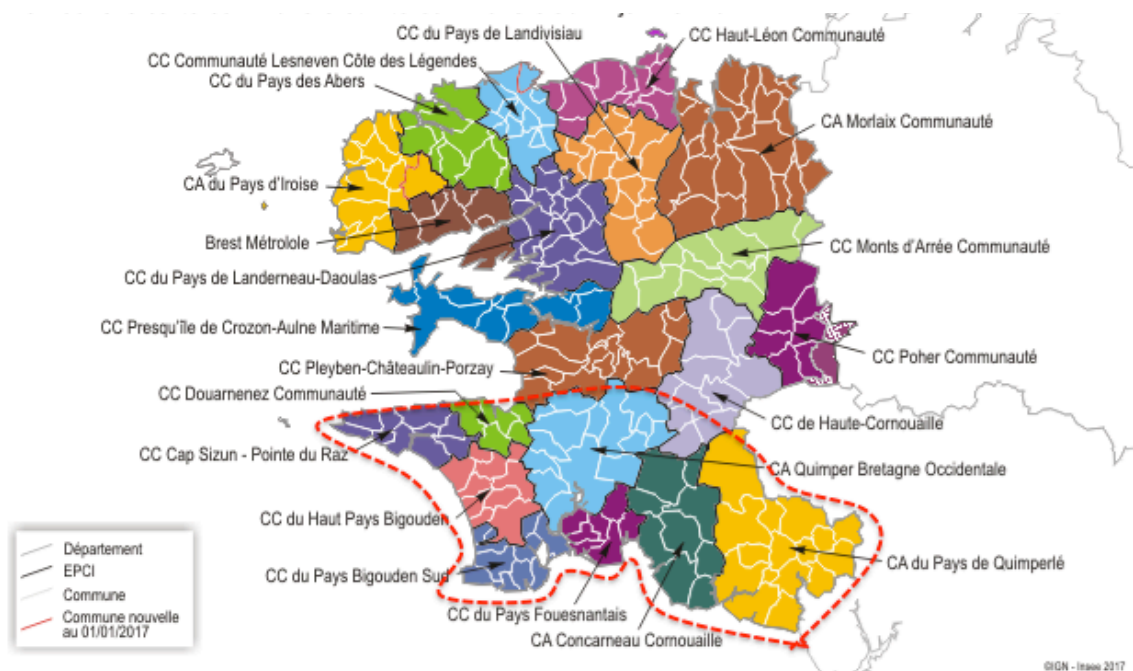
- **Démographie** : 100 529 habitants (Insee, 2015).
- **Nombre de communes dans l'EPCI** : 14 communes.
- **Ancienneté de l'EPCI** : l'EPCI dans sa configuration actuelle date de janvier 2017, la structure intercommunale précédente, Quimper Communauté ayant été créée en 1993.
- **Majorité politique** : Quimper Bretagne Occidentale est présidé depuis juillet 2020 par Isabelle Assih (PS) en remplacement de Ludovic Jolivet (LR). Elle est également maire de Quimper.
- **Niveau de tension du marché immobilier** : détendu.
- **Nombre de logements** : 54 655 (Insee, 2015).
- **Taille du parc social** : 7 179 logements sociaux au 1^{er} janvier 2018.
- **Nombre de demandeurs de logement social** : 2 683 demandes de logement social étaient en cours au 1^{er} janvier 2017.
- **Nombre de quartiers prioritaires** : 1 (QPV de Kermoyan).
- **Parc privé potentiellement indigne** : 3,6 % du parc privé (2015).

LES DYNAMIQUES SOCIODÉMOGRAPHIQUES ET ÉCONOMIQUES À L'ŒUVRE

Quimper Bretagne Occidentale (QBO) est **un nouvel EPCI créé en janvier 2017** suite à la fusion de Quimper Communauté, de la communauté de communes du pays Glazik et de la commune de Quéménéven. QBO, qui compte aujourd'hui 14 communes, est l'un des 8 EPCI du Pays de Cornouaille (entouré en rouge sur

la carte ci-dessous), et constitue le pôle structurant de ce Pays. QBO, qui comptait en 2015 100 529 habitants¹, est aussi **le deuxième bassin d'habitat majeur du Finistère, derrière Brest Métropole**. Au sein de l'EPCI, c'est la ville centre de Quimper qui pèse le plus démographiquement (63 508 habitants, soit 63,2 % de la population de QBO).

CARTE INTERCOMMUNALE DES EPCI DU FINISTÈRE AU 1^{ER} JANVIER 2017



SOURCE / PETIT Jean-Charles, INSEE Flash Bretagne, n°35, 21/11/2017

QBO présente une croissance démographique stable et modérée, avec un taux annuel moyen de + 0,4 % depuis 2008 (contre + 0,5 % sur la période 1990-2008), supérieur à celui du Finistère dans son ensemble (+ 0,2 %). Ce taux global masque toutefois des disparités : la ville de Quimper voit en effet sa population diminuer ou stagner, avec ainsi un taux de croissance nul entre 2010 et 2015, tandis qu'à l'inverse, les petites communes périurbaines de QBO connaissent une croissance démographique plus importante (+ 2 % an entre 2008 et 2013). Ces différences de dynamiques reflètent **les difficultés que connaissent les villes « centres » des agglomérations à capter et/ou garder les ménages avec enfants**, qui tendent à s'installer davantage aux périphéries des pôles urbains, où les formes d'habitat sont plus attractives (mai-

sons individuelles, neuves, terrains avec jardins, etc.). **À l'échelle de QBO, schématiquement, les couples avec enfants tendent à s'installer dans les communes périurbaines de l'agglomération, tandis que les ménages isolés se concentrent à Quimper**. Ainsi, les ménages isolés représentent plus de la moitié des habitants de Quimper (50,3 % de la population communale), contre 43,3 % des habitants de QBO. À l'inverse, Quimper accueille moins de couples avec enfants (17,3 % de la population communale) que l'agglomération de QBO (22,2 %)².

Le vieillissement de la population est une problématique importante sur le territoire, les plus de 60 ans représentant un quart de la population en 2015 (25,1 %). Cette tendance qui devrait prendre de

¹Source : INSEE, RP 2015.

²Source : Ibid.

l'ampleur, peut questionner à terme l'adaptation du parc de logements.

Concernant le niveau de richesse sur le territoire, le revenu annuel moyen des ménages (24 240 €) est légèrement moins élevé qu'au niveau départemental (24 500 €) ou régional (24 900 €)¹. En 2015, d'après le diagnostic du PLH, **16 % des ménages de QBO sont sous le seuil de pauvreté, dont les deux tiers vivent à Quimper.**

Du point de vue des catégories socioprofessionnelles, ce sont les employés qui sont le plus représentés sur le territoire de QBO (28,6 %). **Les cadres sont également plus représentés qu'ailleurs dans le Finistère (13,3 % contre 12,2 %) de même que les professions intermédiaires (27,3 % contre 25 %) ;** à

l'inverse les ouvriers sont légèrement moins présents (24,1 % contre 25 % au niveau départemental)².

LA STRUCTURATION DU PARC DE LOGEMENTS

Le parc de logements de QBO compte 54 655 logements en 2015, dont 87,8 % sont des résidences principales. La ville de Quimper, avec 37 591 logements en 2015, représente près de 70 % du parc de logements de l'agglomération. La croissance du parc de logement a été de 0,7 % par an entre 2008 et 2013 (soit + 3 000 logements chaque année). Cette dynamique est portée essentiellement par les communes périurbaines de l'EPCI, la ville de Quimper connaissant un rythme moins soutenu (+ 0,58 % / an)³.

LES DYNAMIQUES À L'ŒUVRE SUR LE MARCHÉ DE L'HABITAT

Le marché local de l'habitat de QBO n'est pas très tendu, le territoire étant classé en zone B2. La dynamique est surtout portée par la vente dans l'ancien, qui représente la majorité des ventes (90 % d'après le diagnostic du PLH réalisé en 2017). Les biens vendus sont avant tout des appartements, qui se situent principalement à Quimper (64 % des ventes en 2015-2016). Cette tendance s'explique par un contexte favorable, avec des taux d'intérêts bancaires faibles et des prix en baisse :

- la valeur médiane d'une maison est d'environ 140 000 € en 2015, et ce prix a diminué de 6,5 % depuis 2013 ;
- le prix médian d'un appartement est d'environ 53 000 €, un prix inférieur à celui qui est pratiqué à l'échelle du Pays de Cornouaille (61 000 €) et qui est globalement en baisse depuis 2008 (- 23 % entre 2008 et 2015).

La construction neuve prend majoritairement la forme d'habitations individuelles (58 % de la production entre 2008 et 2016). La dynamique de production est impactée par l'arrêt du dispositif de défiscalisation Pinel en zone B2 (sortie au 1^{er} janvier 2019) : 120 logements autorisés en 2017 contre 530 en 2015, 110 logements commencés en 2017 contre 580 en 2015, d'après les données disponibles⁴.

En termes de volume, c'est Quimper qui porte la dynamique de développement de la production neuve (104 logements produits en 2016), mais proportionnellement ce sont surtout les petites communes périurbaines qui sont les plus dynamiques.

Concernant la structuration du parc de logements, **QBO compte une majorité de maisons individuelles (60,5 % du parc en 2015). Seule la ville de Quimper ne s'inscrit pas dans cette tendance, avec davantage d'appartements (51,7 %) que de maisons individuelles (47,7 %).** De manière générale, on observe **une différence forte entre la configuration de l'offre de logements sur la ville centre et sur le reste des communes.** Ainsi, si les

logements de 4 pièces ou plus constituent 64 % du parc de QBO, à l'échelle de Quimper ils ne correspondent qu'à 55,6 % du parc. À l'inverse, les logements de 1 et 2 pièces représentent seulement 18,3 % du parc de QBO, contre 24,6 % du parc de Quimper⁵.

À l'échelle de QBO, les maisons individuelles tendent à présenter plus d'ancienneté que les appartements, comme l'illustre le graphique ci-contre.

¹ Quimper Bretagne Occidentale, PLH, Diagnostic, Juin 2018, p. 20.

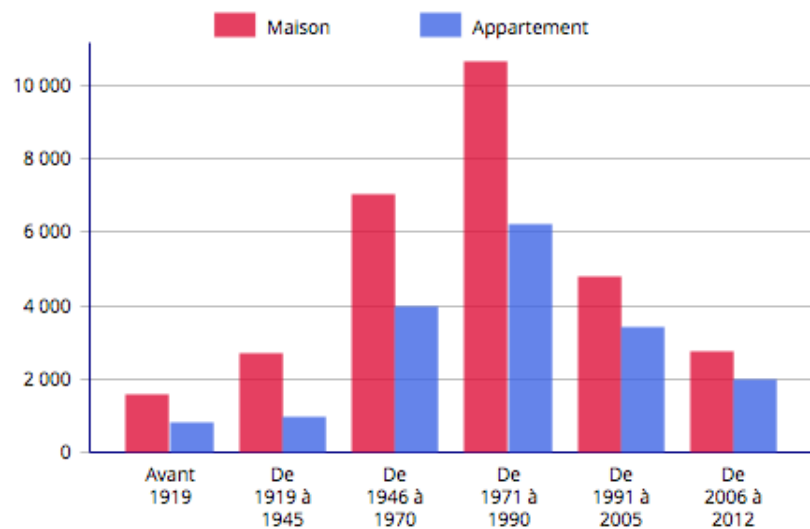
² Ibid, p. 21.

³ Ibid, p. 26.

⁴ Ibid, p. 51.

⁵ Source : INSEE 2015.

LOG G1 - Résidences principales en 2015 selon le type de logement et la période d'achèvement



SOURCE / Insee, RP 2015, géographie au 1^{er} janvier 2017. Résidences principales construites avant 2013.

En termes de répartition géographique, c'est Quimper qui logiquement concentre le plus de logements anciens : la commune représente 75 % du parc construit entre 1919 et 1945, 81 % du parc construit entre 1945 et 1970, avant l'établissement des réglementations thermiques.

La vacance touche le parc de logements de QBO de manière croissante. Le taux de vacance se situe à hauteur de 8,8 % du parc pour l'agglomération en 2016 (8,5 % en 2011), un chiffre supérieur à la moyenne départementale (7,9 %). **La vacance concerne particulièrement Quimper,** avec un taux de vacance de 9,6 % en 2016 (9,2 % en 2011). Avec plus de 3 600 logements vacants, la ville représente près de 75 % des logements vacants de QBO. **Cette concentration de la vacance dans la ville centre s'explique par le fait qu'elle compte davantage de logements anciens situés dans le parc collectif, une offre en inadéquation par rapport aux besoins des ménages.** Le parc ancien représente en effet les volumes les plus importants de logements vacants (38 % des logements vacants de QBO ont été construits avant 1948, 25 % entre 1949 et 1974)¹. De même, la vacance est surtout représentée au sein du parc collectif (65 % de la vacance)². La durée moyenne de la vacance est de 3 ans au sein de l'EPCI, sachant que le phénomène

de vacance structurelle (supérieure à 3 ans) touche 1 500 logements, soit 30 % du parc vacant de l'agglomération³.

L'OCCUPATION SOCIALE DU PARC DE LOGEMENTS

À l'échelle de QBO, **62,8 % des résidences principales sont occupées par des ménages propriétaires de leur bien⁴, contre 55,5 % à Quimper, qui accueille davantage de locataires (43,3 %).** Le parc locatif, constitué de plus de 17 400 logements, se concentre donc sur Quimper (82 % du parc locatif de l'agglomération en 2016).

À l'échelle de QBO, **l'offre locative privée (22,4 % du parc) est plus représentée que l'offre publique (13,6 %)⁵.** Ces tendances sont même accentuées au sein de la ville-centre, puisque Quimper compte 28 % de parc locatif privé, pour 15,3 % de parc locatif public. Dans les communes hors de Quimper, d'après le PLH, la répartition entre locataires du parc public et du parc privé est globalement équivalente, à hauteur de 10 % dans les deux cas. **Sur l'ensemble du territoire, on peut donc noter une problématique de sous-développement de l'offre locative sociale, notamment au regard des critères fixés par la loi SRU⁶.**

¹ Quimper Bretagne Occidentale, PLH, Diagnostic, Juin 2018, p. 28.

² Ibid p. 29.

³ Ibid p. 29.

⁴ INSEE 2016.

⁵ INSEE 2016.

⁶ La loi SRU stipule que les communes dont la population est au moins égale à 3 500 habitants et qui sont comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants comprenant au moins une commune de plus de 15 000 habitants doivent avoir un parc social équivalent à au moins 20 % du nombre de résidences principales.

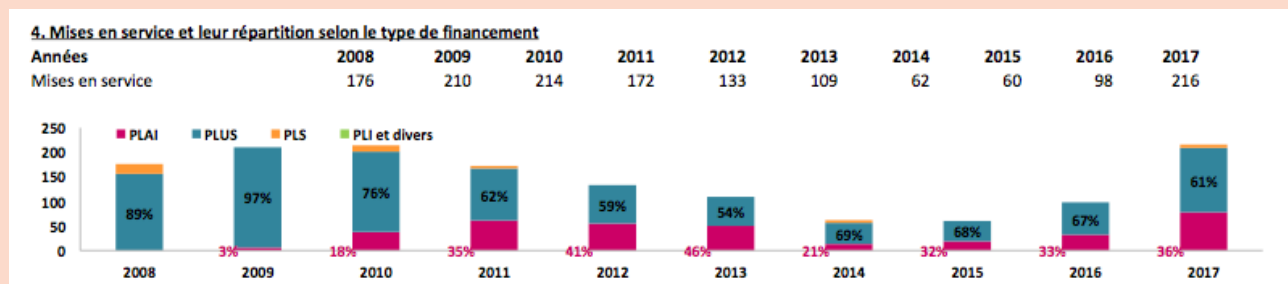
UN PARC SOCIAL ENCORE SOUS-DÉVELOPPÉ MALGRÉ LA POLITIQUE DE RATTRAPAGE MENÉE CES DERNIÈRES ANNÉES

D'après les données transmises par l'ARO HLM, QBO comptait 7 179 logements sociaux au 1^{er} janvier 2018, concentrés aux trois quarts à Quimper. L'OPAC est le bailleur principal de l'agglomération avec 77 % du parc, suivi de Finistère Habitat (11 %) puis d'autres bailleurs.

Le parc social est historiquement sous-développé à Quimper, ce qui explique son caractère relativement récent : 42 % du parc a été construit entre 1980 et 1999, 28 % entre 2000 et 2013 et 6 % à partir de 2013. Le caractère récent du parc implique des niveaux de loyer plus élevés : le niveau de loyer mensuel moyen pour tout le parc est de 5,33 €/m², la médiane mensuelle de 340 €.

Afin de développer le parc social et de rattraper le déficit existant, près de 150 logements par an en moyenne ont été produits depuis 2011. La production de ces deux dernières années a atteint des niveaux plus dynamiques après une période en berne : entre 2017 et 2018, le parc a augmenté de 2,8 %, avec 216 logements mis en service. Cette production s'est faite principalement sur Quimper.

En termes de typologie des logements mis en service, on remarque que le taux de PLAI mis en service est relativement important depuis 2010, il atteint même les 36 % des logements sociaux mis en service en 2017. Pour autant, en termes de stocks, les logements PLAI ne représentent toujours que 10 % du parc social.



SOURCE / ARO Habitat Bretagne, données au 01/01/2018.

Au regard du parc privé, le parc social a une offre de logements plus grands (plus de 3-4 pièces, plus de surface habitable). **Le parc privé est composé pour moitié des logements d'1 ou 2 pièces**, il s'avère plus ancien (45 % de l'offre construite avant 1974) et connaît une rotation plus importante : en 2013, 66 % des locataires du parc privé restaient 2 ans ou moins dans leur logement, contre 37 % des locataires du parc HLM, qui pour la moitié restaient 5 ans ou plus dans leur logement¹.

Le parc privé joue donc une fonction d'accueil des nouveaux arrivants sur le territoire de QBO : d'après le diagnostic du PLH, 72 % des nouveaux arrivants sur QBO en 2013 étaient des locataires, dont 64 % se logeaient dans le parc privé. Cette fonction d'accueil est transitoire et permet ensuite d'amorcer des parcours résidentiels, sauf si la mobilité des ménages est contrainte par leurs ressources financières et/ou les difficultés d'accès au parc social.

¹ Quimper Bretagne Occidentale, PLH, Diagnostic, Juin 2018, p. 38.

Les formes de mal-logement sur le territoire de QBO

UNE PROBLÉMATIQUE D'ACCÈS AU PARC SOCIAL POUR LES MÉNAGES LES PLUS MODESTES

Le mal-logement sur le territoire de QBO concerne principalement **la problématique de l'accès au parc social des ménages aux ressources les plus modestes**. Du fait du sous-développement du parc social, un certain nombre de ménages se retrouvent « bloqués » au sein du parc privé ou du secteur de l'hébergement, alors même que ces publics auraient vocation à être logés au sein du parc social.

LES « FIGURES » DE LA PAUVRETÉ SUR LE TERRITOIRE DE QBO SELON LE STATUT RÉSIDENTIEL² : DES LOCATAIRES DU PARC PRIVÉ PLUS TOUCHÉS PAR LA PAUVRETÉ

Parmi les 16 % de ménages de QBO sous le seuil de pauvreté, la répartition se fait de manière égale entre locataires du parc privé et du parc social, à hauteur de 35 % dans chaque cas, les propriétaires occupants représentant 28 % des ménages dans cette situation.

À l'échelle de Quimper, la pauvreté concerne avant tout les locataires du parc privé (40 % des ménages se situant sous le seuil de pauvreté sur la commune), plus que les propriétaires occupants (22 %) ou les locataires du parc social (37 %), **ce qui indique la réelle nécessité de développer un parc social accessible sur la commune**. Hors de Quimper, en milieu plus périurbain voire rural, la pauvreté concerne avant tout les propriétaires occupants (49 % des ménages situés sous le seuil de pauvreté hors QBO), puis les locataires HLM (29 %) et dans une moindre mesure les locataires du parc privé (18 %).

À noter également qu'à l'échelle de QBO, pour les ménages dont les revenus sont inférieurs à 60 % des plafonds HLM, 65 % sont locataires et se répartissent de manière égale entre le parc privé et le parc social.

2 683 demandes de logement social étaient en cours au 1^{er} janvier 2017, dont 66 % étaient de la part de ménages extérieurs au parc social, une demande externe en hausse de 16 % par rapport à 2016. En parallèle, les attributions tendent à diminuer (- 7 % entre 2015 et 2016). Dans ce contexte, **la tension sur le parc social de QBO est relativement importante et tend à augmenter** : il fallait compter sur 2,8 demandes pour une attribution en 2013, ce ratio monte à 3,1 en 2016. Toujours cette même année, le délai d'attente pour se voir attribuer un logement social était de 7 mois, sachant que certains profils de demandeurs connaissent des délais plus longs, par exemple les familles en attente d'un grand logement. À noter que la demande externe cible principalement les petits logements (T2, T3), en lien avec le fait que les demandeurs sont pour la moitié des personnes seules¹.

Ces difficultés d'accès au logement social se retrouvent dans les indicateurs de la commission de médiation liée au DALO. Si son fonctionnement est à l'échelle de tout le Finistère, un nombre important de dossiers est originaire de QBO et plus particulièrement de Quimper. À dire d'acteurs, plus des 50 % des dossiers examinés par la commission de médiation seraient en provenance de Quimper, un phénomène révélateur des tensions qui s'exercent sur le parc social de QBO et plus particulièrement sur sa ville centre, qui concentrent les demandes de logement social.

« Les personnes veulent toutes habiter à Quimper même. Les moyens de transport sont vraiment très peu développés à l'échelle de la collectivité. Les gens veulent tous venir habiter dans Quimper. La demande est très focalisée là, donc la tension est là, dans le parc social et privé ». (Acteur associatif)

Ces difficultés d'accès au parc social s'expliquent par plusieurs facteurs, et tout d'abord, celui d'avoir un parc social insuffisamment développé (cf. ci-dessus). De plus, les niveaux de loyer pratiqués au sein du parc sont élevés, ce qui se retrouve dans le fait que les PLAI sont en nombre insuffisant (10 % du parc) : *« Il n'y a pas assez de PLAI ordinaires pour les bas revenus à Quimper, déclare un acteur associatif, et il y a très peu de constructions. [...] Ça a toujours été comme ça, les loyers ont toujours été plus chers et l'office HLM a un parc récent, qu'il a mis tout de suite au plafond. [...] Le niveau de loyers est relativement inaccessible pour tous les ménages aux minima sociaux, et ceux qui sont construits sont trop chers ».*

¹ Ibid, pp. 44-46.

² Quimper Bretagne Occidentale, PLH, Diagnostique, Juin 2018, p. 38.

La pression sur la demande de logement social s'explique aussi par l'opération ANRU, qui a conduit à détruire les logements les moins chers du territoire, au sein du QPV de Kermoyan. Le quartier est retenu dans le cadre de l'ANRU 2 pour le déploiement d'un Programme d'Intérêt Régional, qui a pour objectif de poursuivre la restructuration du parc social (opérations de démolition-reconstruction).

« Dans le cadre de la politique de renouvellement urbain, ils ont détruit beaucoup de logements et ils en ont vendu. On a diminué par deux le parc de bas loyers de Kermoyan, et ces logements-là ils manquent : peut-être qu'il n'y avait pas de mixité sociale, peut-être qu'ils n'étaient pas jolis ces logements, mais au moins il y avait un parc à bas niveau de loyer ». (Acteur associatif)

Les difficultés d'accès au parc social ne sont pas sans impacter le circuit de l'hébergement, où sont constatées des difficultés de sorties des dispositifs et un phénomène d'« engorgement ».

« Pour le Finistère, les gros pôles comme Quimper et Brest sont compliqués : il y a plein de solutions mais pour autant, il y a énormément de gens en attente, il n'y a pas de fluidité [au sein du circuit de l'hébergement]. [...] On a certains territoires hyper en tension, et QBO en fait partie, sur les sorties de dispositifs. Le circuit est « embolisé » : les situations prêtes à sortir ne sortent pas, car il n'y a pas forcément de logement très social sur ce territoire-là ». (Acteur institutionnel)

Face à ce constat, QBO cherche à développer un parc social à bas niveau de loyer à l'échelle communautaire, pour mieux répondre à la demande de logements locatifs sociaux d'un point de vue quantitatif comme qualitatif. Ainsi, la 4^{ème} orientation du PLH 2019-2024 de QBO cible le développement d'une production diversifiée des offres d'habitat, qui passe notamment par le développement de l'offre locative publique (dans le neuf et dans le parc ancien). Les objectifs de production de logements sociaux sont fixés à 1 177 LLS sur la durée du PLH, soit près de 200 logements par an, avec la répartition suivante : 60 % en PLUS, 40 % en PLAI ordinaire et PLAI adapté. Les logements produits dans le cadre de l'opération de rénovation urbaine sur le quartier de Kermoyan, ainsi que les logements issus de conventionnements dans le parc locatif privé (notamment dans le cadre de l'OPAH-RU), sont pris en compte dans la réalisation de cet objectif de production de logements abordables, **qui s'inscrit**

sur le long terme et n'apportera pas de réponse immédiate aux difficultés existantes d'accès au parc social.

LE PLUS À LOYER MINORÉ, UN OUTIL POUR DÉVELOPPER LA PRODUCTION DE LOGEMENT SOCIAL ABORDABLE

Afin de faciliter la production d'une offre de logements sociaux neuve à bas loyer, QBO a engagé une démarche vis-à-vis des bailleurs sociaux : la collectivité finance « mieux » des logements PLUS, et en contrepartie les bailleurs sociaux s'engagent à pratiquer des loyers PLAI sur ces logements. 67 logements PLUS à loyer minoré (niveau PLAI) ont ainsi été produits depuis 2015. Sur l'année 2019, 19 logements en PLUS à loyer minoré sont programmés.

Si l'hypothèse avait été soulevée que les bailleurs abondent en fonds propres cette initiative, le contexte actuel qui pèse sur leurs équilibres financiers n'a pas permis de concrétiser cette possibilité.

UN PARC PRIVÉ DÉGRADÉ EN CENTRE-VILLE QUI ACCUEILLE DES MÉNAGES DÉFAVORISÉS

Le centre-ville de Quimper est concerné par un « processus de déqualification immobilière, sociale et patrimoniale »¹, qui se manifeste par une vacance importante et par des volumes importants de parc privé potentiellement indigne (PPPI) ainsi que par l'accueil de ménages défavorisés, le parc privé jouant ainsi un rôle de parc social de fait. Un PIG intercommunal a été animé par l'opérateur Citémétrie entre 2013 et 2016, avec pour l'instant des résultats plutôt limités.

Face à ce constat, Quimper Communauté a confié une étude pré-opérationnelle au cabinet Urbanis en février 2014. Conduite à l'échelle du centre-ville élargi de Quimper, l'étude a permis de mettre en évidence ces principaux constats :

- Une baisse de la population en centre-ville, avec une diminution de - 0,5 % chaque année depuis 1999 ;
- L'accueil de populations défavorisées (ménages isolés ou monoparentaux) qui se logent au sein du parc privé locatif, qui pallie le manque de logements sociaux abordables et/ou adaptés sur le territoire ;
- Une volatilité forte des ménages, avec des taux de rotation importants sur les locations ;
- Des taux de vacance élevés, avec 14 % de logements vacants contre 9 % à l'échelle communale.

¹ OPAH-RU au centre-ville de Quimper, 2016-2021, Convention d'opération signée le 03/10/2016, p. 5.

Concernant le bâti en tant que tel, le diagnostic mené par Urbanis a permis de constater que **25 % du bâti (soit 800 immeubles) du secteur étudié présentaient des signes de dégradation**. Les habitations identifiées se concentrent notamment dans le centre historique ainsi que le long des axes de communication. **D'après les données disponibles (en date de 2011), le centre-ville concentre le parc privé potentiellement indigne à l'échelle de l'agglomération** : plus de 600 logements seraient concernés, qui abriteraient près de 900 personnes. Un quart des copropriétés du centre-ville élargi (164 immeubles, soit 770 logements) présentent par ailleurs des difficultés : 372 logements sont identifiés comme potentiellement fragiles, et 398 comme potentiellement dégradés (difficultés de gestion).

Suite au diagnostic produit dans le cadre de l'étude pré-opérationnelle, Quimper Communauté (désormais

QBO), l'État et l'ANAH ont pris la décision d'engager une Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat et de Renouvellement Urbain (OPAH-RU), confiée à Urbanis. L'opération court jusqu'en 2021 et sera certainement reconduite pour 5 ans, les objectifs de réalisation ayant été calibrés sur la durée de 2 OPAH-RU. **L'intervention dans le cadre de l'OPAH a été confortée par le plan national « Action Cœur de Ville »** qui vise à revitaliser les centres-villes et dont bénéficie Quimper depuis son lancement en 2018. L'objectif de l'OPAH-RU est de rénover le parc de logements anciens en centre-ville, qui présente par ailleurs des qualités patrimoniales importantes. Les travaux engagés visent également à répondre à la problématique de l'offre limitée de petits logements abordables, en développant l'intermédiation locative dans le cadre de l'OPAH-RU.

LES OBJECTIFS DE L'OPAH-RU

- **Objectif de 320 logements réhabilités** avec des aides aux travaux, sur 5 ans, dont :
 - 170 logements locatifs
 - 145 logements très dégradés
 - 60 en copropriétés
 - 60 issus des opérations menées à l'échelle des îlots
- **Objectif de 100 façades ravalées / embellies**
- **Investissement prévisionnel de 18,9 millions d' €** sur 5 ans dont :
 - 2,5 millions d' € financés par Quimper Bretagne Occidentale
 - 5 millions d' € financés par l'État / ANAH
 - 11,4 millions d' € d'investissement privé (propriétaires, promoteurs, bailleurs sociaux...)

SOURCE / <http://www.quimper.bzh/1550-opah.htm>

Gouvernance et stratégies de lutte contre le mal-logement

UNE POLITIQUE DU LOGEMENT SOCIAL INTERCOMMUNALE QUI SE DÉVELOPPE PROGRESSIVEMENT

Quimper Bretagne Occidentale s'est emparée des compétences accordées aux EPCI en matière d'habitat. La nouvelle intercommunalité a notamment élaboré un premier PLH, adopté en décembre 2018, et qui donne la feuille de route en matière de politiques de l'habitat et du logement pour les années à venir. Toujours dans le cadre des prérogatives de l'intercommunalité, une Conférence intercommunale du logement (CIL) a été mise en place en 2017 et

la Convention intercommunale d'attribution (CIA) qui l'accompagne, a été approuvée et signée en septembre 2018. QBO est désormais en pleine élaboration de son Plan Partenarial de Gestion de la Demande (PPGD).

Pour autant, malgré la mise en place de ces différents instruments d'action publique, **la démarche de politique d'équilibre territorial en matière de peuplement et de gestion des attributions n'est pas évidente, dans la configuration nouvelle de l'agglomération**. De fait, les enjeux en la matière sont très différenciés en fonction des territoires, avec Quimper en tant que ville-centre qui concentre la population, le parc de logements sociaux mais aussi les problématiques sociales et de mal-logement, tandis que les communes périurbaines voire rurales ne présentent pas les mêmes enjeux ni les mêmes capacités à accueillir des

ménages défavorisés, du fait de la taille réduite de leur parc social.

« *Sur les objectifs d'accueil des ménages prioritaires, toutes les communes n'ont pas les mêmes attentes et les mêmes possibilités. Dans la CIA on n'a pas mis d'objectifs d'accueil de publics prioritaires par commune. Pour les 1^{ers} quartiles, on a fait la demande de répartir les attributions entre bailleurs. Pour l'instant, on atteint les objectifs d'attribution aux ménages du 1^{er} quartile* ». (Acteur institutionnel)

La production plus renforcée de logements sociaux, notamment au sein des communes hors de Quimper, pourrait permettre à terme d'avoir une meilleure répartition du parc social. Les acteurs interrogés au niveau de l'agglomération soulignent leur volonté d'avoir une politique de développement équilibré du parc social à l'échelle communautaire ; ils rappellent toutefois que le rattrapage des communes déficitaires et le rééquilibrage de l'offre s'inscrivent dans une temporalité longue et nécessitent d'être coordonnés avec une politique de transports en commun pour favoriser l'accessibilité des communes les plus éloignées.

Si « *les écarts sont petit à petit en train d'être rattrapés* » à dire d'acteurs, la production de logements sociaux depuis 2011 (148 logements en moyenne par an) reste cependant en deçà des objectifs fixés par les précédents PLH (210 logements par an). Cette production est assurée essentiellement par la ville de Quimper (66 % des logements mis en service), sachant que 7 communes sur 14 (les plus périphériques) n'ont pas produit de logements publics dans cette période. Au sein de QBO, 5 communes sont concernées par l'obligation des 20 % de logement locatifs sociaux de la loi SRU : Quimper, Ergué-Gabéric, Pluguffan, Plomelin et Briec (cette dernière commune ayant été exemptée de ses obligations en 2018 et 2019 du fait d'une desserte insuffisante en transports en commun).

Pour surmonter les difficultés à développer du parc public sur les communes les plus rurales (où la mobilité est plus contrainte et l'implantation de logements sociaux moins évidente pour les bailleurs), l'agglomération essaie de mettre en place des « **conventions multi-sites** » à l'échelle de l'intercommunalité, qui nécessitent une coordination importante avec les villes. L'idée est d'avoir **une politique du « donnant-donnant » vis-à-vis des bailleurs sociaux, qui sont encouragés à s'implanter sur les communes les plus rurales en contrepartie d'opérations facilitées dans des**

localités plus centrales, ce qui permet au final de préserver leur équilibre financier.

L'enjeu in fine pour l'agglomération est de réussir à avoir en matière de logement social une politique communautaire concertée et cohérente, qui dépasse les phénomènes de concurrence entre communes. La nécessaire acculturation des communes les plus périphériques récemment rentrées au sein de l'intercommunalité, ainsi que le développement relativement lent de l'offre de logements sociaux, font que cette politique communautaire ne se concrétisera que sur le temps long.

UNE INTERCOMMUNALITÉ EN COURS DE SENSIBILISATION SUR LES PROBLÉMATIQUES DE MAL-LOGEMENT LIÉES AU PARC PRIVÉ

Le Finistère est un département où le fait « intercommunal » est très présent en matière de politiques de l'habitat, sur orientation du Conseil départemental qui encourage la montée en puissance des intercommunalités, afin de garantir des démarches territorialisées et de favoriser la mobilisation des acteurs locaux. Le département compte trois EPCI délégataires des aides à la pierre : Brest Métropole, Morlaix Communauté et QBO. Il faut noter que QBO paraît légèrement en retrait par rapport aux deux autres EPCI, la délégation des aides à la pierre n'étant intervenue qu'en 2012 sur le territoire de la Communauté d'agglomération de Quimper, tandis qu'elle est en place depuis 2006 à Brest, 2008 à Morlaix. Globalement, **la prise de conscience des enjeux liés à l'habitat et notamment au parc privé serait plus récente à QBO** que dans les deux autres EPCI.

Ce « retard » en matière d'interventions sur l'habitat privé a plusieurs explications possibles. Quimper historiquement est une ville plus aisée que d'autres localités bretonnes (comme Brest ou Lorient, à l'identité plus « ouvrière »). Le parc social y est moins développé et la sensibilité aux enjeux de pauvreté et de mal-logement au sein du parc privé paraît moins forte que dans d'autres collectivités bretonnes très mobilisée sur ces sujets (Brest, Lorient, Rennes, etc.). De plus, à l'instar de ce qui peut s'observer sur le Centre Ouest Bretagne (voir monographie dédiée à ce territoire), il existe à Quimper une « **mentalité forte de la propriété** » qui fait que « *culturellement, c'est un peu difficile d'intervenir dans la propriété des gens, il y a un pas à passer* », ou encore que « *ce n'est pas simple de dire qui a un parc indigne dans sa commune, ça implique beaucoup de choses derrière* », comme

l'expliquent plusieurs acteurs rencontrés. De fait, les élus et techniciens manifestaient jusqu'à peu une forte réticence à intervenir dans le domaine privé, notamment chez les propriétaires occupants, et les problématiques d'habitat indigne étaient « invisibilisées » et non traitées (pas de prises d'arrêtés, par exemple).

Le lancement de l'OPAH-RU à partir de 2016 sur le centre-ville élargi de Quimper a permis de faire évoluer cette situation, en provoquant une prise de conscience de l'existence d'une problématique mal-logement dans le parc privé, à l'échelle de la ville-centre.

« L'OPAH-RU a été un déclencheur sur le fait qu'on avait un centre-ville en voie de déqualification. Quand on a commencé à aligner les chiffres : la vacance, le nombre de bâtiments dégradés, la perte de population, les copropriétés en difficulté, la typologie des ménages qui habitent en centre-ville etc. [...] On a découvert des situations de vie complètement inattendues, alors que l'a priori, c'est qu'en centre-ville il n'y avait pas de précarité ». (Acteur institutionnel)

« Le fait qu'il y ait une OPAH-RU, ça ouvre les yeux des politiques. Avant, c'était un déni total, il n'y avait pas de problèmes de SDF, pas de problèmes d'insalubrité. Il n'y avait rien, il y avait zéro problème. Ça c'était il y a 3-4 ans, juste avant l'OPAH-RU ». (Acteur associatif)

Au-delà du fait d'avoir permis une acculturation de la collectivité à la question du mal-logement, **l'OPAH-RU a permis aux acteurs locaux de monter en compétences** (amélioration de la qualité rapports techniques, des diagnostic sociaux, etc.) **et de se doter d'un outillage**, par l'intermédiaire de l'intervention d'Urbanis :

« On leur a appris comment on construisait un rapport motivé, on les oriente sur les procédures, on a une avocate qui sécurise tous les arrêtés. On a amené une ingénierie qui n'existait pas. Il y a eu une évolution, désormais il y a plus de suivi des situations. Avant il n'y avait pas de suivi, il y avait des immeubles connus depuis 1998 et qui n'avaient pas été traités » (Urbanis).

Urbanis intervient notamment au sein de la cellule mal-logement, qui a été relancée dans le cadre de l'OPAH-RU.

UNE CELLULE MAL-LOGEMENT POUR LUTTER CONTRE L'HABITAT INDIGNE À LAQUELLE PARTICIPE LA FONDATION ABBÉ PIERRE

La cellule mal-logement a été créée en 2013 et réactivée début 2017, suite au lancement de l'OPAH-RU, qui comportait un volet conséquent de lutte contre l'habitat indigne. Elle est animée par le service Habitat de QBO et se réunit environ 4 fois par an, rassemblant les acteurs du repérage et du traitement des situations d'habitat indigne : service Habitat mais aussi ARS, ADIL, DDCS, CAF, service juridique de la ville de Quimper, Urbanis, SCHS, acteurs sociaux (CCAS, CDAS) et acteurs associatifs (CLCV, Fondation Abbé Pierre).

Si le périmètre d'intervention de la cellule mal-logement couvre l'ensemble du territoire de QBO, la majorité des situations sont localisées sur Quimper. Urbanis est compétent pour intervenir sur les situations signalées dans le périmètre de l'OPAH-RU, et le SCHS peut intervenir à l'échelle de Quimper. Pour les signalements qui sortent du périmètre de l'OPAH-RU ou de la commune, le service Habitat de QBO missionne au bon de commande Urbanis, pour qualifier le désordre des situations de mal-logement qui sont remontées.

Depuis le lancement de l'OPAH-RU fin 2016, jusqu'à fin 2018, les interventions menées par Urbanis en lien avec les membres de la cellule mal-logement ont permis d'aboutir à :

- 37 signalements d'habitat indigne ;
- 2 arrêtés d'insalubrité irrémédiables, et 2 arrêtés rémédiables.

D'autres procédures ont également été engagées : des rapports d'insalubrité en attente d'une procédure d'insalubrité sont en cours, des mises en demeure pour infraction au règlement sanitaire départemental ont également été effectuées, et des immeubles sont ciblés dans le cadre de l'OPAH-RU pour des projets de travaux. Une cinquantaine de dossiers de rénovation ont été élaborés, 21 concernant des propriétaires occupants et 29 pour des propriétaires bailleurs.

L'une des difficultés soulignées en termes d'effets de l'OPAH-RU concerne **les délais d'intervention**, qui s'expliquent par la complexité des procédures juridiques, mais soulèvent également des questions organisationnelles et de moyens, notamment au niveau du **SCHS de Quimper, qui semble en sous-effec-**

tif au regard de l'ampleur du travail à fournir.

En effet, suite au départ d'un technicien en février 2019, il ne reste qu'une responsable et un contractuel non-assermenté¹, qui doivent traiter entre 700 à 800 dossiers par an, dont 226 concernaient le sujet de l'habitat en 2018 (un nombre en augmentation du fait des effets de l'OPAH-RU : 61 dossiers en 2016 et 177 en 2017 portaient sur l'habitat).

Par ailleurs, **si l'ingénierie mise en place dans le cadre de l'OPAH-RU ainsi que la mobilisation des acteurs ont entraîné une dynamique nouvelle sur la visibilité et le traitement du mal-logement à l'échelle de la ville-centre, les moyens d'action semblent plus limités au-delà de ce périmètre de même que la volonté politique.**

Le choix a été fait au début de l'actuelle mandature de ne pas transférer les pouvoirs de police des communes à l'intercommunalité, car l'enjeu n'était pas véritablement identifié, ou alors sous le prisme d'une perte de pouvoir pour les communes. Dans les faits, très peu d'actions sont engagées par les communes périurbaines ou rurales autour de Quimper en matière de lutte contre l'habitat indigne, alors même que les situations de mal-logement y existent aussi.

« Le mal-logement : pour les autres élus [hors Quimper], ça n'existe pas du tout. [...] Les toutes petites mairies n'ont aucune sensibilité là-dessus, elles ne connaissent pas les procédures. [...] Tout le monde dira qu'il n'y a aucun problème de mal-logement dans la commune, alors que tous les ans il y a des propriétaires occupants qui vont venir demander de l'aide pour payer le fioul : c'est « la fatalité », personne ne détecte ça comme un problème ». (Acteur associatif)

Face à ce système de droit commun peu fonctionnel à l'échelle communautaire, **QBO a aujourd'hui la volonté de lancer une étude pré-opérationnelle, dans la perspective de mettre en place une OPAH intercommunale qui devrait comporter un volet de lutte contre l'habitat indigne.** À l'instar de ce qui s'est produit à l'échelle de Quimper, le diagnostic produit dans le cadre de l'étude pré-opérationnelle devrait permettre de qualifier et de rendre visibles des situations de mal-logement, l'OPAH pouvant avoir par la suite un « effet levier » sur le traitement de l'habitat indigne au sein d'un périmètre intercommunal.

D'après certains acteurs interrogés, le déploiement de l'OPAH-RU en cœur de ville a d'ores et déjà produit

des effets en termes de communication sur le mal-logement auprès des communes de QBO hors ville-centre : l'enjeu est désormais d'aller au-delà de cette première étape nécessaire de sensibilisation.

« Ce qui se fait aujourd'hui au centre-ville de Quimper, ça a donné des idées aux communes périphériques et des attentes en termes d'amélioration du parc. On a aujourd'hui une demande des communes. [...] L'idée c'est de décalquer ce qui se fait dans l'hyper-centre à l'échelle de l'ensemble de l'agglomération. On gardera le système actuel : les communes font appel au service Habitat [de QBO], qui fera appel aux opérateurs ». (Acteur institutionnel).

UN SYSTÈME D'ACTEURS CLOISONNÉ QUI NE PERMET PAS UNE COORDINATION OPTIMALE DES INTERVENTIONS POUR LUTTER CONTRE LE MAL-LOGEMENT

Si en comparaison d'autres territoires comme celui de Poher Communauté, QBO est une intercommunalité bien outillée avec un niveau d'ingénierie satisfaisant et la concentration de nombreux dispositifs, **la coordination entre acteurs des politiques du logement, de l'habitat et de l'hébergement s'avère insuffisamment développée.** Ce manque de partenariat est problématique par bien des aspects.

La configuration du jeu d'acteurs local est particulière à Quimper, avec **l'existence d'un CCAS « incontournable », qui gère un nombre important de dispositifs d'hébergement et notamment de l'hébergement adapté, mais qui fonctionne de manière relativement isolée.**

Alors qu'un CCAS est habituellement au cœur des pratiques et des partenariats en matière d'action sociale, de logement et d'hébergement, le partenariat sur QBO s'avère « difficile », du fait de ce positionnement en replis du CCAS vis-à-vis des autres partenaires. **Les dysfonctionnements partenariaux se manifestent notamment au travers des difficultés de relogement des ménages issus du parc privé dégradé, identifiés dans le cadre de l'OPAH-RU.** Si cette problématique résulte en premier lieu du manque de solutions de logement adaptées et renvoie à la problématique de l'offre insuffisante de PLAI-A et de PLAI ordinaire sur le territoire de QBO, **les difficultés de relogement sont aussi liées au manque de colla-**

¹ Le SCHS a un rôle réglementaire et les visites doivent être effectuées par un inspecteur de salubrité assermenté maîtrisant les procédures de LHI.

PLACES D'HÉBERGEMENT À QUIMPER EN 2017

	Total des places	Dont places du CCAS
CHRS Urgence	21 places	100 %
CHRS Insertion	70 places	37 % (26 places)
ALT Urgence	6 places	0 %
ALT Insertion	27 logements	51 % (14 logements / 19 places)
Places d'hébergement alternatif à l'hôtel	15 places	0 %
Pensions de famille	35 logements pour 60 places	100 %
Logements de promotion familiale	82 logements pour plus de 200 places	100 %
Résidences accueil	18 places	0 %
Résidences sociales	5 logements	100 %

NB : À noter que le SIAO 29 intègre depuis 2012 une partie du parc de logements du CCAS de Quimper au sein des commissions SIAO, mais que n'ayant pas rencontré le CCAS de Quimper, nous ne sommes pas en mesure de comptabiliser l'ensemble du parc de logements dont il a la gestion.

SOURCE / SIAO 29, Rapport annuel 2017.

laboration entre le CCAS de Quimper et le service Habitat de QBO. Si en théorie, le fait que le CCAS de Quimper détienne une part importante du parc de logements et notamment de logements adaptés devrait faciliter les relogements des ménages, dans la pratique, un certain nombre de publics de l'OPAH-RU sont en attente de solutions de relogement sans qu'aucune proposition ne leur ait été faite de la part des acteurs compétents. En termes d'accompagnement social, dans le cadre de l'OPAH-RU, 8 ménages ont été accompagnés pour trouver une solution de relogement pour l'instant, sachant que parmi eux, 2 sont concernés par une possible mesure d'expulsion locative. Si certains acteurs évoquent des difficultés issues davantage du profil des ménages concernés (des personnes très marginalisées, qui ne souhaitent pas aller en CHRS et n'adhèrent pas aux accompagnements proposés) que des outils en place, il conviendrait plutôt de renverser la perspective et de souligner le **manque de solutions concrètes et adaptées que peut offrir le partenariat actuellement, ainsi que l'insuffisante anticipation des relogements dans le cadre de l'OPAH-RU, qui n'est pourtant qu'à ses débuts.**

« **On s'en rend compte avec les situations de relogement, le CCAS ne coopère pas du tout.** Le CCAS a le monopole de la gestion de tous les logements peu chers, abordables, adaptés. L'OPAC ne peut pas accueillir ce type de publics. Comme ils veulent gérer leur public et le choisir, et ils le choisissent, s'ils ne veulent pas de ces personnes-là » (Acteur associatif)

« **Là où on doit progresser collectivement, c'est sur le relogement, et on n'en est qu'au début. C'est vraiment**

un point de blocage, pas que sur l'insalubrité, sur le péril aussi. » (Opérateur)

« **Il fallait d'abord anticiper, construire des logements adaptés, avant de faire l'arrêté d'insalubrité. Ça fait 18 mois que l'arrêté d'insalubrité est pris, et le préfet fait pression pour les expulser, sauf que personne n'en veut.** Ils ne veulent pas aller au CHRS. Ils ont eu une évaluation SIAO défavorable. L'office HLM ne peut pas les reloger car ça ne relève pas de leurs publics ordinaires. Pour l'instant ils sont dedans. Quel est le plus grand danger ? La rue ou l'effondrement ? [...] C'est seulement une fois qu'on aura les logements adaptés qu'on peut faire les relogements. » (Acteur associatif)

Au-delà du cas spécifique des relogements issus de l'OPAH-RU, **le manque de fluidité entre le secteur de l'hébergement et du logement n'est donc pas seulement lié à l'offre insuffisante de logements très sociaux et/ou adaptés sur le territoire, mais s'explique aussi par cette problématique de gouvernance :**

« À Carhaix, à Morlaix, les acteurs du logement et de l'hébergement ont plus d'échanges entre eux, ils arrivent plus à travailler ensemble. Sur d'autres villes, et en l'occurrence Quimper, il n'y a pas trop ce travail-là : le partenariat entre le CCAS et l'OPAC [office public à l'échelle du pays de Cornouailles], c'est un peu un partenariat par défaut, pas un partenariat où on se fait confiance et où on y va à fond ». (Acteur institutionnel)

Pour améliorer le fonctionnement partenarial, QBO porte actuellement **un projet de « commission**

unique », qui a vocation à dépasser les cloisonnements entre secteurs d'activité et à introduire plus de transversalité dans les pratiques des profes-

sionnels comme dans les réponses apportées aux personnes mal-logées.

UN PROJET DE COMMISSION UNIQUE POUR L'ACCÈS AU LOGEMENT PORTÉ PAR QBO

Afin d'impulser une dynamique collaborative entre acteurs de l'hébergement et du logement, QBO a le projet de mettre en place une commission partenariale regroupant le SIAO, les acteurs sociaux et les représentants de l'AHJ et du logement. Cette commission a pour but de **fusionner de nombreuses instances existantes** (par ex., la commission logement du CCAS) et de les remplacer par une instance unique d'échanges entre partenaires, afin d'éviter que les situations des ménages ne soient rebasculées d'une instance à une autre. Une telle commission doit permettre de répondre aux solutions les plus complexes et/ou qui ne trouvent pas de réponse faute d'une offre adéquate sur le territoire.

Le but de cette commission partenariale est d'offrir un espace aux partenaires pour échanger sur les situations des personnes en difficulté pour accéder au logement, avec l'idée de partir des situations plutôt que des dispositifs. L'enjeu de cette commission sera de **lier les besoins d'accompagnement avec les besoins de logement** et de **mutualiser les dispositifs gérés par l'État (SIAO/hébergement) avec les dispositifs d'accès au logement, dont une partie est gérée par le Conseil départemental**. À ce titre, la commission s'inscrit dans le sens de la démarche Logement d'abord.

Initialement pensée à l'échelle de QBO, cette commission unique, sous l'impulsion de la DDCSPP, devrait se déployer à l'échelle du pays de Cornouaille, afin de calquer le fonctionnement du SIAO qui opère à l'échelle des pays sur le Finistère. De ce fait, à terme, la commission unique devrait remplacer la commission SIAO sur le Pays de Cornouaille.

Si cette initiative de commission unique paraît louable, un point de vigilance a été soulevé par une association partenaire, qui signale que les acteurs du logement ne seraient pas représentés au titre du logement ordinaire au sein de la commission. Dans cette optique, la commission unique prendrait la forme d'un SIAO plus élargi et plus partenarial, qui permettrait à la filière hébergement de s'organiser, sans pour autant dépasser le cloisonnement existant avec le secteur du logement.

« Nous on voulait la même chose qu'à Brest : la CASAL (Commission d'Accompagnement Social et d'Accès au Logement) qui traite à la fois de l'hébergement et du logement. Grâce à ça, ils n'ont pas besoin de faire des dossiers DALO. Ils [les pilotes de la commission unique] disaient que l'objectif est de réduire les dossiers DALO mais ça ne va pas fonctionner, nous on n'a pas d'autres solutions, on n'a que le DALO pour l'accès au logement. On avait dit qu'on allait siéger si le logement était concerné, mais si c'est uniquement l'hébergement on n'ira pas ». (Acteur associatif)

Les points clés pour le colloque

- QBO est une intercommunalité où le parc social est sous-développé, avec notamment une offre insuffisante de logements à faible loyer (HLM-O/PLAI). Du fait de ce manque de logements locatifs sociaux, le parc ancien dégradé en centre-ville fait office de parc social de fait, et les sorties d'hébergement tout comme les relogements issus du parc privé s'avèrent très problématiques.
- Pour lutter contre la dégradation du centre ancien, **une OPAH-RU est en cours, portée par Urbanis, qui a permis d'opérer une véritable prise de conscience sur le mal-logement de la part d'une partie des élus et des techniciens, même s'il faut souligner un manque d'anticipation des relogements effectués dans le cadre de cette opération.**
- À l'instar de nombreux autres EPCI, les problématiques de mal-logement sont concentrées sur la ville centre (Quimper), même si des problématiques de précarité énergétique et de logement indigne sont pressenties dans les communes périurbaines voire rurales de l'intercommunalité, d'où **l'enjeu pour QBO de lancer aujourd'hui une OPAH à une échelle communautaire. Pour l'instant, les maires des communes les plus périphériques restent encore à convaincre sur les enjeux de mal-logement et notamment d'habitat indigne.**
- Du point de vue de la gouvernance, le système local est cloisonné, avec peu de coordination et de coopération entre acteurs des différents services et institutions, notamment du fait d'un blocage important au niveau du CCAS de Quimper, qui gère un nombre important de places d'hébergement et de logements adaptés sur le territoire. Cette gouvernance peu efficace contribue pour beaucoup au manque de fluidité et d'articulation entre les secteurs du logement et de l'hébergement.
- Concernant les initiatives à valoriser, il est possible d'en retenir plusieurs :
 - ° **Cellule mal-logement** réactivée dans le cadre de l'OPAH-RU qui rassemble les acteurs du repérage et du traitement des situations et doit permettre d'avoir une meilleure coordination dans le traitement des situations ;
 - ° **Projet de création d'une « commission unique » à l'échelle du pays de Cornouailles** qui regroupe les acteurs de l'hébergement et du logement pour traiter des ménages présentant des difficultés d'accès au logement ;
 - ° **PLUS à loyer minoré** : la collectivité finance mieux des logements PLUS ; en contrepartie, les bailleurs sociaux s'engagent à avoir des loyers PLAI ;
 - ° Travail d'accompagnement réalisé par la CLCV (financée à Quimper par la FAP) : les bénévoles de cette association jouent un rôle important dans le travail d'accompagnement des publics mal-logés (au sein de la cellule mal-logement, mais aussi ménages DALO, etc.), du fait de leur approche « alternative », non-institutionnelle. Ils sont très sollicités mais pour autant sous-financés par QBO.

LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

Noms	Structures - Fonctions occupées
Élus	
Didier Lennon	QBO - Vice-Président, délégué à l'habitat et au logement
Administration / Acteurs institutionnels	
Maryvonne Pesqueur	QBO - Responsable du service Habitat
Françoise Bontonnou	Ville de Quimper - SCHS
Pierre Moulard	Conseil départemental - Directeur adjoint, Direction Habitat
Opérateurs et associations	
Florian Joutel	Urbanis
Chrystelle Anvroin	CLCV
Stéphane Amalir	Fondation Massé Trévidy - Directeur Logement Habitat Jeunes
Pierrick Bellanger	SIAO 29 - Secrétaire général

Poher Communauté : les difficultés à lutter contre le mal-logement en territoire rural du Centre Ouest Bretagne (COB)

Avertissement : Cette monographie a été réalisée entre mars et juin 2019 et les informations recueillies sont susceptibles d'avoir évolué depuis.

L'enquête de terrain réalisée à Poher Communauté a ciblé de manière générale la façon dont les acteurs locaux s'organisent pour répondre aux problématiques de mal-logement sur le territoire. Du fait des caractéristiques de l'agglomération, le mal-logement a été considéré principalement sous l'angle de la précarité énergétique et de l'habitat indigne ; une attention particulière a été également accordée à la problématique du logement, de l'hébergement et de l'accompagnement social des personnes défavorisées en milieu rural.

Portrait de territoire

DONNÉES ET INFORMATIONS CLÉS

- **Démographie** : 15 597 habitants (2016).
- **Nombre de communes dans l'EPCI** : 11 communes.
- **Ancienneté de l'EPCI** : création en 1993 de l'intercommunalité, qui s'est élargie en 2015 avec l'intégration de 3 nouvelles communes.
- **Majorité politique : Président** : Christian Troadec (Maire de Carhaix), divers gauche / régionalisme breton.
- **Niveau de tension du marché immobilier** : détendu.
- **Nombre de logements** : 5 810 résidences principales à l'échelle de l'aire urbaine.
- **Taille du parc social** : 634 logements sociaux au 1^{er} janvier 2019.
- **Nombre de demandeurs de logement social** : ND.
- **Nombre de quartiers prioritaires** : aucun.
- **Parc privé potentiellement indigne** : 498 logements classés en catégorie 6-7-8 du PPPI.

Pour réaliser le diagnostic qui suit, nous nous sommes appuyés sur les données disponibles les plus récentes, à savoir celles publiées par l'INSEE en 2018-2019 à partir des recensements de population de 2010 et de 2015. Néanmoins, les périmètres d'analyse statistique de l'INSEE ne correspondent pas aux limites administratives de Poher Communauté :

- **Le périmètre de l'aire urbaine est légèrement plus restreint que celui de Poher Communauté, mais c'est l'unité statistique de l'INSEE qui s'en rapproche le plus. Elle comprend 7 communes de Poher communauté : Le Moustoir, Plévin, Treffrin, Carhaix-Plouguer, Kergloff, Motreff et Plounévezel.**
- **La zone d'emploi de Carhaix-Plouguer est plus étendue, puisqu'elle recouvre 46 communes. Elle reflète donc des tendances qui s'inscrivent plus à l'échelle du pays COB (Centre Ouest Bretagne), même si le périmètre de ce dernier est plus large (79 communes).**

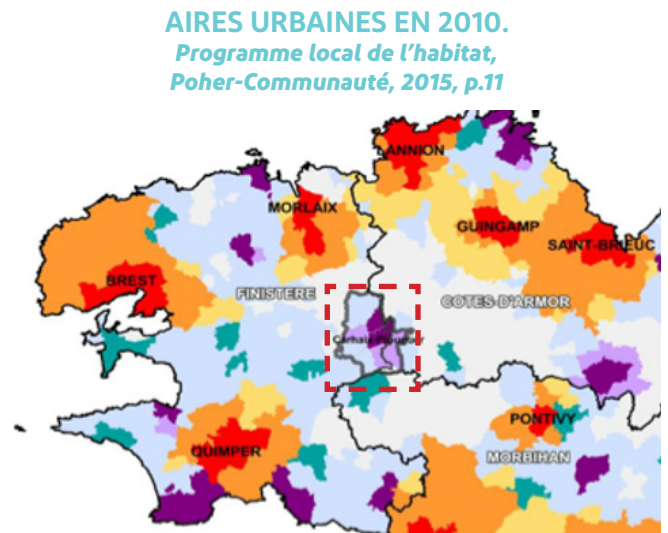
En l'absence de données récentes produites par l'INSEE, nous nous sommes appuyés sur le diagnostic du PLH de Poher Communauté (en date de décembre 2015).

POHER COMMUNAUTÉ : UN « PÔLE » DU CENTRE OUEST BRETAGNE À LA DÉMOGRAPHIE VIEILLISSANTE

Le territoire de Poher Communauté correspond à celui d'une **aire moyenne** selon la définition de l'Insee¹ (en violet sur la carte ci-contre). Il s'organise autour de la **ville de Carhaix-Plouguer, qui constitue la centralité de l'intercommunalité**, avec 7 305 habitants en 2015. Les grandes aires urbaines qui structurent les dynamiques territoriales dans lesquelles s'inscrit Poher Communauté, sont situées dans le Finistère (en rouge et orange sur la carte ci-contre) :

- Aire urbaine de Brest,
- Aire urbaine de Morlaix,
- Aire urbaine de Quimper.

Poher Communauté est à la croisée de trois départements (Morbihan, Finistère, Côtes d'Armor). Si quatre communes de l'intercommunalité sont situées dans les Côtes-d'Armor, la majorité du territoire est finistérien et tourné de ce fait vers les dynamiques de ce département.



SOURCE / CERUR - Groupe Reflex

Le territoire de Poher Communauté se situe au cœur du « **Pays Centre Ouest Bretagne** », dont il représente environ 16 % de la population². **Poher Communauté compte un peu plus de 15 000 habitants, et la démographie du territoire est relativement stable depuis 50 ans**, même si les dernières tendances observées révèlent une dynamique démographique déclinante.

ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES ENTRE 2010 ET 2015

	Commune de Carhaix-Plouguer	Aire urbaine de Carhaix-Plouguer	Zone d'emploi de Carhaix-Plouguer	Département du Finistère
Variation de la population entre 2010 et 2015 (taux annuel moyen en %)	- 0,9	- 0,5	- 0,6	0,2
Dont variation due au solde naturel	- 0,9	- 0,5	- 0,8	- 0,0
Dont variation due au solde migratoire	- 0,1	- 0,1	0,2	0,3

SOURCE / Insee.

En termes de dynamiques démographiques, le constat est fait **d'un vieillissement de la population**. En 2015, à l'échelle de l'aire urbaine de Carhaix-Plouguer, un tiers des habitants est âgé de plus de 60 ans (contre 28,2 % dans le Finistère et 31,6 % dans les Côtes d'Armor)². Le territoire compte par ailleurs 37,9 % de retraités dans la population de 15 ans ou plus en 2015, un chiffre en augmentation (il était de 36,3 % en 2010) et plus important que les moyennes départementales

(31,6 % dans le Finistère et 35,9 % dans les Côtes d'Armor). Cette tendance est à corréliser avec **l'augmentation croissante du nombre de petits ménages** : les personnes isolées représentent près de la moitié des ménages de l'intercommunalité (42,4 % à l'échelle de l'aire urbaine de Carhaix en 2015, contre 39,9 % en 2010). **Ces personnes âgées et isolées sont plus souvent des femmes**, puisque c'est le cas de 60 % des personnes de plus de 65 ans sur le territoire³.

¹ D'après l'Insee, les «moyennes aires» désignent un ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle (unité urbaine) de 5 000 à 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

² INSEE RP 2010 et RP 2015.

³ INSEE RP 2010 et RP 2015.

D'après le diagnostic du PLH de Poher Communauté (en date de 2015), **l'attractivité résidentielle du territoire s'exerce notamment vis-à-vis de personnes extérieures à la région Bretagne**, qui représentent le flux le plus important d'arrivées sur le territoire (+ 785 habitants entre 2003 et 2008). D'après les témoignages recueillis, leur profil correspond davantage à celui de **personnes inactives, souvent retraitées, sans attaches familiales ou amicales locales**. Les personnes actives ou en formation tendent davantage à quitter le territoire pour s'installer dans d'autres communes de Bretagne, et notamment à Brest, le pôle d'emploi le plus important à proximité. Pour autant, on constate un **attachement assez fort des habitants à leur territoire** : d'après les services de l'intercommunalité, beaucoup de parcours résidentiels se font au sein de l'espace communautaire¹ ; le reste du pays COB (hors Poher Communauté) constitue le second flux de migrations résidentielles². De plus, les ménages du territoire ont globalement une forte ancienneté dans le logement : 55,6 % ont emménagé depuis 10 ans ou plus, dont 24,4 % depuis plus de 30 ans.

UN TERRITOIRE MARQUÉ PAR LA PAUVRETÉ AU SEIN D'UNE RÉGION PLUTÔT AISÉE

Carhaix-Plouguer constitue le bassin d'emploi principal du Centre Ouest Bretagne (73 % des emplois du territoire d'après le PLH de 2015). Au global, le territoire de Poher Communauté offre plus de 7 000 emplois, dont une majeure partie sont occupés par les actifs du territoire (plus de 60 %). Les secteurs d'activités primaire et secondaire sont dominants, et

notamment l'industrie agroalimentaire (36 % des salariés du bassin d'emploi)³.

De plus, le territoire de Poher Communauté a connu dans les dernières années plusieurs fermetures d'usines : conserverie Boutet-Nicolas (2008), Marine Harvest (2014), Entremont - groupe Sodial (2017-2018), etc. L'implantation de l'usine de poudre de lait de l'entreprise chinoise Synutra à Carhaix en 2015 a permis de recréer des emplois, mais à dire d'acteurs les conditions de travail - et notamment les salaires - n'y seraient pas aussi favorables. **Les taux de chômage en 2015 reflètent les difficultés économiques du territoire** : 14,7 % à l'échelle de la commune de Carhaix-Plouguer, 12,8 % à l'échelle de l'aire urbaine.

Globalement, **le pays COB (Centre Ouest Bretagne) fait figure de « parent pauvre » « historiquement délaissé »** au sein d'une région Bretagne attractive et dynamique sur le plan économique. Ouvriers et employés sont surreprésentés dans la population (27,9 % et 26,7 %)⁴, avec des salaires plus bas, et **le niveau de vie à Poher Communauté est moins élevé qu'ailleurs en Bretagne**. Au regard des données disponibles, la pauvreté à l'échelle de Poher communauté semble concentrée dans la ville centre de Carhaix-Plouguer (15,2 % contre 14,1 % à l'échelle de l'aire urbaine). La pauvreté semble également renforcée à l'échelle de la zone d'emploi de Carhaix-Plouguer (17 %), ce qui montre que **Poher Communauté est une zone relativement moins défavorisée que le reste du pays COB**.

DONNÉES SOCIO-ÉCONOMIQUES

	Commune de Carhaix-Plouguer	Aire urbaine de Carhaix-Plouguer	Zone d'emploi de Carhaix-Plouguer	Département du Finistère	Département des Côtes d'Armor
Revenu médian disponible par UC par an (€)	19 318	19 585	18 685	20 481	20 064
Part des foyers imposables	49,1 %	50,3 %	45,1 %	53,4 %	51,5 %
Taux de pauvreté	15,2 %	14,1 %	17 %	10,9 %	12,1 %

SOURCE / Insee, 2015.

¹ Plus d'un changement de logement sur 3 se ferait intra-Poher Communauté en 2015.

² Flux d'arrivées de 853 personnes du pays COB hors Poher Communauté entre 2003 et 2008, contre 599 départs. Source : CERUR- Groupe Reflex, CERUR- Groupe Reflex, *Rapport de Diagnostic, Programme local de l'habitat*, Poher Communauté, 2015, p. 15.

³ Ibid.

⁴ Emplois par catégorie socioprofessionnelle en 2015 à l'échelle de l'aire urbaine de Carhaix-Plouguer. Source : Insee, RP 2015.

La part des prestations sociales dans les revenus est également plus élevée sur le territoire de Poher Communauté, au regard des moyennes départementales : à l'échelle de l'aire urbaine, les prestations sociales représentent 5,9 % de l'ensemble des revenus disponibles des ménages, dont 2 % pour les minima sociaux. En comparaison, ces chiffres s'élèvent respectivement à 4,9 % et 1,5 % pour le Finistère, 5 % et 1,5 % pour les Côtes d'Armor.

D'après les données de la CAF du Finistère disponibles à l'échelle de Poher Communauté¹, **les allocataires de la CAF seraient en majorité des personnes seules (57 %) ou des familles monoparentales (24 %)**, avec 42 % d'allocataires âgés de 40 à 59 ans, 12 % ayant plus de 60 ans. Les données disponibles sur les statuts d'occupation permettent de voir qu'un tiers des allocataires est accueilli dans le parc social, et que **plus de la moitié (53 %) des allocataires sont logés dans le parc privé, qui concentre donc de nombreuses situations de fragilité sociale et économique**. 15 % des allocataires sont par ailleurs des propriétaires en accession. À noter que ces chiffres sont très certainement en deçà de la réalité, plusieurs acteurs soulevant **une problématique forte de non-recours sur le territoire** (du fait de pratiques locales assez caractéristiques du milieu rural) :

« Il y a une culture de la solidarité familiale : ce qui est dans la famille ne doit pas en sortir. [...] Ceux qui vont être le plus en difficulté : ce sont les personnes qui sont très fortement ancrées sur le territoire, qui sont là depuis plus de 25 ans, qui ne vont pas avoir recours aux aides, car ce n'est pas dans les habitudes culturelles du territoire ». (Acteur institutionnel).

Interrogés sur les « figures » de la pauvreté dans le territoire, **plusieurs acteurs évoquent** « une problématique liée au veuvage », **avec le cas de femmes âgées et isolées dont les revenus sont aujourd'hui très faibles**, du fait de retraites inexistantes ou incomplètes liées à l'absence d'activités ou à du travail non-déclaré. Ces personnes perçoivent aujourd'hui les minima sociaux.

UN PARC DE LOGEMENTS INDIVIDUELS ANCIENS ET ÉNERGIVORES, TOUCHÉ PAR LA VACANCE

La configuration des logements de Poher Communauté est caractéristique d'un territoire rural (*données à l'échelle de l'aire urbaine*) :

- **Une majorité de maisons** (79,5 %) plus que d'appartements (19,3 %) ;
- **De grands logements**, avec près de la moitié de logements de plus de 5 pièces (48,7 %), et un nombre moyen de 4,4 pièces par résidence principale, pour 2,2 personnes en moyenne ;
- **Des logements anciens et énergivores** : 41,7 % des logements ont été construits avant 1970 et l'établissement des premières réglementations thermiques. 41 % du parc de logements de Poher Communauté était classé par l'ADEME en 2012 comme potentiellement « énergivore » (étiquette E, F, G).

De même, le statut d'occupation des logements est caractéristique du milieu rural : à l'échelle de l'aire urbaine, on compte **une majorité de propriétaires** (69,5 % en 2015) et une minorité de locataires (28,9 %). Le diagnostic du PLH souligne toutefois que ces taux globaux sont à nuancer, et que la ville de Carhaix accueillerait plus de locataires que sur le reste du territoire.

Le marché de l'immobilier est très détendu sur la totalité du Centre Ouest Bretagne, qui figure parmi les territoires les moins chers du Finistère, pour la construction neuve comme pour l'achat dans l'ancien. Ainsi, plus de 90 % des terrains à bâtir en 2011 à Poher Communauté se vendaient en dessous de 50 000 € et plus de 50 % des maisons étaient vendues à moins de 100 000 € (90 % à moins de 160 000 €²).

L'accession à la propriété est une tradition forte en Bretagne à dire d'acteurs. Au regard des prix très bas de l'immobilier, elle est **une perspective envisageable et relativement facile pour les ménages du territoire**, notamment pour l'achat dans l'ancien. Cependant, la nature de ces biens (anciens, dégradés, énergivores, etc.) implique souvent la réalisation d'importants travaux qui ne sont pas toujours bien anticipés par les ménages, alors que leurs capacités financières sont limitées. Ces achats immobiliers mal sécurisés peuvent de ce fait conduire à des situations

¹ Données de 2013 de la CAF 29. Source : CERUR- Groupe Reflex, *Rapport de Diagnostic, Programme local de l'habitat*, Poher Communauté, 2015, pp. 70-72.

² Département du Finistère, Plan départemental de l'habitat 2014-2020, p. 45 et 50.

de mal-logement et/ou de surendettement, et c'est à ce titre que le PLH évoque une « vigilance à avoir sur les projets d'accession à la propriété »¹.

« Les prix de l'immobilier sont tellement peu chers qu'on peut acheter des maisons pour des prix très très bas. [Les propriétaires occupants] arrivent beaucoup du Nord de la France, d'autres régions, ils se disent qu'il y aura des infrastructures de transport pour se déplacer... [...] Les maisons qu'ils achètent sont souvent dans un état pitoyable, ce sont des grands logements très peu ou mal isolés, pour lesquels il y a des

gros gros travaux à engager. Les gens se retrouvent avec des travaux à faire qu'ils ne peuvent pas faire, ou des factures insurmontables. Ce sont des ménages qui n'ont pas envisagé tous ces travaux-là, ils ne seront pas à même de les réaliser. » (Représentant de Poher Communauté)

À l'échelle de l'aire urbaine de Carhaix-Plouguer, une **partie importante du parc est inoccupée**. La progression de la vacance s'inscrit dans une tendance départementale, mais cette dynamique se trouve particulièrement prononcée sur le territoire de Poher Communauté.

TAUX DE LOGEMENTS VACANTS EN 2010 ET 2015

	Commune de Carhaix-Plouguer	Aire urbaine de Carhaix-Plouguer	Zone d'emploi de Carhaix-Plouguer	Département du Finistère	Département des Côtes d'Armor
Taux de logements vacants en 2010	10 %	8,5 %	10,9 %	7 %	7,4 %
Taux de logements vacants en 2015	12,9 %	11,2 %	12,9 %	7,9 %	8,7 %

SOURCE / Insee.

La vacance se concentre notamment dans la « ville-centre » de Carhaix-Plouguer, qui présente une problématique de vacance structurelle notable². Si Carhaix concentre la majorité des logements vacants de Poher Communauté (53 % en 2011), le phénomène est aussi marqué sur de plus petites communes de l'EP-CI (Poullaouen et Saint-Hernin), qui totalisent d'après

le PLH 20 % de la vacance observée à l'échelle de l'intercommunalité³. **Ce phénomène s'inscrit dans la problématique plus générale de l'attractivité de centres-bourgs comme Carhaix-Plouguer**, puisque la ville connaît également une vacance commerciale importante.

Les formes de mal-logement sur le territoire de Poher Communauté : une problématique centrale de précarité énergétique et d'habitat indigne, dont le traitement reste à améliorer

La réalité de Poher Communauté est celle d'un territoire rural et isolé, à la population vieillissante, dont le parc de logements, majoritairement privé, présente

des signes de dégradation importante. **La sous-occupation de grands logements énergivores interroge sur les capacités des ménages à entretenir et à chauffer leur bien**, au regard des niveaux de vie peu élevés sur le territoire. Ces différents facteurs concourent à ce que **les problématiques de précarité énergétique et d'habitat indigne soient très présentes sur le territoire**.

Poher Communauté est un territoire peu maillé par les transports en commun, où les ménages utilisent donc leur propre véhicule pour se déplacer. En 2015, d'après l'INSEE, 86,2 % des ménages de l'aire urbaine ont au moins une voiture. Du fait de cette nécessité d'avoir un

¹ CERUR- Groupe Reflex_, *Rapport de Diagnostic, Programme local de l'habitat*, Poher Communauté, 2015, p. 58.

² D'après la DGFP, la ville comptait 618 logements vacants en 2014 qui forment des « poches » de vacance dans certaines rues. La vacance est avant tout structurelle : en effet, d'après les données du PLH, 37% des logements sont vacants depuis plus de 2 ans, et 56% entre 1 et 2 ans.

³ CERUR- Groupe Reflex_, *Programme local de l'habitat*, Poher Communauté, 2015, p. 33.

véhicule, du niveau de vie peu élevé et de la surface importante des logements avec de faibles performances énergétiques, **la problématique de « vulnérabilité énergétique »¹ est extrêmement prononcée.** Dans ce contexte, certains ménages sont contraints d'arbitrer dans leurs dépenses énergétiques, entre carburant nécessaire aux déplacements et chauffage pour le logement, et peuvent faire le choix de privilégier leur mobilité au détriment de leur confort thermique, la privation de chauffage n'étant pas sans conséquences sur leur santé.

Le phénomène de vulnérabilité énergétique se traduit également par **une problématique d'impayés de factures énergétiques très importante sur le territoire.** L'aide pour le paiement des factures énergétiques (électricité/gaz/bois) représente environ 58,2 % des « secours » sollicités auprès du CCAS de Carhaix en 2017, et les demandes sont en augmentation (de 34 en 2014 à 53 en 2017). Les fournisseurs d'énergie sont tenus de fournir la liste des personnes en situation d'impayés, et le CCAS contacte par courrier les personnes dont la dette est supérieure à 100 euros et qui ne sont pas connus des services de la municipalité. **Le CCAS n'a pour l'heure pas de véritable visibilité sur le nombre total de personnes en situation d'impayés repérées par les fournisseurs d'énergie, ni sur les causes de l'impayé** (habitat énergivore, mauvais usage du logement, etc.). Le système existant de prise de contact par courrier est relativement peu efficace : seulement 10 % des ménages répondent à l'invitation du CCAS, ce qui traduit une vraie difficulté à entrer en contact avec ces publics en difficulté. Quand elles sont découvertes tardivement, certaines situations peuvent être « catastrophiques » avec des impayés montant jusqu'à 2 000 euros, qui révèlent des difficultés plus graves et plus complexes qu'une « simple » dette énergétique.

Au-delà des questions de précarité énergétique, la problématique de l'habitat indigne est également importante sur le territoire de Poher Communauté. D'après le diagnostic du PLH (en date de 2015), **7,5 % du parc privé de Poher Communauté relèverait du « parc privé potentiellement indigne »**, un chiffre plus élevé que ce qui est constaté aux échelles départementales (taux de PPPI de 5 % dans le Finistère, de 7,6 % dans les Côtes d'Armor). La proportion de logements classés en catégorie 7 et 8² est notable (40 %

du PPPI). En volume absolu, les situations de PPPI concernent avant tout des propriétaires occupants (environ 62 % du PPPI), souvent âgés. En proportion toutefois, on remarque que le parc locatif privé présente plus de logements potentiellement indignes que le parc privé occupé par leurs propriétaires (11,5 % du parc privé locatif est potentiellement indigne, contre 5,8 % du parc de propriétaires occupants). D'après les acteurs rencontrés, **Poher Communauté compterait plusieurs propriétaires bailleurs aux pratiques délicates**, repérés par les professionnels du territoire.

En réponse à ces problématiques de précarité énergétique et d'habitat indigne, deux outils sont principalement mobilisés par les acteurs du territoire :

• Les visites « eau-énergie » de l'ALECOB

L'Agence locale de l'énergie du Centre Ouest Bretagne (ALECOB) est active à l'échelle du pays COB. Elle travaille sur les questions de précarité énergétique en partenariat avec le département du Finistère, pour lequel elle réalise depuis 2005 des **visites « eau-énergie »**. Celles-ci sont depuis janvier 2018 mises en œuvre dans le cadre du SDIME (Service départemental d'intervention pour la maîtrise de l'énergie), dont l'ALECOB est délégataire.

L'agence réalise des visites au domicile des particuliers orientés par le réseau des partenaires locaux : travailleurs sociaux du Conseil départemental, mais aussi associations caritatives, via un système de permanence récemment mis en place. L'ALECOB peut aussi s'autosaisir quand un ménage la sollicite de manière spontanée, y compris dans le cas où le ménage n'est pas accompagné par un travailleur social du département.

L'ALECOB a réalisé **120 visites à domicile en 2018**, auprès de locataires du parc privé (environ 2/3) comme de propriétaires occupants (environ 1/3). À l'échelle de Poher Communauté, seules les communes finistériennes sont concernées, en l'absence de SDIME dans les communes des Côtes d'Armor.

À dire d'acteurs, **l'ALECOB est l'institution qui connaît le mieux la situation des ménages sur le terrain** : via le SDIME, elle a en effet les moyens d'aller chez les ménages pour réaliser un diagnostic complet

¹ L'INSEE définit la vulnérabilité énergétique comme la situation où le taux d'effort énergétique (dépenses énergétiques contraintes rapportées aux ressources) est supérieur à un certain seuil. Ce seuil correspond au double de la médiane des taux d'effort observés en France métropolitaine l'année considérée. http://onpe.org/vulnerabilite_et_mobilite/vulnerabilite_energetique_loin_des_poles_urbains_chauffage_et_carburant

² Logements de qualité médiocre dont les occupants ont des ressources très modestes.

du logement suivi de préconisations et d'orientations pour mobiliser des fonds (fonds propres de l'ALECOB, fonds départementaux, de la FAP, etc.). De plus, **l'entrée par la « précarité énergétique » est moins stigmatisante pour les ménages**, tout en permettant ultérieurement une réorientation et un passage de relais vers d'autres acteurs, l'ALECOB n'ayant pas vocation à traiter des situations d'habitat indigne.

• L'OPAH du pays COB

Après 2 ans d'interruption entre 2016 et 2018, une OPAH a été relancée à l'échelle du pays COB. Outre Poher Communauté, l'OPAH couvre 2 autres intercommunalités (Monts d'Arrée Communauté, CC de Haute Cornouaille). L'opération est portée par SOLIHA et a pour maître d'ouvrage le syndicat mixte pour le développement du Centre Finistère – Pays touristique. **L'OPAH est orientée avant tout vers les propriétaires occupants rencontrant des problématiques de précarité énergétique, conformément aux orientations de l'ANAH.**

Concernant les situations d'habitat indigne, celles-ci sont bien repérées via la mobilisation du réseau des partenaires, mais leur traitement s'avère beaucoup plus complexe. En effet, les ménages concernés, propriétaires comme locataires, ont souvent de trop faibles ressources pour pouvoir assurer le paiement du reste à charge des dossiers ANAH. Ainsi d'après l'opérateur, la problématique globale de la lutte contre l'habitat indigne sur le territoire du COB est celle des suites données aux signalements : « on repère, mais on sait qu'on n'arrive pas correctement à répondre aux situations ».

L'enjeu serait de pouvoir davantage mobiliser des leviers tels que celui de la consignation des aides de la CAF pour les logements loués, ainsi que les aides complémentaires existantes, qu'elles proviennent des collectivités (Poher Communauté peut ainsi attribuer des aides de 5 000 euros maximum), du Département (subvention départementale à l'amélioration de l'habitat) ou d'associations comme la Fondation Abbé Pierre.

Un autre enjeu serait de faire en sorte que, quand la piste du dossier ANAH ne peut pas être activée, **le circuit de réorientation des dossiers vers le réseau**

de partenaires soit plus fonctionnel, afin que les ménages puissent avoir accès à d'autres interlocuteurs, de droit commun (CCAS/CIAS, ALECOB, Conseil départemental, etc.) ou associatifs (comme la Fondation Abbé Pierre). L'enjeu en matière d'accès aux droits paraît important et l'opérateur indique faire une demande systématique d'accompagnement social pour les ménages repérés, afin que ces derniers aient la possibilité a minima d'avoir un suivi social, même si les mesures d'ASLL sont en nombre limité sur le département.

De manière générale, le circuit de signalement et de traitement de l'habitat indigne semble assez opaque et peu fructueux sur le territoire de Poher Communauté, puisque très peu d'arrêtés sont pris, alors que les situations sont connues (notamment via l'intervention de l'ALECOB sur le terrain). Une hypothèse évoquée pour expliquer ce constat est que **les situations les plus simples seraient traitées à l'échelle locale et que seules les situations les plus lourdes seraient remontées au pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne.** De son côté, l'ALECOB fait part **d'interrogations sur le devenir des signalements qu'elle transmet au PDLHI.** L'agence signale en effet les situations lourdes sur lesquelles son intervention paraît trop limitée, mais souligne un manque de visibilité sur le devenir de ces situations, une fois les fiches de repérage transmises.

En conclusion, **en matière de lutte contre l'habitat indigne, l'enjeu semble sur le territoire de Poher Communauté d'aller au-delà du repérage, en mettant en place un partenariat plus efficace et davantage soutenu sur le plan politique par les élus, notamment au niveau communautaire,** puisque c'est l'EPCI qui a désormais la compétence habitat/logement. Les pistes d'amélioration de la lutte contre le mal-logement semblent passer avant tout par un travail sur la gouvernance.

Gouvernance et stratégies de lutte contre le mal-logement

LE CENTRE OUEST BRETAGNE, DES MOYENS D'AGIR LIMITÉS MAIS DES EXPÉRIMENTATIONS INNOVANTES

Poher Communauté s'inscrit dans le pays « Centre Ouest Bretagne », un territoire administratif créée en 2002¹, d'abord sous le statut de Groupement d'intérêt public de développement local, avant de prendre le statut de Pôle d'Équilibre Territorial et Rural en 2017. Si la **notion de « pays »** (instituée par le législateur à la fin des années 1990²) est tombée par la suite en relative désuétude, elle reste **une échelle institutionnelle en-**

core opérante en Bretagne d'un point de vue culturel comme sur le plan des politiques d'aménagement³. C'est notamment le cas du pays « Centre Ouest Bretagne » (COB), qui se divise entre trois départements (Côtes d'Armor, Finistère et Morbihan) et revendique une identité culturelle et politique forte et distincte. Il s'agit également **d'un territoire relativement isolé au regard des grandes centralités régionales bretonnes, qui s'avère peu couvert par les politiques et dispositifs publics**. Les partenaires institutionnels et associatifs actifs sur le territoire sont peu nombreux et l'offre existante pour les publics en difficulté réduite, qu'il s'agisse de logement/d'hébergement ou d'accompagnement social lié au logement.

OFFRE EXISTANTE EN TERMES DE LOGEMENT / HÉBERGEMENT ET D'ACCOMPAGNEMENT SOCIAL LIÉ AU LOGEMENT POUR LES PERSONNES EN DIFFICULTÉ

Places gérées par l'association Carhaix Relais :

- 1 logement d'urgence en FJT
- 2 places pour personnes SDF dans une « halte d'urgence »
- 6 logements pour hébergement temporaire (5 studios et 1 T4).

Places gérées par la fondation Massé Trévidy :

- 5 places CHRS hors les murs (mesure AGIR)
- Double appartement pour femmes victimes de violence, ouvert en novembre 2018.

En projet :

- Création de logements adaptés en PLAI par Finistère Habitat dans le centre-ville de Carhaix
- Pojet d'intermédiation locative dans le parc privé en mandat de gestion, à l'étude par la Fondation Massé Trévidy

La Fondation Massé Trévidy déploie par ailleurs depuis 2015 des mesures ASLL financées par le Conseil départemental du Finistère sur le territoire du COB (27 mesures d'après les dernières données disponibles), ainsi que des mesures AVDL pour le compte de l'État.

À dire d'acteurs, **les acteurs associatifs en charge de l'accompagnement social en Centre Ouest Bretagne rencontrent des difficultés à répondre aux besoins des ménages**. De fait, les financements publics ne tiennent pas compte des dimensions géographiques et organisationnelles de l'intervention sociale :

les opérateurs sont en effet positionnés dans les grands pôles urbains (Carhaix, Quimper) où se concentrent les besoins, et n'ont pas d'implantations dans des zones plus rurales comme Poher Communauté. **L'intervention dans ces territoires plus éloignés est coûteuse (déplacements longs et répétés) et sous-financée**

¹ Entité qui fait suite au Groupe d'action locale du Centre Ouest Bretagne, créée en 1992 grâce au programme européen Leader I.

² Les « pays » sont officialisés par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADT) (1995) puis renforcés par la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT). Les « pays » fonctionnent à l'échelle de bassins de vie et d'emploi. Ils sont le produit des communes et/ou EPCI qui le composent, et servent un projet de territoire partagé. Ils disposent aujourd'hui d'une nouvelle assise juridique par le biais des Pôles d'équilibre territorial et rural (loi de Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles – 2014).

³ Source : <http://bcd.bzh/becedia/fr/les-pays-une-longue-marche-vers-une-evidence>

par la puissance publique, qui reste « aveugle » aux distances. De ce fait, les acteurs locaux majeurs hésitent à s'implanter sur le territoire du COB ou s'en retirent. C'est ainsi le cas pour l'AGEHB (Animation et Gestion pour l'Emploi et l'Hébergement en Bretagne), basée à Brest, qui a arrêté ses activités sur le territoire de Poher Communauté. Comme sur tant d'autres sujets (accès à la santé, à l'emploi, aux droits...), **il vaut donc mieux en matière d'accès aux services sociaux, habiter dans un centre urbain que dans des territoires ruraux désertifiés par les acteurs publics et associatifs.** À l'heure actuelle, la Fondation Massé-Trévidy, basée entre Quimper et Morlaix, est le seul acteur de l'accompagnement social et de l'AHI actif sur le territoire de Poher Communauté, aux côtés de Carhaix-Relais, structure associative rattachée à l'intercommunalité.

Ce contexte d'intervention, s'il s'avère difficile, peut aussi conduire à la **création d'initiatives innovantes.** Ainsi, c'est sur le territoire de Poher Communauté qu'ont été développées les premières mesures AGIR (Accompagnement Global Individuel Renforcé), financées par la DDCS à partir de 2013. Ces me-

sures ont été initiées à l'échelle de la ville de Carhaix, suite au constat du SIAO 29 qu'une partie importante de personnes orientées vers les CHRS de Morlaix ou de Quimper refusait les propositions qui leur étaient faites. **Les mesures AGIR visent un public de personnes présentant des besoins d'accompagnement social global et renforcé, mais qui ne souhaitent pas quitter le territoire pour intégrer une institution.** Le principe est d'intervenir au plus près de ces personnes, à leur domicile ou dans un autre lieu (bureau à la mairie, café, voiture, et aujourd'hui « COB Mobile » -cf. ci-dessous). **Ces mesures, dont la prescription passe par le SIAO, peuvent être considérées comme une forme de « CHRS hors les murs » qui s'inscrivent dans une démarche de « Logement d'abord ».** Depuis 2013, 64 mesures AGIR (d'une durée de 6 mois renouvelable) ont été financées par l'État à l'échelle du pays COB, pour une cinquantaine de ménages accompagnés (majoritairement un public d'hommes seuls et jeunes, puisqu'une trentaine d'admissions sont fléchées par la Mission locale). Le dispositif a entretemps essaimé, puisqu'il est désormais également actif sur le pays de Brest.

LE DÉVELOPPEMENT DE L'ALLER-VERS EN SECTEUR RURAL VIA LE COB'MOBIL, UN PROJET INNOVANT SOUTENU PAR LA FONDATION ABBÉ PIERRE

Le COB'Mobil est un **projet de camping-car aménagé et transformé en « bureau mobile »**, qui permet à un travailleur social de réaliser l'ensemble des démarches nécessaires à tout accompagnement social. Cette initiative a été lancée par la Fondation Massé Trévidy, en réponse au constat formulé d'une difficulté des travailleurs sociaux de l'association à intervenir sur le territoire du Centre Ouest Bretagne, dans le cadre des mesures ASLL et des mesures AGIR. En effet, les travailleurs sociaux devaient jusqu'alors se déplacer depuis Morlaix ou Quimper en utilisant des véhicules de service, et ne disposaient pas sur place d'espace confidentiel et dédié pour assurer les entretiens, équipé d'un réseau internet et/ou téléphonique fonctionnel. Les conditions de déploiement de l'accompagnement étaient donc difficiles, pour les salariés comme pour les bénéficiaires.

Le COB 'Mobil a vocation à être un bureau polyvalent (équipement informatique et téléphonique) et itinérant, se déplaçant au plus près du lieu de résidence des personnes pour leur offrir l'accès à un accompagnement social. Le camping-car a commencé à sillonner le territoire du COB et notamment de Poher Communauté depuis avril 2019. L'idée à plus long terme est d'accueillir d'autres partenaires au sein du COB'Mobil, tel qu'un infirmier, un conseiller eau-énergie, ou encore des représentants de Pôle emploi, de la Sécurité sociale, de l'ANAH, etc. Ce type de projet a donc **une vocation plus large de pallier la désertification de l'offre de services publics sur des territoires comme celui du pays COB.**

Outre les fonds propres de la fondation Massé Trévidy, le projet est soutenu financièrement par les fondations Abbé Pierre, Crédit Agricole et AG2R. Poher Communauté devrait également contribuer au financement, ce qui permettra à l'intercommunalité d'être mieux identifiée par les habitants.

UNE POLITIQUE DE L'HABITAT INTERCOMMUNALE QUI S'ÉLABORE PROGRESSIVEMENT, AVEC UNE GOUVERNANCE ENCORE INCERTAINE

Poher Communauté est une intercommunalité à caractère rural de petite taille, dont la politique habitat se met progressivement en place. Un premier PLH a été adopté en 2017, alors même que la communauté n'est pas assujettie à l'obligation de se saisir de cet outil¹. La démarche de l'intercommunalité est donc volontariste, cela afin de s'affirmer en tant que « chef de file » en matière de politique locale de l'habitat sur le territoire, en définissant des priorités et des axes de développement pour les 6 années à venir.

3 orientations prioritaires sont identifiées par le PLH de Poher Communauté :

- 1) Développer l'attractivité du territoire
- 2) Engager la réhabilitation du parc existant, orientation qui constitue l'objectif prioritaire de l'intercommunalité
- 3) Les réponses aux publics aux besoins spécifiques

Le dernier axe de développement est plus transversal et vise à répondre aux enjeux en matière de gouvernance, en assurant l'animation, le suivi et l'évaluation de la politique d'habitat communautaire qui est déployée.

Le « document de travail » qu'est le PLH a permis « une prise de conscience » et a fixé une « feuille de route » pour le développement de la compétence « habitat » à l'échelle communautaire. Celle-ci est donc récente et toujours en cours de consolidation. Elle se heurte à plusieurs difficultés :

- **le manque de moyens en ingénierie « humaine »** : le service Habitat-Transports est composé d'une seule responsable, qui assure seule les missions pour ces deux thématiques ;
- **le manque de pilotage politique à l'échelle communautaire** : les compétences de l'intercommunalité en matière d'habitat restent encore limitées, du fait de la forte prégnance d'un « fait communal ». Ainsi, les polices spéciales restent au niveau des maires, et chaque commune tend à traiter les situa-

tions de mal-logement à son échelle, en lien direct avec les partenaires (ADIL, ALECOB), sans solliciter les services de l'intercommunalité.

Pour l'heure, en l'absence d'une véritable politique de l'habitat sur le territoire de Poher Communauté et d'une volonté forte des élus de s'impliquer sur ces questions, **les situations sont le plus souvent traitées par le CCAS de Carhaix / CIAS de Poher Communauté, mais les réponses apportées restent insuffisantes faute de moyens et de coordination efficace entre acteurs.**

Carhaix est la seule ville de Poher Communauté à disposer d'un CCAS, dont les missions se sont amplifiées au fil des années. L'équipe du CCAS est aujourd'hui composée de 7 personnes, ce qui correspond à un service relativement étoffé et traduit une place accordée à l'action sociale assez importante, au regard de ce qui peut s'observer dans d'autres communes de taille similaire, à dire d'acteurs. Outre le fait d'avoir contribué à structurer l'accompagnement social sur le territoire, le CCAS a joué un rôle central dans l'élaboration d'une politique d'hébergement, par l'intermédiaire de la création de l'association Carhaix Relais, qui fait partie du SIAO 29.

Les fonctionnements du CCAS et du CIAS sont étroitement imbriqués, puisque la directrice est la même pour les deux structures : 40 % de son temps de travail est consacré au CIAS, 60 % au CCAS qui reste l'acteur principal et central en matière de lutte contre le mal-logement sur le territoire. **De fait, au regard des actions déployées par le CCAS de Carhaix, le CIAS de Poher Communauté a des missions plus restreintes.** Le CIAS a pour objet le logement social d'intérêt communautaire, ce qui correspond à la gestion du FJT, des logements autonomes pour personnes âgées et de la structure d'hébergement temporaire et d'urgence gérée par Carhaix Relais. **De manière générale, le CIAS reste encore peu connu des professionnels** : bien souvent, les secrétaires de mairie des petites communes se tournent plus spontanément vers les travailleurs sociaux du Département en cas de besoin ou vers le CCAS de Carhaix, plus identifié, et qui bénéficie aussi de plus de moyens financiers et humains. **Plusieurs acteurs interrogés ont souligné l'enjeu que les compétences du CIAS soient augmentées afin que son action prenne de l'ampleur à l'échelle de Poher Communauté.**

¹ L'élaboration d'un PLH est en effet obligatoire uniquement pour les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération, ainsi que les communautés de communes compétentes en matière d'habitat de plus de 30 000 habitants, comprenant au moins une commune de 10 000 habitants.

CARHAIX-RELAIS : UNE STRUCTURE COMMUNAUTAIRE POUR DES SOLUTIONS D'HÉBERGEMENT D'URGENCE

Carhaix Relais a été créée en 1995 sur impulsion du CCAS de Carhaix, afin de pouvoir ouvrir des logements temporaires (financement ALT). La structure est désormais communautaire, et dispose d'une convention avec le CIAS. Outre les élus des différentes communes, elle rassemble également dans ses instances des représentants des associations caritatives locales et des bailleurs sociaux.

L'association gère plusieurs logements d'urgence (cf. ci-dessus) et accueille entre 30 à 40 personnes chaque année. Il s'agit de la plus petite structure d'hébergement du Finistère, l'élue à l'action sociale de la ville de Carhaix ayant présidé pendant plusieurs années le SIAO 29. L'inscription dans le partenariat départemental a permis aux acteurs locaux de monter en compétence (partage de connaissances, de savoir-faire et d'expériences) et d'étayer les solutions déployées sur le territoire, que ce soit en matière d'hébergement ou d'accompagnement social.

Carhaix Relais organise un comité de suivi, qui se réunit 4 fois par an et rassemble un ensemble de partenaires (bailleurs sociaux, Conseil départemental du Finistère, Mission locale, FJT, ALECOB, CCAS, Fondation Massé Trévidy, etc.), afin d'échanger sur les situations complexes au sein des publics hébergés par l'association.

Globalement, une partie des acteurs interrogés soulignent qu'au regard des besoins existants sur le territoire, le **partenariat en place, s'il n'est pas très formalisé, parvient à apporter un niveau de réponse suffisant**. La petite taille du territoire, l'interconnaissance entre partenaires et les habitudes de travail partagées expliqueraient que l'articulation des différentes interventions se fasse « naturellement ».

Cependant, d'autres interlocuteurs soulignent la **nécessité de mettre en place une « vraie gouvernance », qui dépasse le stade du partenariat informel et des solutions « ad hoc »**. C'est d'ailleurs tout l'objet du 4^e axe du PLH, dont le but est de structurer la gouvernance de la politique communautaire de l'habitat en mettant en place des instances de pilotage, d'animation partenariale, de suivi et d'évaluation.

Dans la continuité des travaux du PLH, l'un des principaux enjeux identifiés est de **mettre en place une cellule « mal-logement »**, au croisement des thématiques de l'habitat, du logement et de l'accompagnement social. Une telle cellule permettrait de :

- améliorer le repérage, le suivi et le traitement des situations de mal-logement,
- harmoniser et de formaliser les pratiques de signalement et de traitement des situations,
- apporter des réponses collectives et coordonnées aux ménages en difficulté.

D'autres territoires voisins (Brest, Morlaix) ont mis en place des commissions de cette nature, avec des résultats encourageants et des modalités d'action qui pourraient inspirer Poher Communauté.

L'une des solutions envisagées pour créer cette « cellule mal-logement » serait de s'appuyer sur l'existant, en élargissant l'action du comité de suivi de Carhaix-Relais. Jusqu'alors, ce comité ne traite que des questions d'hébergement, de logement temporaire et de logement social, et pas des sujets liés à l'habitat ou à la rénovation des logements. L'idée serait de faire évoluer ce comité de suivi en commission mal-logement, en y intégrant de nouveaux partenaires (ADIL, CLCV, CAF, Fondation Abbé Pierre, etc.) et en assurant un fonctionnement à un niveau intercommunal.

La piste d'une cellule mal-logement rencontre toutefois des difficultés à se concrétiser pour l'instant, faute de véritable soutien politique. L'enjeu pour Poher Communauté est donc désormais de convaincre davantage d'élus, pour que ces derniers puissent défendre cette initiative et plus généralement le sujet du mal-logement au niveau de l'intercommunalité.

Les points clés pour le colloque :

- Un territoire rural qui se caractérise par une dégradation importante du parc de logements, en partie vacant, en partie occupé par des ménages avec un très faible niveau de ressources.
- Un territoire divisé entre différentes échelles territoriales (3 départements, niveau du pays COB, de l'intercommunalité, des communes...) et peu couvert par les politiques publiques, en manque d'acteurs et d'outillage pour lutter contre le mal-logement, tant sur le volet « habitat » que sur le volet « accompagnement social ».
- Un partenariat peu opérant dans la lutte contre l'habitat indigne, avec un circuit de partage de l'information qui reste opaque et n'aboutit pas au traitement des situations.
- Un manque de sensibilisation et de culture « habitat » des élus locaux, qui sont peu mobilisés dans la lutte contre le mal-logement.
- Une intercommunalité dont la compétence habitat se structure progressivement, mais qui manque encore de moyens et de reconnaissance institutionnelle.
- Un manque de gouvernance des politiques habitat/logement, l'enjeu de mettre en place une cellule opérationnelle de suivi et de traitement du mal-logement, qui peine pour l'instant à se concrétiser.
- Des projets innovants qui voient cependant le jour : CHRS hors-les-murs, « aller-vers » en milieu rural, etc.

LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

Noms	Structures - Fonctions occupées
Élus	
Hélène GUILLEMOT	Ville de Carhaix - Élu(e) adjoint(e) aux affaires sociales
Administration / Acteurs institutionnels	
Annie PEURON	CIAS / CCAS de Carhaix - Directrice
Léna BOURHIS	Poher Communauté - Chargée de mission Transport/Habitat
Laurent LE BINIGUER	Poher Communauté - Chargé de mission Diagnostic social partagé
Pierre MOULARD	CD 29 - Directeur adjoint, Direction Habitat
Opérateurs et associations	
Benoît AIGNEL	Agence locale de l'énergie du Centre-Ouest-Bretagne - Directeur
Michèle HERY	SOLIHA 29 - Responsable Missions sociales
Stéphane AMALIR	Fondation Massé-Trévidy - Directeur Logement Habitat Jeunes
Pierrick BELLANGER	SIAO 29 - Secrétaire général

L'articulation entre la Politique de la Ville et les politiques d'habitat dans la ville de Roubaix–Métropole Européenne de Lille

Avertissement : Cette monographie a été réalisée entre mars et juin 2019 et les informations recueillies sont susceptibles d'avoir évolué depuis.

LA MÉTROPOLE EUROPÉENNE DE LILLE – DONNÉES CLÉS

- **Ancienneté de l'EPCI** : La communauté urbaine de Lille a été créée en 1967. La Métropole Européenne de Lille est instaurée depuis le 1^{er} janvier 2015.
- **Nombre de communes dans l'EPCI** : 90 communes (en 2019).
- **Démographie** : 1 143 572 habitants en 2016.
- **Majorité politique** depuis 2014 : Damien Castelain (sans étiquette), Président de la Métropole Européenne de Lille, maire de Péronne-en-Mélantois.
- **Nombre de logements** : 531 817 logements (INSEE 2015).
- **Parc social** : 124 036 logements sociaux au niveau de la MEL, soit 24 % du parc total de logements (ADULM 2015).
- **Nombre de quartiers prioritaires en Politique de la Ville** : 26 QPV regroupant 207 000 habitants.
- **Parc privé potentiellement indigne** : 39 928 logements dans le PPPI (11 % du parc total de la métropole) (Source : PPPI, Filocom 2013).
- **Nombre de demandeurs de logement social** : 47 735 demandes (dont 13 091 pour Lille), pour 12 051 attributions (dont 2 819 à Lille) (Source : ADULM 2017)¹.

Portrait des quartiers prioritaires de la Métropole Européenne de Lille et de Roubaix

LA MEL : 26 QUARTIERS PRIORITAIRES DANS UNE MÉTROPOLE FORTEMENT SÉGRÉGUEE

La Métropole Européenne de Lille est un territoire contrasté, associant des villes de taille très importante à de petites communes périurbaines et des zones rurales. Elle se caractérise par ailleurs par une importante ségrégation : elle compte **26 quartiers prioritaires**, soit environ 207 000 habitants vivant dans 18 communes (18 % de la population métropolitaine). En outre, 14 % des habitants (160 000), dans 11 communes, résident dans un quartier de veille active (QVA)².

Au sein de la MEL, **deux « territoires de projets » ont été schématiquement distingués** par le SCoT

métropolitain : un versant lillois intégrant Lille et sa première couronne, espace en croissance, et un versant Nord-Est, davantage en stagnation et appauvrissement, voire en déclin, avec de nombreuses friches et espaces/logements vacants.

Au Nord-Est, la ville de Roubaix, « priorité métropolitaine »³, revêt un statut particulier puisqu'environ 85 % de son territoire est inscrit en Politique de la Ville depuis la révision de la géographie prioritaire en 2014. Une inspection nationale est en cours en vue d'une possible Opération d'Intérêt National afin de qualifier la situation exceptionnelle de la ville.

¹ Agence de développement et d'urbanisme de Lille métropole, Fiches communales 2018, RPLS 2015.

² Source : Contrat Cadre de la Métropole Européenne de Lille 2015_2020.

³ Contrat de ville d'agglomération de la MEL, Volet territorial Roubaisien, adopté le 2 février 2017.

LES QUARTIERS PRIORITAIRES DE LA MEL

La population des QPV est plus jeune que la population métropolitaine. La part des familles monoparentales y est 1,6 supérieure à la moyenne métropolitaine, tandis que le taux de familles nombreuses y est 1,7 fois supérieur au niveau métropolitain.¹

La concentration des ouvriers y demeure significative : 25 % de la population, contre 16 % pour la MEL en 2013. Seuls 5 % de la population y disposent d'un statut de cadre, contre 14 % dans la métropole.

Dans les territoires en QPV, le logement social est majoritaire (il représente 52 % du parc). De plus, l'habitat privé ancien dégradé constitue une part significative du parc de logements dans ces quartiers : malgré une amélioration du confort entre 2009 et 2014 (-1,5 point), 6 % des logements sont encore inconfortables, c'est-à-dire sans salle de bain et/ou WC.

Contrairement au reste du territoire métropolitain, les logements sont en majorité collectifs, même si l'on note une forte présence d'anciennes maisons ouvrières, en particulier à Roubaix.

La construction neuve est en augmentation dans les quartiers prioritaires. 836 logements neufs y ont été construits en moyenne par an entre 2014 et 2016. Seuls 10 % l'ont été dans les secteurs de rénovation urbaine au cours de la même période.

On observe enfin une augmentation des prix immobiliers dans les QPV, contrairement à la dynamique métropolitaine. En 2016, le prix moyen au m² de vente d'un appartement ancien est de 2 077 euros, soit 15,4 % de moins qu'à l'échelle métropolitaine.

Dans un contexte de concentration de la pauvreté et de ségrégation métropolitaine, **la mobilisation des élus et des services impliqués dans les politiques de l'habitat et de la ville est indéniable**. Le vice-président de la MEL en charge de l'habitat rappelle qu'aux fondements de la communauté urbaine de Lille, il y a « *la loi de 1966², qui dit qu'il faut plus d'uniformisation, de péréquation et d'unicité des services publics dans certains domaines, en vue d'une correction des inégalités* » :

« *On a été d'abord dans un processus de prise de compétences techniques qui structuraient le rapport au sein et entre les villes, et on amorce depuis plusieurs années un réel mouvement de métropolisation.* »

La Communauté Urbaine de Lille se donne pour ambition depuis sa création de « corriger les inégalités » et de réduire la ségrégation qui caractérise son territoire. La Métropole Européenne de Lille, officiellement créée le 1^{er} janvier 2015, résulte de cet héritage politique et institutionnel.

La MEL dispose d'une relativement longue histoire de coopération, bien que sa structuration et l'effectivité de sa prise de compétences soient plus récentes. Si l'organisation des services entre villes et agglomération diffère d'une commune à l'autre, **l'ingénierie en matière d'habitat et de Politique de la**

Ville est le plus souvent partagée entre les villes et la métropole, faisant dire à un chargé de mission de la MEL que l'enjeu est à présent de « *mettre en cohérence les actions de proximité des villes avec le pilotage stratégique de l'action territoriale par la métropole.* »

Si la MEL intervient dans l'habitat privé depuis sa création, notamment pour la rénovation des courées, la prise de la compétence « habitat » par l'agglomération a été véritablement amorcée en 2003. La délégation des aides à la pierre date de 2006 et la gestion du FSL de juillet 2017. **La métropole a mis en place de nombreux outils de coopération politique et stratégique** dans les domaines de l'habitat, du développement économique et de la politique de la ville.

C'est au milieu des années 2000 que le pilotage stratégique des actions en matière d'habitat est passé au niveau métropolitain, alors que les projets ANRU (de première génération) avaient fortement été pilotés à l'échelle communale.

Malgré cette prise de compétence et ce pilotage métropolitains renforcés, force est de constater que les inégalités et les situations de mal-logement perdurent au sein de la métropole, et en particulier à Roubaix. Dès lors, comment s'articulent les politiques locales d'ha-

¹ Agence de développement et d'urbanisme de Lille Métropole, « Évolution des quartiers de la politique de la ville de la Métropole Européenne de Lille », septembre 2018.

² Les premières **communautés urbaines** (Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg) ont été créées par la loi 66-1069 du 31 décembre 1966.

bitat et de logement avec les actions réalisées dans le cadre de la politique de la ville et de la rénovation urbaine ? Selon quelle gouvernance et pour quelles ambitions stratégiques et opérationnelles ?

AMÉLIORATION DE L'HABITAT ET DES CONDITIONS DE VIE DANS LES QUARTIERS PRIORITAIRES DE ROUBAIX : DES ENJEUX IDENTIFIÉS DE LONGUE DATE

Classée parmi les villes les plus pauvres de France, Roubaix est une illustration parlante d'un phénomène de ségrégation urbaine et sociale, avec dans certains quartiers, des écarts interdéciles très élevés. Ancienne ville industrielle et de tradition ouvrière, Roubaix a été durement frappée par la désindustrialisation dès les années 1970, et sa population a souffert de la perte de milliers d'emplois dans le secteur du textile. La population roubaisienne a fortement diminué dans les années 1970-80 ; elle s'élève à 96 412 habitants en 2016, contre 114 547 habitants en 1968.

« Notre précarité n'est pas la même que dans bien d'autres quartiers prioritaires de grands ensembles. On a une multitude de petits propriétaires pauvres qui ne sont pas forcément des marchands de sommeil, mais qui tout simplement sont trop pauvres pour pouvoir effectuer les travaux nécessaires. J'ai rencontré des propriétaires plus pauvres que leurs locataires : des retraités, des anciens ouvriers textiles... » (élu municipale).

La ville de Roubaix se caractérise par un parc ancien où les premiers HBM ont été construits dans les années 1930. Le logement social constitue environ un tiers des logements, et la ville concentre un parc privé potentiellement indigne particulièrement important (près du tiers du parc). La ville est proactive dans son action de lutte contre le mal-logement : cette problématique est au centre des débats politiques, aux côtés des enjeux économiques et d'emploi. **Aujourd'hui, les élus et acteurs municipaux comme métropolitains s'accordent sur la nécessité de « retourner l'image » des quartiers prioritaires et de soutenir une politique de « reconquête » des quartiers dégradés de la commune.**

Des moyens très importants ont été investis dans la commune (voir plus loin), mais une interrogation perdure sur la stratégie à adopter en termes d'aménagement local et de logement. Depuis quelques années, le modèle de développement fondé sur la croissance est questionné. **Face à une vacance importante et une transformation nécessaire des quartiers anciens, la « dé-densification » semble être privilégiée pour les quartiers anciens denses.**

De très nombreux projets et outils ont été mis en place pour répondre au mal-logement dans la ville. La politique municipale constitue une « politique d'unification » des actions ciblant le parc social et le parc privé ancien dégradé. Les élus et les services municipaux travaillent ainsi conjointement sur l'amélioration du parc social au travers des projets ANRU, et sur l'enjeu très important de la dégradation du parc privé ancien, via le PNRQAD notamment. *« Pour la future convention, on*

LA VILLE DE ROUBAIX – DONNÉES CLÉS

- **Démographie** : 96 412 habitants.
- **Majorité politique (2019)** : Guillaume Delbar (sans étiquette, apparenté Les Républicains), maire de Roubaix et vice-Président de la MEL.
- **Nombre total de logements** : 40 610 (INSEE 2015).
- **Parc social** : 14 843 à Roubaix (soit 35,9 % du parc roubaisien) (ADULM 2015).
- **Quartiers prioritaires** : 85 % du territoire de Roubaix est en QPV.
- **Parc privé potentiellement indigne** : 7 310 logements, soit 31,6 % du parc privé (Source : PPPI, Filocom 2013).
- **Nombre de demandeurs de logement social** : 7 073 (source : ADULM 2017)¹.
- **Niveau de tension du marché** : marché détendu à Roubaix, dans un contexte métropolitain de marché tendu.

¹ Fiches communales ADULM 2018, RPLS 2015.

a dû faire comprendre à l'ANRU qu'un retournement de l'image des quartiers ne pourrait passer que par une intervention globale dans le parc social comme dans le parc privé » (adjointe au maire).

Finalement, comme le résume une élue de la Ville : « la colonne vertébrale de notre politique municipale, c'est l'habitat et l'emploi. Puis on raccorde toutes nos autres politiques et actions municipales : la garde d'enfants, la petite enfance, le primaire... ». **L'habitat et le logement sont une priorité pour les élus et les services de la ville.** La politique de la ville est un moyen de soutenir leurs politiques de droit commun.

Gouvernance et stratégies de lutte contre le mal-logement

UNE SOLIDARITÉ MÉTROPOLITAINE ENCORE FRAGILE

Malgré l'élaboration d'outils stratégiques partenariaux à l'échelle de la MEL, la solidarité territoriale demeure encore fragile au niveau métropolitain, en particulier du point de vue politique. Les oppositions politiques sont notamment importantes entre d'un côté des grandes villes où se concentrent les populations les plus précaires, et de l'autre des petites communes périurbaines et rurales, pour certaines plus aisées et pour beaucoup réticentes à s'engager vers plus de solidarité territoriale.

La fragilité politique de la MEL s'illustre par exemple dans la difficulté à adopter une politique intercommunale d'attributions des logements sociaux effective. Un chargé de mission de la MEL résume ainsi la situation actuelle : « Tous les outils pour un rééquilibrage du peuplement sont en place. Les derniers verrous, ce sont les maires en commission d'attribution. Tant que le maire reste maître à bord de la CAL, on aura toujours des communes qui ne jouent pas le jeu du rééquilibrage. En dehors de ça, on a tous les leviers et dès lors que la MEL s'est engagée à siéger dans les commissions d'attribution, elle a assumé son rôle de rééquilibrage dans une des agglomérations les plus hétérogènes de France et qui a besoin pour son propre développement d'assumer ce rééquilibrage. »

¹ Environ 800 avec 250 places CHRS, 25 places de stabilisation, 384 places d'urgence, 50 places d'hôtel, 54 places CADA et 30 places en villages d'insertion (source : DDCS).

LES QUARTIERS ROUBAISIENS



De même, alors que la MEL fait partie des territoires sélectionnés dans le cadre de l'AMI « Logement d'abord », son engagement pour favoriser l'accès au logement des plus vulnérables et sa mobilisation dans le cadre de l'hébergement et du logement adapté ne font pas consensus. Ainsi, alors que la ville de Roubaix concentre une part importante des places d'hébergement¹ (ce que les élus communaux dénoncent), la solidarité territoriale apparaît complexe dans ce domaine.

UNE GOUVERNANCE PARTAGÉE DE L'HABITAT ET DE LA POLITIQUE DE LA VILLE DANS LA MEL ET À ROUBAIX

La politique de la ville est pilotée au niveau de la MEL par une direction spécifique associée à la direction « Urbanisme, aménagement et ville », elle-même pilotée par une direction centrale « Aménagement et habitat » qui travaille en collaboration avec la direction « Développement Territorial et Social ». Des collaborations intersectorielles sont donc permises entre services de l'habitat et services de la politique de la ville, en particulier dans les domaines de la prévention et lutte contre les discriminations, et des relogements des opérations ANRU (voir plus loin).

La MEL et la ville de Roubaix disposent d'une ingénierie technique et humaine importante au service de la lutte contre le mal-logement et pour l'amélioration des conditions et des cadres de vie dans

les quartiers prioritaires. Le pilotage du Contrat de ville par la MEL doit favoriser la mobilisation des politiques de droit commun et encourager la solidarité territoriale au niveau métropolitain. Le maintien d'équipes municipales importantes doit permettre de garantir un lien de proximité avec les habitants au plus près des réalités locales.

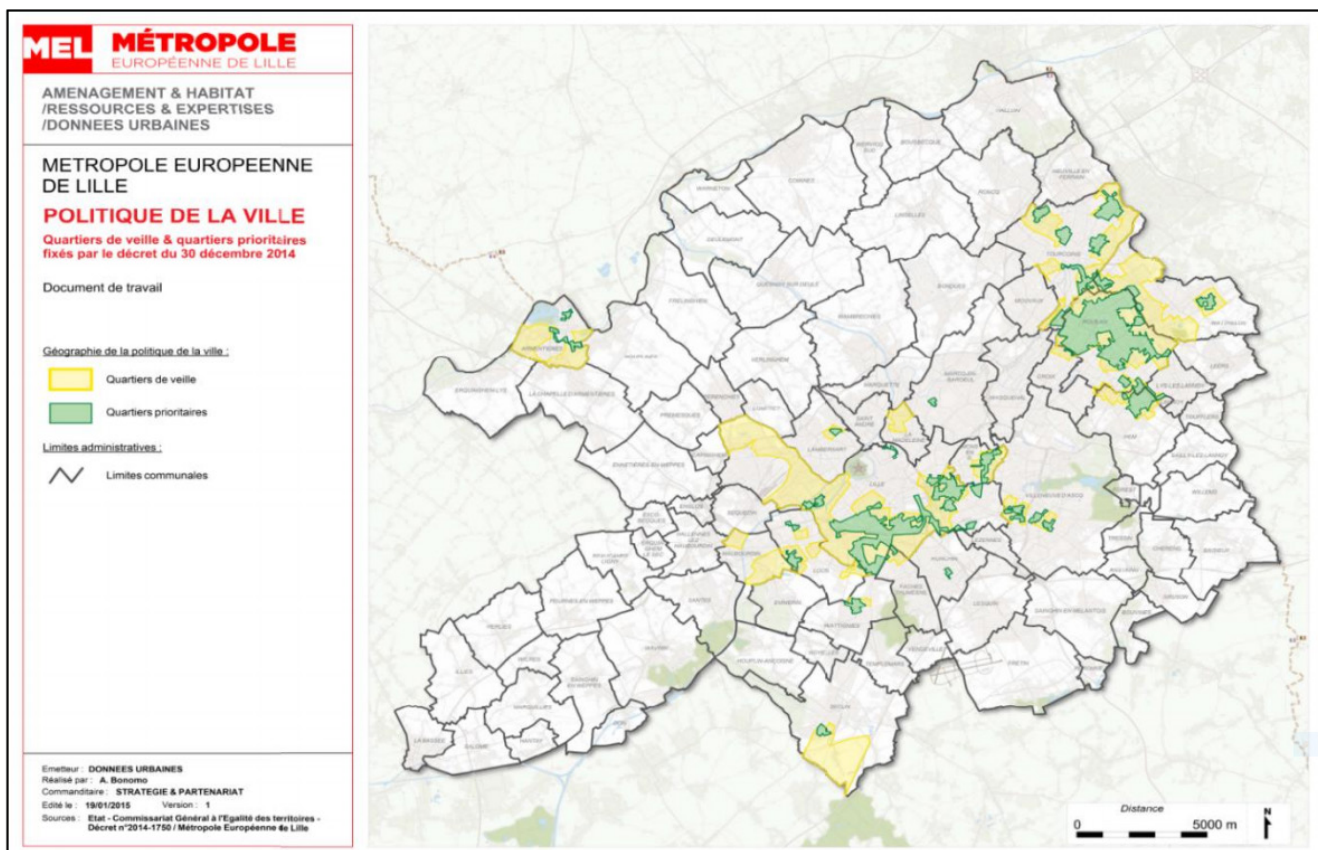
À l'échelle des différents quartiers, des chefs de projets font le lien entre les municipalités et la Métropole. En outre, les services de la ville de Roubaix disposent de trois directions mobilisées dans le cadre de la politique de la ville, l'aménagement et l'habitat.

Concernant les actions conduites dans les quartiers prioritaires, on retrouve ainsi **une gouvernance à trois niveaux (Métropole / Ville / quartiers)**. Celle-ci se déploie à partir de l'élaboration de documents stratégiques intercommunaux et de leur déclinaison à l'échelle des villes et des quartiers (cinq secteurs composant la ville, cf. carte).

Le pilotage métropolitain de la politique de la ville résulte de la loi du 21 février 2014, mais la politique partenariale de la MEL s'inscrit dans une temporalité plus longue. Elle a émergé à la suite des « Grands débats de l'habitat » en 2008 qui se sont traduits par la constitution d'une Conférence

intercommunale de peuplement articulant plusieurs groupes de travail co-pilotés par un élu de la Métropole et un partenaire (État ou bailleur). Ces groupes collaboratifs se sont notamment penchés sur la politique métropolitaine de construction et d'attribution des logements sociaux et ont abouti à une charte de bonnes pratiques en Commissions d'attributions, ainsi qu'à la formation d'une **Commission Inter-Bailleurs** et d'un **Accord Collectif Intercommunal** déclinant les objectifs par bailleur et par commune dans tous les champs du logement. Ces outils ont permis d'interroger l'adéquation entre l'offre et la demande de logement, ainsi que les parcours résidentiels des résidents métropolitains.

À la suite de la loi ALUR, a été signée en 2017 une **Convention intercommunale d'équilibre territorial (CIET)**, dans laquelle est intégré l'accord collectif intercommunal établi quelques années auparavant. **Une charte métropolitaine de relogements pour les opérations ANRU** a également été mise en place et se décline en « groupes locaux de relogement » pour la rendre opérationnelle. En outre, la MEL travaille à l'élaboration de son troisième Programme Local d'Habitat en 2019. La Métropole devrait conserver et même accentuer ses objectifs de construction de logements abordables, fixant un objectif de 30 % de logements abordables dans toutes les opérations de plus d'une quinzaine de logements, et 30 % de la production



UN DOCUMENT CADRE : LE CONTRAT DE VILLE

Le Contrat de ville de la MEL 2015-2020 encadre les priorités et les actions dans les quartiers prioritaires de la Métropole. Ce document stratégique est prorogé jusqu'en 2022.

Le Contrat de ville est décliné à l'échelle de la municipalité de Roubaix, selon quatre axes :

- La ville inclusive (donner confiance dans l'action publique)
- La ville intégrée (répondre aux besoins de la population)
- La ville accessible (assurer l'interconnexion entre les quartiers et territoires métropolitains)
- La ville fonctionnelle (assurer la mixité des fonctions)

Dans le cadre de la politique de la ville, la municipalité de Roubaix a choisi de territorialiser son intervention à l'échelle des quartiers.

de logements sociaux en PLAI pour assurer le développement d'une offre abordable.

Ainsi, la MEL se distingue par la constitution de documents et cadres stratégiques partenariaux en apparence partagés en matière de politique de la ville, d'habitat et de logement. **La définition d'une politique intercommunale à ce sujet résulte de plusieurs années de travail partenarial permettant la mise en confiance des communes et des bailleurs** au service d'une politique de peuplement équilibrée et favorable à l'accès et au maintien dans le logement.

La prise de compétence de la politique de la ville par la MEL est résumée ainsi au sein du service politique de la ville : « *la MEL a un rôle de pilote d'une gouvernance partenariale. Notre rôle est d'interroger les politiques publiques et définir une feuille de route commune. Notre Contrat de ville se consolide et on le réinterroge dans le cadre de la prorogation. Notre bilan à mi-parcours est plutôt mitigé sur la capacité de la démarche politique de la ville à infléchir les politiques publiques au service d'un projet de territoire, mais notre objectif est d'identifier quelles priorités plus précises (plus limitées en nombre pour être réaliste) nous pourrions investir à l'avenir dans un rôle d'animateur et de fédérateur. Trois sujets sont en particulier prioritaires : l'éducation, l'emploi et l'habitat/gestion urbaine de proximité. (...) Les villes, elles, gardent le contrôle des actions de cohésion sociale conformément aux règles qu'on l'on s'est communément fixées.* »

Toutefois, si les cadres stratégiques et opérationnels métropolitains ont été construits à partir de la mobilisation de toutes les communes de la MEL, leur réalisation demeure complexe et se heurte à des dissensions et tensions politiques toujours prégnantes. Pour aller au-delà, des outils de partage de connaissances sont développés. La CIET prévoit une meilleure analyse de la

demande prioritaire et de sa prise en charge. Une analyse en termes de coût de l'ensemble du parc social est engagée afin de mieux repérer son accessibilité pour les plus modestes. De plus, une expérimentation de l'évaluation des besoins en logements à l'échelle du bassin d'habitat est lancée avec le CEREMA. Enfin, en termes de méthode, pour le nouveau PLH, une place importante est réservée à la concertation.

LES DYNAMIQUES ASSOCIATIVES, UN ENJEU FACE À LA STIGMATISATION

Roubaix et sa population souffrent d'une stigmatisation et d'une image négative persistantes. Plusieurs acteurs déclarent ainsi : « *certaines communes de la MEL ont peur de voir arriver des bus de Roubaisiens à leurs portes.* » De plus, la mobilité résidentielle des ménages y est fortement contrainte.

Dans ce contexte de difficultés sociales, les habitants ont depuis longtemps développé les coopérations et en particulier le secteur associatif, plus ou moins soutenu par les différentes majorités à la tête de la municipalité. Roubaix s'est distingué depuis de nombreuses années comme **territoire d'innovation sociale et d'expérimentation de la participation effective des habitants à l'action publique** (au travers de cinq conseils citoyens, de dispositifs de concertation en vue de la rénovation urbaine, de la maison des associations, des conseils de quartier...). Ce sont notamment les luttes urbaines des années 1970 qui ont forgé cette tradition d'engagement et de participation dans la commune.

La politique de la ville est un levier de financement nécessaire, voire indispensable, pour de nombreux acteurs associatifs, ce qui s'illustre par le nombre très conséquent de projets proposés chaque année aux ap-

pels à projets du contrat de ville (plusieurs centaines).

Les acteurs locaux rappellent la richesse du tissu associatif roubaisien, l'histoire de participation citoyenne à l'action locale et le fort attachement des roubaisiens à l'identité de leurs quartiers. Une élue municipale déclare : « *Les gens ont du mal à me croire quand je leur dis que Roubaix a tout pour être une ville attractive. On a tout : 50 écoles, des collèges, lycées, des infrastructures et services comme les crèches garderie, les transports... Et on a aussi environ 1 600 associations culturelles, sportives, caritatives... qui sont un vrai atout d'attractivité.* »

Cependant, certains représentants locaux remarquent que le soutien associatif s'apparente à un maintien sous perfusion de l'emploi local, faute d'emplois marchands suffisants. « *Les associations, c'est plus de 1 200 ETP à Roubaix, donc la politique de la ville, c'est aussi une politique d'emploi* », précise un acteur local. Certaines voix dissonantes soulignent la concurrence pouvant exister entre associations et le fait que les projets associatifs ont tendance à s'accumuler au fur et à mesure des nouvelles thématiques investies, plutôt qu'ils ne sont mis en cohérence les uns avec les autres.

La ville de Roubaix ne souffre pas d'un manque de dynamisme, mais fait plutôt face à une stigmatisation durable de sa population et de son territoire. Celle-ci se trouve être alimentée par une pauvreté chronique et un état de dégradation indéniable du parc social comme privé.

De nombreux dispositifs de lutte contre le mal-logement qui demeurent insuffisants face à l'ampleur des problématiques à Roubaix

UNE ACTION PRO-ACTIVE DE LA MUNICIPALITÉ CONTRE L'HABITAT PRIVÉ DÉGRADÉ ET LES MARCHANDS DE SOMMEIL

L'habitat privé dégradé ou indigne constitue une caractéristique essentielle du territoire roubaisien. La pauvreté touche les locataires de ces logements, mais aussi une part significative des propriétaires. « *Le drame c'est que ces familles, assez souvent monoparentales, sont coincées dans ces logements et elles sont coincées dans la pauvreté*, explique un acteur local, *car ce sont des logements qui coûtent cher en termes d'énergie. Ce sont de vraies passoires ther-*

miques. Donc la pauvreté rend encore plus pauvre. »

Afin de répondre à ces enjeux, plusieurs outils incitatifs et coercitifs ont été mis en place, principalement coordonnés par la SPLA¹ La Fabrique des Quartiers :

- **Opérations de Résorption de l'Habitat ancien Insalubre** (la 7^{ème} tranche du programme s'achève et une 8^{ème} tranche est en préparation) ;
- Un **Programme Métropolitain de Requalification des Quartiers Anciens Dégradés** (PMRQAD) ;
- Une **MOUS Lutte contre l'habitat indigne** et des **Opérations de Restauration Immobilière** (ORI), visant à sensibiliser et à mobiliser les propriétaires afin de les inciter à réaliser les travaux de remise aux normes nécessaires en mobilisant des subventions de l'ANAH, de la Ville et de la MEL ;
- Les réhabilitations ou opérations démolitions-constructions ;
- Des **expérimentations telles le permis de louer ou « la maison à un euro »**, fortement médiatisée, et consistant à vendre pour un euro symbolique un bien immobilier que les nouveaux propriétaires s'engagent à réhabiliter. Cette expérimentation change la façon dont est présentée l'acquisition et l'amélioration des logements dans Roubaix, mais ne modifie finalement pas les prix déjà pratiqués. Comme l'indique un acteur local, « *qu'on mette la maison à 1 euro pour ensuite avoir 100 000 euros de travaux ou qu'on mette la maison à 100 000 euros déjà rénovée, c'est juste deux façons de considérer le même type d'opérations* ».

Pour réaliser ces actions, **Roubaix peut s'appuyer sur la SPLA, sur les services de la MEL et sur une équipe municipale conséquente.** Le service Hygiène et Habitat de Roubaix regroupe 17 salariés dont 8 inspecteurs en charge des évaluations avant arrêtés d'insalubrité.

Les acteurs locaux et métropolitains insistent sur les moyens très importants consentis pour la lutte contre l'habitat indigne, mais « *le stock de 7 000 logements potentiellement indignes est là. C'est un état de fait et il faut investir massivement pour y répondre. Mais quand on a traité une zone, c'est le quartier voisin qui décroche, donc même si les moyens financiers et humains consentis ont été énormes, cela demeure encore insuffisant face à l'ampleur du problème* », souligne un acteur local.

Outre la difficulté de travailler sur un stock de logements indignes très important, les élus métropolitains et municipaux insistent sur la complexité des politiques d'habitat. Une élue de Roubaix insiste sur ce point : « *Je*

SPLA « LA FABRIQUE DES QUARTIERS »

La SPLA a été créée en 2009 afin de faciliter les opérations d'aménagement dans la Métropole, en particulier dans les quartiers anciens dégradés et les quartiers prioritaires. La SPLA est mobilisée pour des opérations de « recyclage » urbain (réhabilitations, acquisitions pour rénovation, démolitions-reconstructions) dans les quartiers anciens de Roubaix. Elle gère la concession d'aménagement du PMRQAD, les opérations de RHI, l'expérimentation « maison à un euro », ainsi que des projets de revitalisation des commerces en centres anciens et des quartiers prioritaires.

Son directeur juge que le « problème de masse » à Roubaix explique les résultats mitigés observables dans la ville en matière de réduction de l'habitat indigne et d'amélioration du cadre de vie. Le directeur ajoute, en référence au PMRQAD que les « choses ne vont pas assez vite. On a tenté d'avoir une démarche fondée sur la co-construction dans le Pile [un quartier prioritaire de Roubaix], mais les habitants ne comprennent pas que les résultats ne soient pas déjà visibles. On les comprend, mais l'aménagement, c'est du temps long et on n'avait pas mesuré à quel point ce serait long, ce qui génère des frustrations légitimes des habitants qu'on a associés très tôt et qu'on a perdus, faute de transformations visuelles et physiques immédiates. On doit maintenant les rattraper à notre projet. »

Force est de constater que les expropriations pour cause d'insalubrité et les acquisitions faites dans l'objectif de « retourner l'image du quartier » et d'en « recycler le bâti » prennent du temps et ont pu générer des tensions avec une partie des habitants forcés de quitter leur logement. L'ensemble des acteurs insiste sur la double nécessité d'associer les habitants, et d'aller vite pour rendre les changements visibles.

reste fermement convaincue que tout n'est pas qu'une question de finances, mais il faut optimiser et mettre en musique les dispositifs d'habitat. C'est technique, d'un compliqué... il y a énormément de dispositifs et la législation est tout le temps en mouvement alors qu'on est face à un besoin primaire simple : se loger dignement. (...) Dans mes permanences, je dois voir 30 citoyens et je leur parle de 30 dispositifs différents car leur situation n'entre pas dans la même case. J'en appelle à une simplification des dispositifs ! »

L'élue souligne en particulier le besoin de simplification des procédures liées à l'habitat indigne, trop longues et notamment sur son volet judiciaire. « Les réponses de la justice ne sont pas à la hauteur. On observe une amélioration à Lille où des commissions spéciales ont été mises en place sur l'habitat insalubre et indigne, mais les juges avaient besoin d'être formés. De plus, nos habitants locataires de marchands de sommeil ne comprennent pas qu'une procédure prenne de 1 à 3 ans et abandonnent. »

Enfin, les acteurs du logement et de l'aménagement de la ville insistent sur la **nécessité de mobiliser les promoteurs et acteurs privés du logement, en particulier pour « renverser l'image » de Roubaix.** Face au stock de logements dégradés ou indignes, la puissance publique ne serait pas suffisante. Or, les promoteurs ne se pressent pas à Roubaix où le marché de l'habitat demeure fragile. Un chargé de mission de la MEL résume la situation : « Les promoteurs sont fri-

eux à cause de l'image et du manque d'attractivité de Roubaix. On a eu de la promotion quand il y a des opérations mixtes entre promoteurs et bailleurs, mais les promoteurs ne veulent pas faire dans la dentelle dans l'ancien. La plupart ne sont pas intéressés par des opérations délicates en milieu dense ancien. Il faut voir le coût des opérations ! »

En revanche, si la frilosité l'emporte pour de nombreux promoteurs (qui véhiculent une image négative de Roubaix et privilégient d'autres secteurs de la MEL et la construction neuve plutôt que la réhabilitation), certains investisseurs privés comme OVH à l'Union ou Ankama ont installé leurs entreprises « leaders » dans la ville, profitant de friches et d'espaces vacants moins chers que dans d'autres secteurs de la MEL.

UN PARC SOCIAL ROUBAISIEU TRANSFORMÉ PAR LE PNRU, ET QUI DEVRAIT L'ÊTRE ENCORE AVEC LE NPNRU

La ville de Roubaix a réalisé de nombreux projets de rénovation de son parc social. La MEL constitue aujourd'hui un territoire prioritaire pour l'ANRU, et Roubaix en particulier. Cela est d'autant plus significatif que 40 % du parc social de la MEL se situe en quartier prioritaire.

Après la réalisation d'un Grand Projet de Ville, les pre-

¹ SPLA : Société publique locale d'aménagement.

AMELIO, UN DISPOSITIF MÉTROPOLITAIN POUR L'AMÉLIORATION DE L'HABITAT

Poursuivant l'objectif de simplifier l'accès aux dispositifs et aux aides pour l'amélioration de l'habitat, la MEL a mis en place plusieurs dispositifs incitatifs de rénovation du bâti, et notamment le réseau AMELIO. Ce dernier piloté notamment par la Maison de l'Habitat Durable de la MEL, cible les (co-)propriétaires occupants, les (co-)propriétaires bailleurs et les locataires qui souhaitent entamer des travaux permettant de lutter contre la vacance, l'habitat indigne et la précarité énergétique. Il vise à favoriser un habitat durable répondant aux nouvelles normes et exigences écologiques en prodiguant des conseils personnalisés pour la mobilisation des dispositifs (financiers) existants et en encourageant un accompagnement des particuliers tout au long de leurs travaux.

miers programmes de l'ANRU ont bénéficié au secteur de Haut-Champ/Longchamp et surtout aux quartiers d'habitat social (comme les Trois Ponts et les Hauts-Champs) et aux quartiers anciens de la ville (notamment l'Epeule, Hommelet et le Pile via le PMRQAD). Des logements ont été démolis et reconstruits dans d'autres quartiers, et parfois d'autres villes. L'objectif était de « changer l'image » des quartiers ciblés. Or, si les démolitions et les réhabilitations ont permis d'améliorer la situation, force est de constater que le stigmate et les représentations négatives associées à ces sites n'ont pas été estompés.

Deux ensembles de quartiers sont concernés par le NPNRU : l'arc Nord-Ouest (Alma, Epeule, Cul de four) et les quartiers de l'Est. La Ville et la MEL misent très fortement sur la mobilisation des crédits de l'ANRU afin d'intervenir de façon massive dans les quartiers prioritaires.

La stratégie adoptée est d'agir à la fois sur le parc privé ancien dégradé et dans les logements sociaux de la ville. Un chargé de mission de la MEL en charge des projets ANRU à Roubaix résume le projet soumis en juillet 2019 au Comité d'engagement de l'ANRU :

« On doit faire infléchir les paradigmes de l'ANRU sur plusieurs points.

On a décidé d'appréhender les projets à l'échelle de la commune et non seulement du quartier. Cela doit permettre d'interroger l'action dans l'habitat privé et l'articulation entre les interventions dans le parc social qui sont plus faciles, car on a une visibilité sur l'occupation et les actions, et dans le parc privé où tant qu'on n'entre pas dans le logement, on ne sait pas les difficultés des gens. L'échelle communale a permis ensuite de zoomer au niveau des quartiers et on a donc une action micro-locale, avec un deuxième cercle autour (aux 500 mètres environnants) et enfin un troisième cercle à l'échelle de la commune.

Le second point est l'articulation entre les conventions pluriannuelles ANRU et les contractualisations Anah qui sont, elles, annuelles

et pour lesquelles on manque d'instructeur pour gérer les dossiers, faisant qu'une partie de l'argent qu'on pourrait capter retourne à l'État. Ça, c'est un problème régional.

Enfin, le troisième paradigme à lever concerne le peuplement où on voit que l'enjeu est moins de ne pas construire de PLAI en quartiers prioritaires que d'inventer des opérations mixtes qui fonctionnent entre privé et bailleurs sociaux. Pour les personnes âgées par exemple. Mais l'État est ferme sur ces règles de répartition des logements et on demande une meilleure prise en considération du contexte local. Nous, ce qu'on veut, c'est que les Roubaisiens soient mieux logés et que les travailleurs pendulaires qui font la navette entre leur lieu d'habitation et Roubaix aient envie de rester à Roubaix. On ne cherche pas à faire venir le Lillois ou le Parisien, mais à favoriser une meilleure mixité, bénéfique aux Roubaisiens. »

De fait, si les acteurs locaux saluent les financements accordés par l'ANRU, ils notent qu'ils demeurent encore insuffisants pour réellement transformer la ville. Ils ajoutent également que la temporalité des projets urbains et d'aménagement comportent le risque de voir la situation se dégrader. « On a perdu la course à Roubaix, estime un représentant local. On intervient sur un quartier et c'est un autre qui décroche. Il faut intervenir partout et de façon drastique. Mais pour ça, il faut un investissement énorme que seul l'État peut accorder. La situation d'urgence à Roubaix justifie une Opération d'intérêt national. »

DES RÉFLEXIONS NOUVELLES AUTOUR DE LA VILLE DURABLE

Si le premier enjeu communément partagé par les acteurs locaux est celui de la dégradation du parc, privé comme social, **un second sujet fait aujourd'hui l'objet de réflexions nouvelles : la vacance.**

Ainsi, un représentant de l'agence de développement

et d'urbanisme de la MEL insiste sur la nécessité de « penser autrement » dans un contexte aussi singulier que Roubaix. *« On a tellement de friches et de logements vacants qu'on est obligé de penser autrement et d'adapter nos politiques publiques. Il faut changer de paradigme pour faire que ce que certains voient seulement de façon négative, les friches en particulier, soit un levier de développement. Comment utiliser et occuper de façon temporaire ces espaces en friche ? Voilà un enjeu devant favoriser l'innovation sociale et urbaine. »*

Une recherche-action de deux ans a eu lieu à Roubaix pour comprendre les logiques pouvant être associées à un objectif de décroissance urbaine, passant par une dé-densification de la ville. **L'objectif était alors de penser la décroissance non comme une logique de déclin, mais comme un potentiel vivier d'innovation et de durabilité.** Sachant que le modèle de développement classique ne fonctionne vraisemblablement pas dans une commune où la vacance et la dégradation du bâti sont trop importants, l'urbanisme et les occupations transitoires apparaissent comme une solution crédible selon certains acteurs : *« On fait le constat territorial d'une logique de non attractivité de Roubaix, donc on pense que le renversement de l'image passe par de la temporisation des opérations, ne pas avoir peur du vide dans le but d'améliorer les cadres de vie. Les quartiers du Pile et du Cul de four sont parmi les quartiers les plus denses de Roubaix et il n'y a pas de vecteurs d'aménités territoriales, pas d'espaces verts, pas d'attraction de la ville. Donc on veut amener une respiration de la ville et on peut assumer qu'on crée du vide pour améliorer le cadre et les conditions de vie des habitants. »*

En synthèse

Pour conclure, la Métropole Européenne de Lille dispose d'une histoire longue de construction métropolitaine, même si certaines prises de compétences sont encore relativement récentes.

La politique de la ville prend appui sur un cadre stratégique communément partagé articulant des actions de transformation urbaine et de soutien à la cohésion sociale et au développement économique local. La réalisation des actions dans les quartiers prioritaires est gouvernée à une triple échelle : métropolitaine, municipale et de quartier.

Les situations de mal-logement dans les quartiers prioritaires de Roubaix sont un phénomène largement connu. De nombreux diagnostics sur la situation d'urgence dans le parc privé ancien dégradé et dans le parc social ont établi le constat d'une nécessaire action conjointe et massive pour réduire le nombre de logements insalubres ou indignes, résorber la vacance et améliorer les conditions et le cadre de vie dans les quartiers.

Face à ces enjeux, la ville présente une longue histoire des politiques de l'habitat et a testé la très grande majorité des politiques et des dispositifs d'amélioration du logement et de l'habitat. Se posent alors plusieurs questions : comment expliquer la persistance des inégalités territoriales et de la ségrégation qui caractérisent Roubaix ? Comment ont été évalués les dispositifs de lutte contre le mal-logement pour améliorer les politiques postérieures ? Les outils légaux et opérationnels à disposition des élus et des services roubaisiens sont-ils adaptés aux spécificités de cette ville concentrant multiples problématiques à des niveaux peu égalés ?

Les élus et les acteurs locaux ont investi les moyens à leur disposition (stratégiques, règlementaires et financiers). Cependant, les outils mobilisés et les nombreuses opérations urbaines et sociales conduites dans la ville de Roubaix ne garantissent pas l'efficacité des luttes contre les situations de mal-logement dans un contexte de paupérisation continue.

QUELQUES POINTS CLÉS À RETENIR :

- Une Métropole ayant mis en place l'ensemble des dispositifs réglementaires, stratégiques et opérationnels au service de la lutte contre le mal-logement et pour la cohésion sociale.
- Une Métropole fortement ségréguée dont les outils stratégiques de solidarité communautaire et d'équilibre du peuplement demeurent fragiles.
- Roubaix, une ville n'arrivant pas à résorber son parc de logements anciens dégradés et indignes malgré la réalisation de nombreux programmes stratégiques.
- Roubaix, un stigmate qui perdure et une situation exceptionnelle faisant dire aux acteurs locaux qu'une intervention d'urgence d'intérêt national y est nécessaire.

- Des opérations ANRU (NPNRU, PMRQAD) dont l'objectif est de « renverser » l'image de Roubaix et de ses quartiers.
- Une volonté des acteurs locaux de « penser autrement », *via* l'innovation sociale et l'urbanisme transitoire, face à l'urgence de la situation roubaisienne (vacance, friches, dégradation, indignité/insalubrité du bâti).

LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

Noms	Structures - Fonctions occupées
Élus	
Bernard Haesebroeck	MEL - Vice-président Ville d'Armentières - Maire
Milouda Ala	Ville de Roubaix - Adjointe au Maire Conseillère régionale
Administration / Acteurs institutionnels	
Emmanuel Richard	DDCS - Directeur départemental de la cohésion sociale
Morgane Petit	IREV - Directrice
François Leurs	Agence de développement et d'urbanisme (ADULM) de la MEL - Directeur politiques sociales et urbaines
Sylvie Ruin	Union Régionale de l'Habitat - Directrice
Jean-Luc Vandestienne,	Union Régionale de l'Habitat - Responsable du Pôle Politiques sociales
Annabelle Lecocq	MEL - Cheffe de service politique de la ville
Lorraine Tinant	MEL - Responsable d'unité fonctionnelle « Droit au logement et peuplement, Habitat, Aménagement et urbanisme »
Raphaël Bonte	MEL - Chef de service habitat privé et politique de solidarité
Antoine Montluçon	MEL / Roubaix - Chef de projet rénovation urbaine
Opérateurs et associations	
Michel David	Acteur associatif
Vincent Bougamont	SPLA La Fabrique des Quartiers - Directeur

La lutte contre le sans-abrisme et pour le « Logement d'abord » dans la Communauté Urbaine de Limoges Métropole

Avertissement : Cette monographie a été réalisée entre mars et juin 2019 et les informations recueillies sont susceptibles d'avoir évolué depuis.

Portrait de territoire

DONNÉES ET INFORMATIONS CLÉS

- **Démographie** : troisième pôle urbain de Nouvelle-Aquitaine, 208 705 habitants (sur environ 375 000 que compte le département de la Haute-Vienne).
- **Nombre de communes dans l'EPCI** : 20 communes.
- **Ancienneté de l'EPCI** : Communauté Urbaine en place depuis janvier 2019.
- **Majorité politique** : Limoges Métropole est présidée par Jean-Paul Duret (anciennement PS soutenant Emmanuel Macron), maire de Pazanol (10 983 habitants en 2016) jusqu'en 2020. Guillaume Guérin (Les Républicains) prend sa suite à la tête de la Métropole en 2020. Émile Roger Lombertie (Les Républicains) est maire de Limoges depuis 2014 ; il est réélu en 2020.
- **Nombre de logements** : plus de 117 000 logements, dont environ 71 % du parc à Limoges. Le taux de vacance est élevé : 11 % selon FILOCOM (2015).
- **Parc social** : 19 946 logements sociaux à Limoges, 23 591 sur l'ensemble de Limoges Métropole (inventaire SRU 2018). Seule Limoges est en conformité avec les objectifs de la loi SRU (28,5 % de logements sociaux en 2015) et dépasse les 25 %. Parmi les autres communes de Limoges Métropole, aucune n'est jugée comme « carencée SRU », bien que plusieurs communes périphériques à Limoges soient déficitaires en logements sociaux car il est considéré qu'elles font suffisamment d'efforts pour augmenter leur parc social et répondre au déficit constaté en logements sociaux. Les logements sociaux correspondent à 39 % des nouveaux logements construits entre 2013 et 2017¹.
- **Nombre de quartiers prioritaires** : 9 QPV.
- **PPPI** : environ 3 200 logements potentiellement indignes (2013).
- **Nombre de demandeurs de logement social** : 5 192 demandeurs pour 2 365 attributions (SNE, 2017).
- **Niveau de tension du marché** : marché détendu.

LES DYNAMIQUES SOCIODÉMOGRAPHIQUES DE LA CU DE LIMOGES MÉTROPOLE

La CU de Limoges Métropole est fortement marquée par le poids démographique, résidentiel et économique de la ville de Limoges. Pôle universitaire, économique et d'emploi, Limoges se compose d'environ 135 000 habitants, alors que la plus petite ville de l'agglomération ne recense qu'un peu moins de 1 000 habitants. Une seule autre ville de l'agglomération compte plus de 10 000 habitants en 2016 (Panazol, 10 983 habitants).

La population de Limoges Métropole est plus âgée que la moyenne nationale avec 22 % de personnes de moins de 20 ans (25 % en France) et 26,9 % de plus de 60 ans (24,5 % en France) en 2015. Les familles avec enfants, associant les familles monoparentales, atteignent 27,8 %.

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

¹ Source : Ministère de la Cohésion des territoires - DHUP - Infocentre SISAL.

en 2015). La zone d'emploi de Limoges a été impactée par la crise depuis 2008 et peine à retrouver une dynamique favorable. Les secteurs du tertiaire marchand et non marchand, ainsi que la construction, portaient le marché de l'emploi local, alors que les secteurs industriels et de l'agriculture subissaient déjà des pertes d'emplois avant la crise. Toutefois, l'emploi salarié décline depuis dans tous les secteurs et seul l'emploi public résiste.

Le taux de pauvreté atteint 16,7 % dans l'agglomération et se concentre principalement dans le parc social (34,3 % contre 5 % parmi les propriétaires). **La pauvreté touche fortement les populations jeunes** (33,2 % des moins de 30 ans, 24,1 % des 30-39 ans et 20,2 % des 40-49) et la proportion de populations pauvres décline avec l'âge.

Limoges concentre la population la plus fragile de l'agglomération, avec notamment neuf quartiers prioritaires, dont certains font l'objet d'importantes stratégies d'évitement de la part des ménages dits « stables ». Les quartiers de Beaudreuil, la Bastide et Val de l'Aurence Sud sont ainsi fortement stigmatisés en raison de leur dégradation et du stigmatisme associé aux grands ensembles. Les premières et secondes couronnes, composées principalement d'habitat pavillonnaire, attirent davantage les classes moyennes et supérieures, en particulier les primo-accédants qui y trouvent des pavillons moins chers qu'en centre-ville de Limoges.

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

Dans ce contexte, Limoges Métropole fait partie des 24 territoires ayant bénéficié du Plan national pour le « Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme » (2018-2022) qui propose « *un changement de modèle à*

travers une réforme structurelle et ambitieuse de l'accès au logement pour les personnes sans domicile ». Intervenant dans un marché du logement détendu, la Communauté Urbaine bénéficie d'un maillage structuré des acteurs du logement, de l'habitat et de l'hébergement qui a facilité la réponse du territoire à l'AMI « Logement d'abord » et doit permettre une mise en œuvre effective de cette démarche de résorption du sans-abrisme, rompant avec les parcours « en escalier » de l'insertion par le logement.

UN MARCHÉ DE L'HABITAT DÉTENDU

L'agglomération de Limoges se caractérise par un parc ancien de logements et un marché de l'habitat détendu. 71 % du parc se concentrent à Limoges. Un diagnostic du marché de l'habitat de Limoges Métropole souligne deux enjeux pour l'agglomération¹ : la dynamique de périurbanisation en cours et pour laquelle il est possible de rationaliser la localisation et la typologie de la production de logements, et le risque de déclassement de l'offre résidentielle existante (parc privé et parc social).

Le taux de propriétaires est plus bas à Limoges Métropole qu'à l'échelle régionale (50,9 %, contre 62 % en Nouvelle Aquitaine et 58 % au niveau national). **Les prix immobiliers et les loyers y sont plus bas qu'à l'échelle nationale, aussi bien dans le parc privé** (autour de 9 € du m² pour l'EPCL, contre 12,7 € au niveau national) que social (5,02 € du m² contre 5,72 € au niveau national)². Le parc social accueille les ménages les plus pauvres, en particulier dans les quartiers prioritaires. De plus, malgré le contexte détendu, **le nombre d'expulsions locatives est en augmentation** depuis une dizaine d'années, avec 269 commandements de quitter les lieux en 2018, contre 151 en 2011 (et d'importantes variations d'année en année, les années 2013 et 2014 ayant été les années avec le plus grand nombre d'expulsions effectives).

La vacance est importante dans l'agglomération et constitue un des enjeux prioritaires de mobilisation pour faciliter l'accès au logement des personnes sans domicile personnel. Selon les données Filocom de 2015, **11 % des logements étaient vacants et plus de 3 000 logements étaient inoccupés depuis plus de deux ans**.

Dans ce contexte, **l'agglomération a fait le choix de réduire ses objectifs de construction neuve et**

¹ Rapport d'activités 2017 de Limoges Métropole.

² Pour le parc privé, Clameur 2018 et pour le parc social, RPLS 2017.

privilégie un rééquilibrage de son peuplement qui passe à la fois par la mise en place d'une Convention Intercommunale d'Attribution (CIA) et par des efforts de constructions de logements sociaux dans les communes périphériques à Limoges. Le PLH en cours de finalisation identifie trois enjeux majeurs :

- Limiter les risques de suroffre de logements en maitri-

sant le développement de l'offre neuve et en mettant l'accent sur la reconquête du tissu existant ;

- Limiter les spécialisations géographiques de peuplement ;
- Renforcer le pilotage communautaire de la politique locale de l'habitat et les outils de mise en œuvre.

DES RECOURS DALO AUX RÉSULTATS POSITIFS, AU CONTRAIRE DES RECOURS DAHO

L'association « Dessine-moi un Logement », bénéficiant du soutien financier de la Fondation Abbé Pierre, soutient les ménages les plus fragiles (personnes à la rue, hébergés chez un tiers, menacés d'expulsion, mal-logés) pour faire reconnaître leurs droits au logement. Elle gère la permanence d'accès au droit au sein de la Maison de la Justice et du Droit.

En 2018, l'association a aidé 117 ménages. Elle a saisi la Commission de médiation (Comed) de la Haute-Vienne pour 28 ménages. Elle a soutenu 12 recours DALO et 16 recours DAHO. Si les recours DALO ont des sorties positives, ce n'est pas le cas des recours DAHO. Cette différence est à l'image de la situation du logement et de l'hébergement sur le territoire, où le marché détendu est favorable aux ménages prioritaires pour l'accès au logement social, mais où la saturation du secteur de l'hébergement demeure.

UN PARC SOCIAL CONCENTRÉ DANS LA VILLE DE LIMOGES, QUI SOUFFRE D'UNE VACANCE IMPORTANTE MALGRÉ DE NOMBREUX DEMANDEURS EN ATTENTE

Le parc social, d'un peu plus de 20 000 logements, représente environ 20 % du parc total. Près de la moitié de ce parc se situe dans les neufs quartiers politique de la ville de l'EPCL. Cinq bailleurs sont présents dans l'agglomération et le parc social se répartit sur 19 des 20 communes de la CU, bien que 85 % des logements sociaux se situent dans la ville de Limoges.

L'objectif de la CU est de mieux équilibrer le parc social en construisant davantage en dehors de la ville de Limoges. Des efforts de construction de logements abordables sont par ailleurs notables puisque les logements sociaux correspondent à 39 % des nouveaux logements construits entre 2013 et 2017¹.

Malgré un marché de l'habitat détendu et une vacance dans le parc social, notamment dans le parc du principal bailleur Limoges Habitat (plus de 500 logements vacants, dont une grande majorité dans les quartiers prioritaires), le parc locatif social demeure relativement tendu. Selon les données SNE 2018, la tension sur la

demande de 1,74. Les données SNE font état de **5 192 demandeurs pour 2 365 attributions** en 2017 : la rotation est donc plus importante qu'à l'échelle nationale, mais insuffisante pour offrir un logement digne dans des délais raisonnables aux demandeurs. De plus, les demandeurs disposent de revenus faibles : près de 80 % ont des ressources inférieures aux plafonds PLUS et environ 40 % sont actifs.

La fluidité dans le parc est en principe facilitée par les bas loyers pratiqués dans le logement social, **mais la dégradation d'une partie du parc et la stigmatisation des quartiers de grands ensembles s'est traduite par une paupérisation du peuplement, surtout depuis la crise de 2008.** De plus, une certaine concurrence existe entre le parc privé dégradé et le parc social, les loyers pratiqués dans le parc privé ancien étant parfois proches de ceux du social. Par ailleurs, un certain nombre de marchands de sommeil sévissent dans Limoges, en particulier pour loger les personnes en situation irrégulière qui ne peuvent accéder au parc social.

¹ Ministère de la Cohésion des territoires - DHUP - Infocentre SISAL.

Sans-abrisme, hébergement et logement adapté à Limoges Métropole

UN ENGORGEMENT DU 115 ET DES DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET D'INTÉGRATION

Malgré un marché local de l'habitat détendu, les enjeux en matière d'hébergement dans la Métropole de Limoges sont caractéristiques des tensions et difficultés observables dans de nombreux territoires métropolitains :

- Engorgement de l'hébergement d'urgence et recours à des nuitées d'hôtel trop important ;
- Inadaptation des modalités d'accueil et d'accompagnement de l'hébergement d'urgence à certains publics ;
- Manque de dispositifs facilitant l'accès direct au logement et sécurisant les bailleurs sociaux.

En 2018, le SIAO recense près de 1 200 demandes d'hébergement d'urgence (1 185 ménages, soit 1 856 personnes) et 440 demandes hors hébergement d'urgence. Cela constitue une baisse de la demande d'hébergement d'urgence de 30 % par rapport à 2017. Au moment de l'appel au 115, 45 % des personnes se déclarent à la rue et 33 % hébergées chez un tiers.

Toutefois, cette baisse masque plusieurs réalités. L'Association de Réinsertion Sociale du Limousin (ARSL), gestionnaire du SIAO depuis 2011, explique la réduction des appels au 115 par de meilleures mises à l'abri dans le cadre du Plan hivernal, l'ouverture en 2018 d'un abri de nuit de 15 places géré par Hestia, des défauts ponctuels de la ligne téléphonique, mais aussi par une situation de squat de l'ancien Centre Régional de Documentation Pédagogique de Limoges.

De plus, **aucun comptage ou recensement des personnes à la rue n'existe à Limoges et ses environs.** Les collectifs de défense des droits des étrangers et des mal-logés appellent à ce comptage pour que la réalité du sans-abrisme soit mieux connue dans l'agglomération.

La demande d'hébergement d'insertion demeure importante (306 demandes en 2018 pour 277 ménages distincts, soit 345 adultes et 131 enfants).

L'ACCUEIL DE NUIT DE L'ASSOCIATION HESTIA

Les associations Hestia et Marianes, gérant deux CHRS, un CADA et un abri de nuit, ont fusionné en janvier 2019 afin d'être « plus fortes ensemble » à la suite de difficultés financières de l'association Marianes. Le nouveau projet associatif piloté par Hestia prend appui sur le logement d'abord, l'intégration et l'innovation, et l'ingénierie de projet.

Récemment, l'association Hestia a mis en place un nouvel accueil de nuit qui doit être un **lieu de repérage des publics éligibles au « logement d'abord »**. Un travailleur social est présent auprès des publics hébergés pour les inciter à être dans un accompagnement vers le logement, via une offre financée par l'ALT.

L'abri de nuit est à destination des personnes isolées ou couples sans enfants, et a hébergé plus de 250 personnes différentes en 2018. Il accueille pour une durée de 14 nuits maximum des personnes en errance, des « accidentés de la vie », des bénéficiaires du RSA à la suite d'une expulsion locative, et des jeunes (sortant de CPH, d'ASE ou mis à la porte) à qui il est possible d'éviter le passage de structures d'hébergement en structures d'accueil.

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

Face à ces difficultés, on observe **un bon partenariat entre les opérateurs associatifs de l'hébergement et les bailleurs sociaux**, qui a permis le développement d'une offre d'hébergement élargie dans le diffus (de type CHRS « hors les murs »). Les personnes hébergées se retrouvent ainsi directement en logement dans le parc social, et des mécanismes de baux glissants sont en cours d'expérimentation pour que le bail glisse à leur nom et qu'ils deviennent locataires en titre. Les baux glissants doivent en particulier bénéficier aux publics réfugiés hébergés par le Centre Provisoire d'Hébergement (CPH).

Les bailleurs sociaux trouvent ainsi une solution face à la vacance, et contribuent à l'effort pour le logement de tous, bien que l'on puisse noter une concentration de leurs propositions dans les quartiers prioritaires pouvant apparaître contraires aux logiques de déconcentration de la pauvreté et de soutien à la mixité sociale dans les quartiers d'habitat social.

UN SECTEUR DE L'HÉBERGEMENT ET DES LOGEMENTS ADAPTÉS QUI ACCUEILLENT PRINCIPALEMENT DES JEUNES ET DES PERSONNES ÉTRANGÈRES

Le public de l'hébergement d'urgence se caractérise par une grande majorité de personnes étrangères (70 % des appelants au 115 en 2018), pour certains en demande d'asile (32 % des appelants du 115 en 2018), et pour d'autres en situation irrégulière ou à droits incomplets. 54 % des demandeurs d'hébergement d'insertion sont étrangers et 56 % sans ressources. Limoges Métropole connaît en effet une croissance importante des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile, notamment de jeunes demandeurs d'asile pour beaucoup allophones, de nationalités très diverses.

Pour y répondre, un Centre d'accueil et d'orientation (CAO) de 90 places et un Centre d'Accueil d'Examen des Situations (CAES) de 40 places ont été créés à Limoges. Un Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRADHA) est en place avec une capacité d'accueil de 34 places. **Les situations administratives des personnes accueillies contraignent cependant la capacité des intervenants sociaux de les orienter vers des logements pérennes. Il ne s'agit donc pas de la cible privilégiée dans le cadre du « logement d'abord ».**

Le nombre de migrants et de demandeurs d'asile s'est stabilisé depuis 2017 autour de 900 à 1 000 personnes. Pourtant, une question fait débat dans l'agglomération : **quelles solutions offrir aux déboutés du droit d'asile ?** En effet, le nombre de déboutés sans solution d'hébergement est important et les sorties sèches de CADA ou de HUDA sont nombreuses. Si l'ARSL tente d'anticiper les sorties sèches en rappelant leurs droits aux déboutés et en les incitant à trouver des solutions au sein de leurs communautés, force est de constater qu'un nombre très important de personnes déboutées se retrouvent à la rue.

Au-delà des migrants, les jeunes sont parmi les plus touchés par les situations de mal-logement : jeunes sortant de l'Aide Sociale à l'Enfance,

LE SQUAT SOUTENU PAR L'ASSOCIATION CHABATZ D'ENTRAR

Le Collectif ChabatZ d'Entrar a été créé fin 2016 à la suite de l'arrivée importante de migrants et de demandeurs d'asile dans le département de la Haute-Vienne. 25 structures soutiennent le lancement du collectif, notamment des associations (la Ligue et la Maison des Droits de l'Homme, Sans-Papiers de la Haute-Vienne, la CIMADE...), des syndicats et certains partis politiques de gauche.

Alors que le collectif se concentrait sur le droit des migrants, ses membres s'investissent à la fin de la trêve hivernale en 2018 dans le soutien d'une situation de squat par quelques migrants dans l'ancien Centre Régional de Documentation Pédagogique de Limoges (leur nombre s'est élevé à 88 migrants - dont 35 enfants, tous scolarisés, et 58 adultes, la plupart déboutés du droit d'asile). Depuis mai 2018, le bâtiment est occupé, composé de chambres individuelles, de sanitaires et d'un espace collectif de restauration. Des soutiens bénévoles ont permis de meubler l'immeuble et des initiatives, notamment associatives (Secours Populaire Français, Secours Catholique, Banque Alimentaire, Restos du Cœur) et de certains étudiants de la faculté de lettres toute proche, se sont multipliées en soutien aux résidents squatteurs (cours de français, ateliers théâtre, atelier cartographie, soutien scolaire, etc.).

Propriété du Conseil régional après son acquisition en 2014 auprès de l'État et vacant depuis près de huit ans, le bâtiment doit être prochainement libéré. Une procédure d'expulsion a été actée par le Tribunal Administratif de Limoges en avril 2019, après un an de squat. L'avocate du collectif ChabatZ d'Entrar dénonce le délai d'à peine 15 jours donné aux ménages pour quitter les lieux et demande à ce que l'expulsion ne se fasse qu'à la fin de l'année scolaire pour ne pas entraver la scolarisation des enfants. Une prorogation du délai est accordée, mais seulement jusqu'au 25 mai 2019. 75 personnes sont concernées, dont 27 enfants et trois femmes enceintes. Certains relogements ont été rendus possibles par l'intermédiaire d'Habitat et Humanisme, mais les situations de personnes soumises à une OQTF ne sont pas résolues. Dans ce contexte et estimant à 200 le nombre de personnes sans-abris à Limoges, le collectif demande la création de 200 nouvelles places d'hébergement.

L'ÉPINEUSE QUESTION DES DEMANDEURS D'ASILE, DES RÉFUGIÉS ET DES DÉBOUTÉS DU DROIT D'ASILE

L'ARSL a travaillé en collaboration avec l'association Hestia pour l'accueil et la mise à l'abri de ces publics dans le cadre d'un marché public courant de 2015 à 2018. Un marché public encadre le développement des structures d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés depuis 2019. L'ARSL, Coalition et France Terre d'Asile ont remporté ce marché régional et se répartissent le territoire régional. En complément, l'association Hestia gère un CADA dans le quartier Beaubreuil au nord de Limoges et dans le quartier de la Bastide (27 logements de types T2 à T4 ; 184 personnes hébergées en 2018 dont 78 enfants).

L'ARSL gère aujourd'hui dans le département de la Haute-Vienne :

- Une SPADA créée le 1^{er} janvier 2016 permettant l'évaluation de la vulnérabilité des publics accueillis et les orientant vers les services de la Préfecture dans les trois jours après leur premier accueil ;
- Un HUDA (35 places éclatées à Limoges pour 80 personnes accueillies en 2018) et un CADA (90 places éclatées dans Limoges et le département pour 168 personnes accueillies en 2018) ;
- Un CPH départemental depuis 2018.

Deux pôles structurent l'ARSL (un pôle intégration, financé par le BOP 303 « Immigration, Asile et Intégration », et un pôle urgence, financé par le BOP 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »), et les publics jonglent d'un pôle à l'autre sans que de réelles solutions pérennes ne leur soient apportées.

Les personnes soumises à une OQTF (Obligation de quitter le territoire français) ou la contestant, se retrouvent à la rue ou hébergées chez des tiers dans des situations inacceptables. L'HUDA hôtel était une solution à laquelle la DDSC souhaite mettre fin : 40 nuitées mensuelles, très coûteuses, pouvaient être attribuées par l'ARSL et seront prochainement transformées en 40 places d'HUDA. Les nuitées d'hôtel ne pourront plus être mobilisées pour les personnes soumises à une OQTF, ce qui interroge sur le type de solutions d'hébergement, à défaut de logement, inconditionnelles qui pourront leur être proposées.

Concernant les réfugiés en revanche, le CPH expérimenté par l'ARSL est une réussite. **Les baux glissants proposés aux personnes hébergées dans le parc social sont aujourd'hui activés et l'association recherche de nouveaux logements pour continuer de développer cette offre de logement accompagné pour les réfugiés vulnérables.** Or, l'ARSL se trouve dans une situation délicate car certains bailleurs, jusqu'alors partenaires, ne jouent plus le jeu en raison de concurrences politiques et associatives.

jeunes décohabitants de chez leurs parents, jeunes en errance, etc. **Les demandes formulées au SIAO, quel que soit le type d'hébergement, proviennent à 38,5 % de jeunes de moins de 25 ans en 2018** (contre 25 % en 2017).

Cette caractéristique a encouragé les acteurs de l'hébergement et de l'action sociale à se centrer sur ce public. Le CCAS de Limoges cible ainsi les publics jeunes orientés par la Mission Locale pour ses logements financés par l'ALT. La Mission Locale joue ainsi un rôle central de repérage et d'orientation des jeunes en difficulté.

Des actions innovantes sont également proposées à ces mêmes jeunes, tel que **le dispositif « la Coloc » ciblant des jeunes sortis de l'Aide Sociale à l'En-**

fance à leur majorité ou à l'issue d'une prise en charge de type contrat jeune majeur. En plus d'un logement en sous-location pour une durée de 10 à 12 mois pour les jeunes en « garantie jeune » (de 16 à 18 mois pour les jeunes en parcours scolaire ou de formation), un accompagnement à « l'habiter » est proposé à six jeunes en situation de précarité. L'objectif est de doubler le nombre de places. Ce dispositif a été permis par l'obtention d'un appel à projets de la DIHAL et est soutenu par le Conseil Départemental et les MECS de la Haute-Vienne.

L'ASSOCIATION VARLIN PONT-NEUF AUX CÔTÉS DES JEUNES

Varlin Pont-Neuf gère une Résidence Habitat Jeunes de 70 logements meublés à Limoges tous conventionnés APL, pour des jeunes de 16 à 30 ans : salariés, stagiaires, étudiants, demandeurs d'emploi, apprentis, saisonniers, intérimaires... 6 logements sont conventionnés avec le CCAS de Limoges dans le cadre du dispositif d'ALT. À ces 70 logements s'ajoutent 7 appartements de type T3 / T4 depuis avril 2018 pour l'accueil de Mineurs non accompagnés.

L'association est également mobilisée dans la Plateforme mobilité départementale de la Haute-Vienne en mettant à disposition des scooters et des voitures pour les personnes en situation de précarité. Elle collabore également avec le PLIE pour l'emploi et l'insertion des adultes et met en place le dispositif Entreprendre en Nouvelle-Aquitaine pour favoriser l'entrepreneuriat local.

Gouvernance et stratégies de lutte contre le mal-logement

UNE STRUCTURATION RÉCENTE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE

La CU de Limoges Métropole est en place depuis janvier 2019. Elle a été instaurée après 18 années de transformations des instances intercommunales à la suite de la création en 2001 de la Communauté de communes de l'agglomération de Limoges, devenue Communauté d'agglomération en 2004, année où elle prendra le nom de « Limoges Métropole ».

La CU émane d'un consensus politique obtenu en 2018 entre la Ville et l'EPCI et retranscrit dans un Pacte de gouvernance et un Protocole d'accord signés par les communes partenaires après plusieurs années de débat. En effet, à la suite de la loi NOTRe de 2015, l'agglomération de Limoges a perdu son statut de capitale régionale, et a alors obtenu par dérogation l'autorisation de se transformer en Communauté urbaine. En 2016, un premier projet d'agglomération est mis en échec, faute d'un accord politique suffisant entre la Ville (passée à droite en 2014 après des décennies d'hégémonie de la gauche) et l'agglomération (toujours à gauche). C'est une des raisons pour lesquelles la CU n'entre en fonction qu'à partir de 2019.

Notamment compétente en matière d'habitat, de politique de la ville et d'aménagement, la CU a investi 2 495 320 € pour ses compétences « Équilibre social de l'habitat » et « Politique de la ville » en 2018. **Le nouveau Programme Local d'Habitat de la CU est exécutoire depuis septembre 2019.** Elle a mis en place sa **Conférence Intercommunale du Loge-**

ment en lien avec son Contrat de Ville signé en octobre 2015. **La Convention Intercommunale d'Attribution a été signée en novembre 2019.**

La structuration et montée en compétences de la CU est saluée par de nombreux acteurs locaux, en particulier dans le domaine de l'habitat, mais aussi de l'insertion au travers du portage du PLIE et de la Mission Locale. Il est notamment attendu de l'agglomération de soutenir les partenariats et les collaborations entre les opérateurs de l'hébergement et du logement accompagné dans le cadre du Plan Logement d'abord tout en mettant en cohérence les différentes démarches programmatiques (PDALHPD, PLH, CIL, CIA, PPGD).

DE NOMBREUX DISPOSITIFS D'ORES ET DÉJÀ MIS EN PLACE À LIMOGES MÉTROPOLE EN MATIÈRE D'HABITAT

L'agglomération et ses villes-membres ont mis en place de nombreux dispositifs et programmes en matière d'aménagement, d'habitat et d'hébergement :

- Projets PNRU et NPNRU
- Action « Cœur de ville »
- Plan « 10 000 logements accompagnés »
- Plan « Logement d'abord »
- Prochainement, programme « Un Chez Soi d'Abord »

QUATRE QUARTIERS NPNRU ET UNE ACTION « CŒUR DE VILLE » DANS LIMOGES MÉTROPOLE

Neuf quartiers sont en politique de la ville dans la CU Limoges Métropoles. Après les opérations de rénovation liées au PNRU dans les quartiers Bastide, Beaubreuil et Val de l'Aurence Sud, quatre quartiers de Limoges ont été retenus dans le cadre du NPNRU, localement intitulé « Quartiers en mieux » :

- Beaubreuil (priorité nationale)
- Val de l'Aurence Sud (priorité nationale)
- Les Portes Ferrées (priorité régionale associée à un projet d'Eco-Quartier)
- Val de l'Aurence Nord (priorité régionale)

Ces quatre quartiers majoritairement d'habitat social (entre 75 % et 98 %) regroupent environ 15 120 habitants, dont un sur deux vit sous le seuil de pauvreté (contre 1 sur 11 dans l'agglomération).

Un protocole de préfiguration a été signé avec l'ANRU et ses partenaires en janvier 2017, quelques mois après la mise en place d'une Conférence Intercommunale du Logement en mars 2016. Quatre bailleurs sociaux sont mobilisés dans les opérations d'intérêt national : Limoges Habitat, Dom'aulim, Scalis et Nouveau logis Centre-Limousin.

Parallèlement au renouvellement des quartiers prioritaires de Limoges, une action « Cœur de ville » est en cours de réalisation après la signature d'une convention-cadre entre la municipalité et l'État. 1,3 million d'euros de subventions ont été obtenues par la ville en 2018. La convention-cadre est structurée en cinq grands axes :

- De la réhabilitation à la restructuration : vers une offre attractive de l'habitat en centre-ville ;



- Favoriser un développement économique et commercial équilibré ;
- Développer l'accessibilité, la mobilité et les connexions ;
- Mettre en valeur les formes urbaines, l'espace public et le patrimoine ;
- Fournir l'accès aux équipements et services publics.

La CU s'est ainsi fortement investie dans le domaine de l'habitat qui figure comme un des axes prioritaires de la stratégie de l'EPCI aux côtés des politiques de développement économique et d'emploi-insertion d'une part, et de transports d'autre part. La ville-centre est particulièrement motrice de la politique communautaire en matière d'habitat. **L'objectif affiché est celui d'une solidarité territoriale passant par la construction d'une offre locative sociale nouvelle en périphéries et d'un rééquilibrage du peuple-**

ment au travers d'une politique intercommunale d'attributions devant éviter les phénomènes de concentration des publics les plus fragiles dans les quartiers prioritaires. Cette volonté politique se heurte néanmoins à la réalité du marché local où les classes moyennes « stables » pouvant prétendre à un logement social évitent les quartiers prioritaires et préfèrent se loger dans le centre de Limoges ou en périphérie de la ville.

UNE AUGMENTATION DU NOMBRE DE PLACES D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENTS ADAPTÉS

L'offre d'hébergement et de logements adaptés est en augmentation depuis quelques années dans la Haute-Vienne et en particulier dans le pôle urbain de Limoges Métropole. En trois ans, l'ARSL relève quelques chiffres clés dans l'agglomération de Limoges :

- Une augmentation de 59,5 % des places d'hébergement généraliste ;
- Une croissance de 56,1 % de places d'hébergement pour personnes en demande d'asile ;
- Un développement de + 11,23 % de places de logement adapté et d'intermédiation locative.

Le nombre de places d'accueil d'urgence est passé de 83 à 130 places entre 2015 et 2018 au niveau départemental, alors que le nombre de nuitées hôtelières a diminué de 80 à 69 nuitées au cours de la même période. Les places disponibles se concentrent dans la ville de Limoges, à l'exception des places d'hébergement pour demandeurs d'asile, dont certaines se situent en périphérie de la commune. La durée maximale en hébergement d'urgence a été fixée en 2018 à 3 mois, renouvelable une fois après évaluation sociale.

En outre, 132 places d'hébergement d'insertion sont recensées à Limoges Métropoles en 2018 et se concentrent toutes dans la ville de Limoges. Ces places sont occupées à pleine capacité. L'offre d'hébergement à Limoges Métropole se caractérise en outre par une part signifi-

« L'IMMEUBLE MONTALAT » : UNE NOUVELLE OFFRE DE LOGEMENTS ACCOMPAGNÉS À LIMOGES

Inauguré en mars 2017, le projet de l'immeuble Montalat à Limoges s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du Plan « 10 000 logements accompagnés » auquel participe le SIAO 87.

Ce projet repose sur un fort partenariat entre l'ARSL, gestionnaire du SIAO, et Limoges Habitat qui a réhabilité un immeuble de 9 logements (4 T4 et 5 T5) avec le soutien financier des services de l'État. De plus, 55 000 € ont été accordés par la DIHAL pour la partie accompagnement et 70 000 € par la DDCSPP 87 sur le BOP 177 (loyers, charges locatives, ameublement).

L'immeuble peut accueillir des familles ou des personnes seules. Sont principalement ciblés :

- Les ménages aux ressources trop faibles pour accéder à un logement ordinaire,
- Les familles monoparentales,
- Les personnes fragiles sur le plan psychique,
- Les familles étrangères en attente de régularisation administrative (sachant que l'hébergement prendra automatiquement fin en cas de rupture de droit de séjour),
- Les sortants de prison ou d'hospitalisation longue.

En 2017, les ménages accueillis provenaient de la rue (une personne), de l'hébergement d'urgence (5 ménages réorientés), d'HUDA / CADA (5 fins de prise en charge), de CHRS (2 réorientations) voire du logement ordinaire (1 réorientation dans le cadre du parcours et 1 expulsion).

Ces personnes vivent en cohabitation pour une période de 6 mois, renouvelable une fois, et ont pour objectif l'accès direct à un logement autonome. L'objectif est de proposer un logement de transition et les ménages peuvent à tout moment se voir proposer l'attribution d'un logement social, généralement dans le quartier. L'insertion par le logement permet de réapprendre à vivre en société, à occuper et gérer un logement de façon autonome et d'aller vers l'autonomie résidentielle. L'approche peut être « réparatrice » (après un échec, une rupture, des violences, des problèmes de santé...) ou « projective » (dans l'attente de régularisation, dans le cadre d'un projet personnel et professionnel, dans l'optique d'une consolidation des ressources...).

Une équipe pluridisciplinaire et modulable accompagne les ménages (une TISF¹ présente sur site, des intervenants du service logement de l'ARSL) en lien avec le référent parcours du SIAO. D'autres partenaires se sont associés au projet : des associations et structures de quartier (pour l'aménagement extérieur du parc ainsi que pour des rencontres sportives), la CAF 87 (pour le soutien à l'accès au logement et le soutien à la parentalité), ou encore Limoges Métropole (pour une sensibilisation sur le recyclage et le tri sélectif).

¹ TISF : technicienne de l'intervention sociale et familiale.

cative de places dans le diffus. Ainsi, 94 places d'insertion sont proposées « hors les murs ». 81 places d'hébergement d'urgence sont pilotées par l'ARSL dans le diffus. Les sous-locations avec baux glissants sont expérimentées dans l'agglomération depuis près de 20 ans et démontrent les bonnes relations entre les bailleurs et les opérateurs de l'hébergement.

Par ailleurs, Limoges Métropole rassemble **40 places de pensions de famille**, gérées par l'association Espoir (20 places en périphérie rurale à Couzeix) et par Habitat et Humanisme (20 places en centre-ville de Limoges). **20 places dans le diffus sont également disponibles en résidence-accueil** pour les personnes souffrant de troubles psychiques. À cela s'ajoutent **305 places en résidences sociales** gérées par ADOMA (223 places) et un Foyer de Jeunes Travailleurs (82 places).

Enfin, l'offre de logement adapté bénéficie de **projets innovants comme celui de l'immeuble Montalat** dans un des quartiers prioritaires de Limoges. Cette initiative a été lancée en 2015 dans le plan « 10 000 logements accompagnés » qu'ont obtenu l'ARSL et Limoges Habitat.

UN PLAN « LOGEMENT D'ABORD » EN COURS DE RÉALISATION À LIMOGES MÉTROPOLE

Limoges Métropole est un des 24 territoires retenus dans le cadre de l'AMI pour une mise en œuvre accélérée du « Logement d'abord » visant à diminuer de façon significative le nombre de personnes sans domicile fixe d'ici 2022. Pendant 5 ans, la CU bénéficiera d'aides directes de l'État et d'aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

Pour rappel, la démarche de « logement d'abord » s'oppose au modèle dit « par paliers » ou « en escalier ». Il s'agit de fournir un accès au logement sans conditions permettant l'obtention d'un réel « chez soi » stable et pérenne. Le « logement d'abord » doit faciliter l'attribution de logements pérennes, mais permet également de repenser le rôle et l'organisation des centres d'hébergement d'insertion. En outre, un accompagnement pluridisciplinaire adapté aux situations des personnes est proposé pour faciliter l'accès et le maintien dans le logement.

L'agglomération se présente comme « cheffe d'orchestre » des dispositifs et des acteurs impliqués dans cette démarche favorable à l'accès direct au logement des personnes à la rue. Elle a été sollicitée par l'ARSL pour le lancement de l'initiative. Elle est soutenue par l'action-tank Entreprise & Pauvreté et l'ANSA (Agence nouvelle des solidarités actives) qui se positionnent en appui méthodologique et opérationnel des équipes et des services de la CU et des partenaires impliqués dans le projet.

Le Comité de pilotage du projet territorial « Logement d'abord » a été installé fin janvier 2019. Il réunit les services de la CU, de l'État, des 20 communes-membres et les acteurs de l'hébergement et du logement, en particulier l'ARSL et les bailleurs sociaux comme Limoges Habitat, autour d'un projet visant à :

- Développer l'offre de logement en faveur des ménages sans domicile ou en risque de le devenir, en mobilisant tant le parc locatif social que le logement privé ;
- Favoriser un accès rapide de ces ménages au logement, et un maintien durable moyennant un accompagnement rénové, articulant étroitement les professionnels impliqués dans le soutien des personnes ;
- Prévenir les ruptures de parcours pour les ménages les plus fragiles, en particulier les expulsions locatives.

Le Plan cible prioritairement les jeunes en difficulté, mais également toutes personnes en situation de précarité et de vulnérabilité (personnes isolées allocataires du RSA, de pensions d'invalidité...). Une plateforme partenariale doit voir le jour dans les mois à venir associant l'ensemble des acteurs de l'hébergement et du logement accompagné pour favoriser les échanges et sortir des logiques proprement institutionnelles au service de l'accompagnement global des personnes vers et dans le logement, mais aussi pour prévenir les expulsions locatives en forte augmentation dans le territoire. La question du format et du portage de cette plateforme de collaboration n'est pas encore tranchée, mais certains acteurs seraient favorables à ce que Limoges Métropole, neutre dans le système de concurrence associative, pilote cet instrument de travail partenarial.

Afin de favoriser le « logement d'abord », l'agglomération souhaite lutter contre la vacance dans le parc social, comme dans le parc privé par l'intermédiaire de l'Agence Immobilière Sociale de la Haute-Vienne (parc total de 255 lots en mandat de gestion principalement à Limoges et dans son agglomération, hors des quartiers

LIMOGES MÉTROPOLE, RÉCEMMENT RETENUE POUR L'APPEL À PROJET « UN CHEZ SOI D'ABORD »

La Ville de Limoges a mis en place un Contrat local de santé mentale (CLSM) en partenariat avec le Centre hospitalier spécialisé Esquirol, comportant un volet « accès et maintien dans le logement », alors que l'agglomération pilote un Contrat local de santé.

À ces dispositifs s'ajoute depuis 2019 le programme « Un Chez Soi d'Abord » d'une capacité de 6 places et construit en partenariat par l'ARSL, le CHS Esquirol gérant l'équipe mobile psychiatrie précarité du territoire, et l'ARS.

prioritaires) et d'Habitat et Humanisme, qui gère une trentaine de places en sous-location (sans bail glissant). Ainsi, elle souhaite mettre en cohérence les objectifs de la CIL avec ceux du Plan Logement d'abord pour faciliter l'accès au logement social des personnes sans domicile personnel. En outre, la CU privilégie le recours aux dispositifs de l'ALT (142 places en 2018, qui demeurent des places d'hébergement) et l'Intermédiation locative (IML) pour faciliter l'accès accompagné vers et dans le logement. Elle prévoit aussi l'adaptation des logements accompagnés (pensions de famille, résidences accueil, résidences sociales) aux besoins des mal-logés.

En synthèse

Pour conclure, Limoges Métropole est une agglomération dont la structuration est toute nouvelle. Son territoire, souffrant du chômage et de la pauvreté, se caractérise par une population jeune en situation de précarité et par l'augmentation des populations étrangères sans ressources.

Face à ces enjeux, la CU a souhaité prendre appui sur un partenariat fort des acteurs locaux. Les collaborations entre les associations, les bailleurs et les services intercommunaux, communes et étatiques du territoire ont été construites année après année et ont permis, non sans tension, de mettre en place plusieurs initiatives innovantes au service des populations fragiles : abri de nuit, « la coloco » pour les jeunes, « l'immeuble Montalat » pour l'insertion par le logement, le programme « un Chez soi d'abord ».

Le Plan « Logement d'abord » est une étape supplémentaire vers une facilitation de l'accès au logement et bénéficie de ces projets antérieurs qui ont nourri le maillage partenarial local. Encore au stade de préfiguration, ce Plan doit répondre aux besoins de logements des publics vulnérables sans domicile personnel, et doit aussi permettre de s'interroger sur l'accompagnement vers et dans le logement des personnes étrangères en situation irrégulière dont la responsabilité incombe à l'État.

QUELQUES POINTS CLÉS À RETENIR :

- Un marché de l'habitat détendu dans une agglomération impactée par la désindustrialisation depuis les années 1970 et frappée par la crise économique depuis 2008.
- Une agglomération ayant mobilisé l'ensemble des outils législatifs et réglementaires dans le domaine de l'habitat malgré certaines tensions entre ville-centre et communes périphériques.
- Une ville-centre concentrant les publics en situation de précarité et dont les quartiers prioritaires sont amenés à être profondément transformés dans le cadre du NPNRU.
- Une vacance dans le parc social malgré un nombre important de demandes insatisfaites.
- Un parc social en concurrence avec une partie du parc privé ancien dégradé et des marchands de sommeil sévissant à Limoges.
- Une saturation du 115 et des places d'hébergement (urgence et intégration).
- Des expérimentations favorables au logement d'abord et à l'accompagnement vers et dans le logement.

LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

Noms	Structures - Fonctions occupées
Élus	
Catherine MAUGUIEN-SICARD	Limoges Métropole - 13 ^{ème} vice-présidente Ville de Limoges - Adjointe au Maire
Administration / Acteurs institutionnels	
Guillaume VALADE	Limoges Métropole - Directeur Habitat
Patricia VIALE	DDCSPP de la Haute-Vienne - Responsable du service Protection et insertion des personnes vulnérables
Dorothee CHABAUDIE	Limoges Habitat
Patrick SAPIN	ADIL
Stéphane GOUJARD	FJT Varlin Pont Neuf
Opérateurs et associations	
Stéphane RAZGALLAH	ARSL - Directeur Adjoint Pôle urgence
Clarisse ARMAND	ARSL - Directrice adjointe Pôle intégration
Magali MENEYROL	Hestia 87
Sabine SOIRAT	Agence Immobilière Sociale
Stéphanie FAVRE	Association « Dessine-moi un logement »
Sylvie et Hugues	Collectif Chabatz d'Entrar

Le logement des publics prioritaires dans la Métropole du Grand Paris et en Île-de-France

Avertissement : Cette monographie a été réalisée entre mars et juin 2019 et les informations recueillies sont susceptibles d'avoir évolué depuis.

Quatre constats peuvent être dressés en Île-de-France et structurent ce portrait régional :

1. Des difficultés d'accès à un logement abordable toujours plus pressantes.
2. Un parc social inégalement réparti.
3. Une amélioration des conditions d'accès au logement social des ménages prioritaires, malgré des chiffres contestables.
4. Des attributions plus favorables aux ménages prioritaires, notamment pour les PU DALO, mais toujours insuffisantes et inégalement réparties.

Portrait de territoire

La cartographie institutionnelle francilienne est soumise à d'importants changements depuis la loi de 2010 relative au Grand Paris. Les lois MAPTAM¹ et NOTRe² de 2014 et 2015 ont encouragé les rapprochements intercommunaux, en particulier dans le Grand Paris, mais aussi en grande couronne. En 2019, la région Île-de-France réunit 54 EPCI :

- 19 Communautés d'Agglomération ;
- 33 Communautés de Communes ;
- 1 Communauté Urbaine (CU Grand Paris Seine et Oise, seule intercommunalité de grande couronne de plus de 400 000 habitants) ;
- 1 Métropole (Métropole du Grand Paris, 7,2 millions d'habitants, soit 58 % des Franciliens) établie depuis le 1^{er} janvier 2016, réunissant 131 communes dans 12 Etablissements publics territoriaux (EPT).

Ces transformations institutionnelles doivent contribuer à favoriser l'accès au logement des ménages prioritaires, conformément aux obligations légales renforcées ces dernières années à l'échelle nationale (lois Besson, DALO, Égalité & Citoyenneté). Ceci est d'autant plus important que **l'Île-de-France** (12,21 millions d'habitats en 2019, 18 % de la population nationale), **région où le niveau de vie médian est le plus important** (22 640 € annuel en 2015, contre 20 490 € au niveau national), **est également une des plus inégalitaires** avec un rapport inter-décile des revenus (D9/D1) le plus élevé après celui de La Réunion (4,5 contre 3,5 à l'échelle nationale).³

Le taux de pauvreté francilien, caractérisé par la proportion de personnes disposant d'un niveau de vie inférieur à 1 008 € par mois, atteint 15,9 % (contre 15,3 % en France en 2014, Outre-Mer compris)⁴. Ce taux varie du simple au triple d'un département francilien à l'autre : avec un habitant sur trois en situation de pauvreté en Seine-Saint-Denis, contre 9,5 % dans les Yvelines. Ces disparités départementales masquent en outre des inégalités infra-départementales. Ainsi, dans le Val-de-Marne, plusieurs communes comptent plus d'un quart de ménages pauvres, contre 16,2 % à l'échelle du département⁵.

Dans ce contexte d'inégalités territoriales, la situation de tension observée en termes d'accès au logement à l'échelle régionale et en particulier dans la zone métropolitaine centrale est un phénomène largement connu⁶. Elle s'illustre par des chiffres inquiétants : la région concentre 33 % des personnes vivant en bidonvilles en France, 27 % des assignations pour expulsions et 41 % des expulsions effectives, 58 % des recours DALO et 64 % des recours DAHO, 72 % des ménages reconnus « prioritaires et urgents » et restant à reloger au titre du DALO, 63 % des situations de surpeuplement accentué, 84 % des nuitées hôtelières⁷...

¹ Loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles.

² Loi du 7 août 2015 de nouvelle organisation territoriale de la République.

³ *Les revenus et le patrimoine des ménages*, édition 2018 - Insee Références, p. 143.

⁴ En Île-de-France, la pauvreté s'est intensifiée dans les territoires déjà les plus exposés, INSEE Analyses Île-de-France, 21 décembre 2017.

⁵ Idem.

⁶ Cf. Cour de comptes, *Le logement en Île-de-France : donner de la cohérence à l'action publique*, 2015.

⁷ Ensemble des chiffres à fin 2017.

Accès au logement abordable : des difficultés toujours plus pressantes en Île-de-France

TENSION CROISSANTE SUR LE MARCHÉ DU LOGEMENT FRANCILIEN, MALGRÉ L'AUGMENTATION DU PARC DISPONIBLE

Les efforts de construction de logements (privés comme sociaux) sont guidés par le Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (SRHH) adopté en 2017, en accord avec le Schéma Directeur de la Région Île-de-France (SDRIF) et piloté par le Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement de la DRIHL (Direction Régionale et Interdépartementale de l'Hébergement et du Logement).

Des efforts sont à souligner depuis la loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris qui a fixé un objectif annuel de 70 000 nouveaux logements en Île-de-France. On observe une augmentation des constructions neuves jusqu'à une période récente. 2017 a été une année record avec 95 157 logements autorisés à l'échelle régionale, alors que la moyenne 2013-2017 était de 74 600 logements. Une baisse est notable en 2018 avec 89 200 logements autorisés (- 9,3 % en un an) et 78 400 mises en chantier (- 5,1 % en un an)¹.

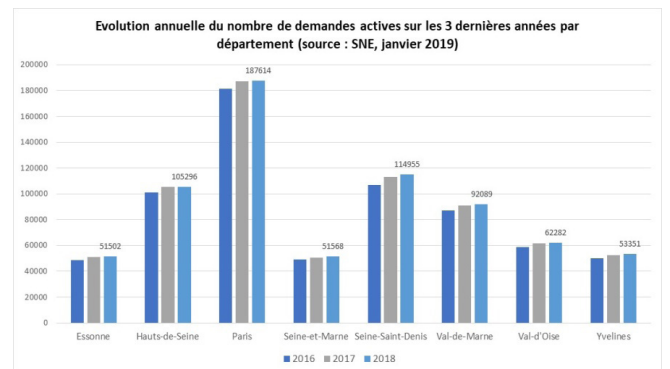
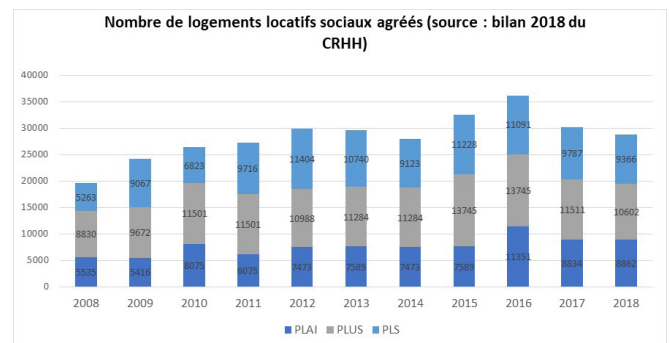
Les constructions et la fluidification du parc de logements abordables sont rendues d'autant plus nécessaires que la croissance continue des prix fonciers et immobiliers franciliens restreint l'accès au logement des ménages, et en particulier des plus modestes, et limite leurs possibilités de choix. « En 20 ans, les prix au mètre carré ont été multipliés par 3,7 à Paris, par 3 dans les départements limitrophes et 2,4 dans ceux de grande couronne », remarque Gérard Lacoste à partir des données de la Chambre des Notaires de Paris.² L'ancien directeur adjoint de l'Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU) d'Île-de-France note également un allongement constant de la durée d'occupation des logements dans les dernières années et ce, autant pour les propriétaires que pour les locataires privés ou sociaux. Il rappelle enfin que l'augmentation des inégalités de revenus, l'allongement des durées d'emprunt et les taux exceptionnellement bas accroissent les inégalités d'accès à la propriété et contribuent au maintien de la hausse des prix, tout en accentuant les inégalités territoriales.

¹ DRIEA Île-de-France, La construction de logements en Île-de-France : Note de conjoncture trimestrielle de janvier 2019.

² Lacoste, G. (14 mai 2018), « 20 ans de hausse des prix immobiliers en Île-de-France : à qui la faute ? », *Politique du logement* (revue en ligne).

UN OFFRE SOCIALE INSUFFISANTE FACE À UNE DEMANDE LOCATIVE SOCIALE TOUJOURS CROISSANTE

Les prix fonciers et immobiliers locatifs ou en accession contraignent l'accès au logement et les parcours résidentiels des ménages. **Le marché privé n'est pas accessible à une part significative des ménages et le logement social porte de fait une lourde responsabilité pour le logement des plus modestes.**



Après un pic en 2016, l'effort de production qui avait été amorcé, n'a pas été poursuivi : seulement 28 830 logements ont été agréés en 2018, contre 30 183 en 2017 et 35 977 en 2016. Or, dans le même temps, la file d'attente à l'entrée dans le parc locatif social continue à s'allonger. Au 31/12/2018, on enregistrait 718 657 demandes actives en Île-de-France, soit une hausse de 5,1 % en deux ans. Face à cela, seules 73 285 attributions avaient été proposées (source : bilan CRHH). À peine plus d'un demandeur sur 10 avait obtenu satisfaction. Leur nombre avait aussi fortement chuté au cours de ces deux années (- 14,5 % en deux ans). Cette dégradation de la capacité d'attribution du secteur HLM a des causes conjoncturelles, notamment l'allongement des délais de livraison des opérations neuves et les retards de mise en œuvre de certaines opérations de

rénovation urbaine. Mais c'est avant tout la forte baisse de la mobilité des locataires HLM qui en est à l'origine. Bloqués dans leurs parcours résidentiels par la montée des prix et des loyers, et pour une bonne part d'entre eux par la dégradation de leurs conditions sociales et économiques, les locataires restent plus longtemps dans le logement qu'ils occupent. Alors que la pression du marché rendrait d'autant plus nécessaire une accélération des mises en service, c'est malheureusement l'évolution inverse qui est observée.

UNE CONCENTRATION STRUCTURELLE DU PARC SOCIAL

Au 1^{er} janvier 2018, le parc locatif social francilien comptait 1 284 372 logements, soit 25,7 % du parc locatif social français¹. Au total 130 organismes HLM se partagent la gestion du parc social francilien². Ils se répartissent en une cinquantaine d'offices HLM, autant de SA HLM et une trentaine de SEM ou coopératives HLM³.

PARC LOCATIF SOCIAL DANS LES DÉPARTEMENTS D'ÎLE-DE-FRANCE

Département	Nombre de logements du parc locatif social ⁴ (RPLS 2018)	En % des RP (Insee 2015)
75 Paris	228 489	18,0 %
77 Seine-et-Marne	100 659	16,3 %
78 Yvelines	120 309	19,0 %
91 Essonne	116 508	19,4 %
92 Hauts-de-Seine	200 023	24,9 %
93 Seine-Saint-Denis	223 916	31,9 %
94 Val-de-Marne	172 904	27,3 %
95 Val d'Oise	121 564	23,4 %
Île-de-France	1 284 372	22,2 %

La structure francilienne du parc HLM est encore fortement marquée par la fracture historique entre l'Est francilien (traditionnellement plus industriel et populaire) et l'Ouest parisien (plus résidentiel et bourgeois). Cette inégalité territoriale structurelle se retrouve à dif-

férentes échelles. Si Paris a produit une offre nouvelle importante en logements locatifs sociaux entre 2001 et 2017⁵, ce sont les arrondissements déjà les plus pourvus traditionnellement qui continuent de concentrer l'offre (les 20^e, 19^e et 13^e arrondissements concentrent près de la moitié de la totalité du parc locatif social parisien).

Cette concentration du parc social est régulièrement dénoncée dans certaines communes populaires, principalement de la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne. La loi SRU de 2000 a certes favorisé l'augmentation de l'offre HLM dans les communes qui en étaient le moins pourvues, mais elle n'a pas encore significativement inversé la concentration du parc social dans certains territoires. Ainsi, 200 communes d'Île-de-France (15 %) accueillent encore 90 % du parc HLM (et 50 communes en accueillent la moitié).

De plus, la part des logements locatifs sociaux en quartiers politique de la ville (QPV) atteint 32,3 %. À l'échelle de la Métropole du Grand Paris, qui rassemble plus de 770 000 logements sociaux (soit près du quart des résidences principales), plus de la moitié des logements sociaux se concentrent dans 4 EPT (Paris, Plaine Commune, Est Ensemble, Grand Orly Seine Bièvre).

UN RÉÉQUILIBRAGE DE L'OFFRE SOCIALE IMPULSÉ PAR LA LOI SRU, ENCORE CONTRECARRÉ PAR LES STRATÉGIES COMMUNALES D'ÉVITEMENT DE CERTAINES COMMUNES

La loi SRU a encouragé la construction des logements sociaux et plus de 20 ans après sa promulgation, sa mise en œuvre reste difficile en Île-de-France. On remarque des stratégies d'évitement durables dans certaines communes franciliennes peu favorables au logement social. Les élus de quelques communes préfèrent parfois payer les amendes requises plutôt que de remplir leurs objectifs triennaux, mettant par exemple en avant leur refus de la densification. D'autres jouent sur le type de logements construits pour limiter l'accessibilité du parc social nouvellement construit aux ménages prioritaires (DALO et/ou à bas revenus). Ces stratégies politiques sont, malheureusement, souvent porteuses

¹ Commissariat général au développement durable, Le parc locatif social au 1^{er} janvier 2018, novembre 2018.

² On notera que le regroupement des organismes HLM s'accroît depuis quelques années pour répondre à l'obligation dictée par la loi ELAN de fusion des organismes de moins de 12 000 logements.

³ Bilan CRHH 2018, mars 2019.

⁴ SDES, RPLS au 1^{er} janvier 2018.

⁵ ADIL, Le Logement Parisien en Chiffres, octobre 2018.

électoralement puisque les maires de ces communes - que l'on pourrait qualifier de « ghettos de riches » - sont régulièrement réélus car défenseurs d'un certain « entre-soi » économique, social et culturel.

102 communes soumises à la loi SRU n'ont pas respecté leur objectif quantitatif et qualitatif sur la période 2014-2016. Parmi ces dernières, 72 affichent encore des taux de logements sociaux inférieurs à 10 %. C'est le cas de « petites » communes rurales où les besoins peuvent être relativement faibles (Varredes, Morigny-Champigny, Saint-Witz, Sonchamp...), mais aussi des communes de plus grande importance comme Neuilly-sur-Seine (6,22 %), Saint-Maur-des-Fossés (7,86 %), ou Le Raincy (7,9 %).

Avec la loi ELAN, le seuil de population à partir duquel les communes d'Île-de-France situées en dehors de l'unité urbaine de Paris sont soumises aux obligations SRU est passé de 1 500 à 3 500 habitants, ce qui a conduit à exonérer 37 communes franciliennes¹. **Au 31 décembre 2018, 66 communes sont considérées carencées en Île-de-France. Elles se concentrent essentiellement dans la Métropole du Grand Paris, puisque 56 de la MGP (sur 131) ne disposent pas de 25 % de logements sociaux².** Parmi ces communes, la moitié a respecté les objectifs triennaux fixés pour 2014-2016. Sur la période 2017-2019, les municipalités doivent combler 33 % de leur déficit, 50 % pour la période 2020-2022 et 100 % d'ici à 2025.

En outre, certaines communes « en rattrapage » privilégient la production d'une offre sociale « intermédiaire » ou de logements spécifiques (de type résidence étudiantes ou foyers pour personnes âgées), limitant de fait l'accueil des familles aux ressources modestes ou reconnues prioritaires. Ainsi, 8,4 % des logements sociaux parisiens sont des PLS, contre seulement 3,3 % de PLAI.

À l'inverse, l'Établissement Public Territorial d'Est Ensemble concentre 7,9 % de logements PLAI, contre seulement 3,3 % de PLI. Autre exemple, la commune des Pavillons-sous-Bois en Seine-Saint-Denis dispose de

15,4 % de logements sociaux en 2016. Elle a rempli son dernier objectif triennal en produisant 294 logements sociaux. Cependant, entre 2002 et 2015, la ville n'a mis en service que 3 logements pour les ménages très modestes de type PLAI, contre 291 logements pour classes moyennes de type PLS³. Enfin, dans le département des Yvelines, entre 2017 et 2018, les agréments pour des logements sociaux ont progressé de 17 %, et ceux pour des logements intermédiaires ont explosé : + 63 %⁴.

Les stratégies d'évitement de l'accueil des ménages prioritaires ne concernent pas seulement les communes aisées. En effet, poursuivant un objectif de mixité sociale par la diversification de l'habitat et d'attractivité, certains territoires populaires et fortement pourvus en logement social tentent de diversifier leur parc en priviliégiant la production de logements uniquement accessibles aux classes moyennes. **Il s'agit alors d'attirer une nouvelle population alors que la demande locale aux ressources souvent très modestes n'est pas satisfaite.** Cette dernière se concentre alors dans un parc privé « social de fait », dans des conditions souvent indignes : insalubrité, surpeuplement, hébergement chez des tiers...

UNE ACCESSIBILITÉ DISCUTABLE DE L'OFFRE SOCIALE ET UNE FLUIDITÉ DES PARCOURS RÉSIDENTIELS LIMITÉE DANS LE PARC SOCIAL

Au-delà de la production et de la répartition des logements existants et nouvellement produits, la question de l'offre de logements pour les ménages modestes doit aussi s'appréhender par l'accessibilité du parc (social), sachant que fin 2017, 62,5 % des 712 000 demandeurs franciliens disposaient de ressources inférieures aux plafonds PLAI⁵.

L'Observatoire du logement social en Île-de-France fixe à moins de 6,17 €/m²/SH les loyers assimilables aux « loyers PLAI », correspondant aux loyers destinés aux ménages les plus modestes (éligibles au PLAI). 42 % des logements existants entraînent dans cette catégorie (495 378 logements), mais seulement 25 % d'entre eux

¹ Seine-et-Marne : Boissy-le-Chatel, Chauconin Neufmonthiers, Faremoutiers, Guérard, Juilly, Longperrier, Maincy, Mareuil-les-Meaux, Monthyon, Moussy-le-Neuf, Pommeuse, Pontcarré, Réau, Saâcy-sur-Marne, Saint-Augustin, Saint-Soupplets, Seine-Port, Varredes ; Yvelines : Ablis, Auffargis, Bonnelles, Bouafle, Bullion, Cernay-la-ville, Guerville, Morainvilliers, Sonchamps ; Essonne : Cheptainville, Méréville, Pussay, Saclas, Tigery Val-d'Oise : Attainville, Fontenay-en-Parisis, Puiseux-en-France, Saint-Witz, Vémars.

² APUR, Les chiffres du logement social de la Métropole du Grand Paris, note n°139, décembre 2018.

³ <http://www.transparence-logement-social.gouv.fr/>

⁴ Pour rappel, les obligations triennales incluent des proportions de PLS /PLUS/PLA-I.

⁵ SNE, 2017, <https://www.demande-logement-social.gouv.fr/statistiques/>

ont été offerts à la location (24 173 logements) en 2016. Ce constat s'explique à la fois par une rotation faible dans le parc social à bas loyer et par une production neuve insuffisante pour ce type de logement. L'offre à bas loyer se retrouve principalement dans les logements

anciens, avec un loyer moyen de 5,68 €/m² par mois pour les PLUS construits avant 1977 ; le loyer moyen des PLAI est quant à lui de 6,49 €/m² (toute année de construction confondue) et celui des PLUS construits après 1977 est de 7,02 €/m².

PARC DE LOGEMENTS SOCIAUX ET LOYERS DE L'OFFRE SOCIALE EN ÎLE-DE-FRANCE

	Parc de logements	Logements offerts à la location en 2016	Taux de rotation (en %)	Loyers moyens (€ par mois)
Selon la catégorie de financements regroupés				
PLAI	44 200	5 522	6,80 %	6,49
PLUS	1 049 945	73 957	6,40 %	9,26
PLUS avant 1977	608 980	-	5,70 %	5,68
PLUS après 1977	44 965	-	7,40 %	7,02
PLS	100 925	14 461	10,90 %	9,56
PLI et divers	68 645	5 990	7,80 %	9,98
Selon le niveau de loyers¹				
≤ 6,17 €/m²	495 378	24 173	4,70 %	5,26
> 6,17 € - ≤ 7,62 €/m²	394 343	34 398	7,30 %	6,84
> 7,62 € - ≤ 11,07 €/m²	234 576	26 619	9,60 %	8,86
> 11,07 € - ≤ 16,95 €/m²	51 488	9 543	14,50 %	12,77
> 16,95 €/m²	4 059	945	13,80 %	20,37

SOURCE / Synthèse Île-de-France 2018, Observatoire du logement social en Île-de-France - données au 1^{er} janvier 2017.

UNE AMÉLIORATION DES CONDITIONS D'ACCÈS AU LOGEMENT SOCIAL DES MÉNAGES PRIORITAIRES MALGRÉ DES CHIFFRES CONTESTABLES

L'insuffisance de l'offre ne peut expliquer à elle seule les difficultés d'accès au logement des ménages prioritaires à bas revenus. Deux objectifs orientent le logement des publics prioritaires : le droit au logement (opposable) d'un côté, et la mixité sociale de l'autre. Ces deux objectifs sont néanmoins entravés par des définitions et des comptabilités questionnables, et des stratégies locales d'évitement de ces publics jugés « indésirables » par certains acteurs.

La loi Besson de 1990 a, la première, défini quels étaient les ménages prioritaires au relogement prévoyant que : « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a

droit à une aide de la collectivité pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir. »

Au travers des Plans départementaux d'accès à l'hébergement et au logement des personnes défavorisées (PDAHLPD), l'État, les Conseils Départementaux et les différents partenaires du logement définissent les mesures destinées à aider et accompagner ces ménages prioritaires dont la définition première reste relativement floue.

À la suite de la loi de lutte contre les exclusions de 1998, chaque département s'est vu confier le rôle de définir plus précisément ces publics dans le cadre des Accords Collectifs Départementaux (ACD) qui fixent également des objectifs de relogement de ces ménages. Pour être identifiés comme prioritaires, les ménages doivent faire l'objet d'une « labellisation » par les services de l'État, les collectivités ou le Service Intégré d'Accueil et d'Orientation, suite à un repérage par différents acteurs

¹ Périmètre d'analyse : 93 % des logements (source : fiche de synthèse Île-de-France de l'Observatoire du logement social en Île-de-France).

(services de l'État, travailleurs sociaux, structures d'hébergement, bailleurs sociaux...).

DÉFINIR LES PUBLICS PRIORITAIRES : L'EXEMPLE DU VAL-DE-MARNE ET DU VAL-D'OISE

Dans le Val-de-Marne, l'ACD définit comme prioritaires au titre du PDAHLPD, les ménages dont les ressources sont inférieures à 50 % des plafonds PLUS et relevant d'une des situations suivantes : ménages menacés d'expulsion sans relogement, concernés par un arrêté d'insalubrité, à reloger dans le cadre de la rénovation urbaine, résidant en logement non décent, en situation de suroccupation, en délai d'attente anormalement long, victimes de violence ou en situation de handicap.

Dans le Val-d'Oise, le même critère de ressources est appliqué mais les publics prioritaires doivent répondre aux critères suivants : être sortants de résidences sociales, de Foyers de Jeunes Travailleurs, de pensions de famille, de résidences accueil, et de places financées par l'aide au logement temporaire (ALT), du dispositif SOLIBAIL ; être dépourvus de logement (hors hébergé chez un tiers de façon stable) ; être en habitat indigne « formalisé » (arrêté préfectoral d'insalubrité irrémédiable) ; être menacés d'expulsion (parc privé uniquement pour reprise de logement) ; être en situation de handicap ; être victimes de violences intrafamiliales ; appartenir à une famille monoparentale¹.

En 2007, la loi DALO modifie l'approche et les obligations de relogement. Cette loi votée à l'unanimité à la suite d'un puissant mouvement de mobilisation de la société civile a introduit une obligation de résultat et plus seulement de moyens. Confiant cette responsabilité à l'État, cette loi définit désormais **six critères de priorité au relogement** et offre la possibilité pour les ménages reconnus prioritaires par une Commission de Médiation (COMED) d'introduire des recours contentieux en l'absence de proposition de relogement dans les délais légaux. Au contraire de la labellisation au titre des ACD, la reconnaissance du caractère « prioritaire et urgent » par une COMED DALO ouvre des droits qui peuvent ainsi faire l'objet d'un contentieux spécifique afin de contraindre l'État à respecter le droit au logement. **En 10 ans, plus de 100 000 ménages PU DALO ont été relogés en Île-de-France.**

Fin 2018, on compte environ 55 000 ménages reconnus PU DALO en attente de relogement, dont 36 000 disposant d'une demande de logement active, soit environ 5 % du total des demandeurs de logement social franciliens².

La loi Égalité & Citoyenneté de 2017 est venue clarifier la priorité donnée au relogement pour les ménages reconnus PU DALO. Elle a élargi les obligations de relogement des ménages prioritaires (PU DALO, CAD, CCH...) à l'ensemble des réservataires (à hauteur de 25 % des attributions), **notamment les collectivités locales**. Si l'État reste le garant de la mise en œuvre de la loi DALO, cette responsabilité est partagée à l'ensemble des locaux.

En outre, la Loi Égalité & Citoyenneté introduit un objectif d'attributions d'application immédiate concernant les ménages dont les ressources correspondent au 1^{er} quartile (25 % des demandeurs ayant les ressources les plus faibles), soit 9 348 € par UC³. Dans une optique de mixité sociale et afin de favoriser l'égal accès de tous les demandeurs à tous les territoires, la loi prévoit qu'un quart des attributions hors des Quartiers Politique de la Ville bénéficie à ces ménages aux ressources les plus modestes. Cet objectif est loin d'être atteint début 2018 puisque **le bilan du CRHH fait état d'un taux moyen d'attributions hors QPV aux ménages du 1^{er} quartier de seulement 9,6 %, contre les 25 % préconisés par la loi Egalité et Citoyenneté**. Aucun département francilien ne dépasse les 15 %. Entre 2017 et 2018, ces chiffres sont en baisse de 3 points au niveau régional.

ATTRIBUTIONS HORS QPV AUX MÉNAGES DU 1^{ER} QUARTILE, EN 2017

	Nbre d'attributions hors QPV	% ménages du 1 ^{er} quartile concernés
75	7 729	7,8
77	4 922	13,8
78	6 012	8,3
91	4 907	10,5
92	7 419	8
93	4 576	12
94	6 277	9,7
95	4 152	9,2
Île-de-France	45 994	9,6

SOURCE / SNE -15/01/2018 - CRHH.

¹ Protocole d'accord collectif départemental de Seine-et-Marne, 2016 - 2019.

² CRHH, Bilan 2018, mars 2019.

³ Les ménages appartenant au premier quartile disposent de revenus inférieurs à 779 € par mois par UC pour l'année 2018.

FAIRE VALOIR SON DROIT AU LOGEMENT (OPPOSABLE) EN ÎLE-DE-FRANCE : UN NOMBRE DE MÉNAGES OFFICIEL SOUS-ÉVALUÉ ?

L'ensemble de ces ménages prioritaires sont depuis 2011 identifié dans un fichier unique, Système Priorité Logement (SYPLO), lui-même interfacé par le Système National d'Enregistrement (SNE). Au 31 décembre 2017, **l'État comptabilisait ainsi 48 149 demandes prioritaires**, dont 33 360 au titre du DALO avec une demande locative sociale (DLS) active, soit **6,8 % du nombre total des demandeurs de logement social**¹. Ce chiffre officiel ne reflète cependant qu'une partie de la réalité et est nettement sous-évalué :

- Il ne prend pas en compte les ménages n'ayant plus de DLS active, comme c'est le cas notamment pour 14 789 ménages reconnus PU DALO. En 2018, plus de 180 000 demandeurs franciliens d'un logement social n'ont pas renouvelé leur demande et ont ainsi été radiés des listes ;

- Il ne prend pas en compte les ménages hébergés en structure mais considérés comme « non prêts au relogement » par les travailleurs sociaux ;
- Il ne recense pas non plus les ménages n'ayant pas fait valoir leurs droits ou les ménages non accompagnés dans le cadre d'un dispositif social. Aux 48 149 demandes prioritaires pourraient certainement être ajoutés une majeure partie des 10 000 ménages/an menacés d'expulsion et au stade du concours de la force publique, ainsi qu'une bonne partie des 136 000 ménages en suroccupation², des 148 000 Franciliens hébergés chez des tiers, des 40 000 personnes hébergées par l'État et qui n'ont pas de DLS active³...

Au total, combien de ménages franciliens devraient être reconnus prioritaires : 3, 5, 10 fois plus que les 48 000 que l'on a enregistrés ? **Cette sous-évaluation du nombre de ménages prioritaires doit nous interroger sur la pertinence des actions menées par la puissance publique et démontre la difficulté pour les ménages mal-logés de faire valoir leur**

AU-DELÀ DES CHIFFRES, DES REPRÉSENTATIONS ET DES PRÉJUGÉS... SOURCES DE STIGMATISATIONS

Une étude du CREDOC et de FORS-Recherche sociale de 2013 fait état des représentations négatives dont les ménages défavorisés font l'objet, et plus particulièrement les ménages reconnus PU DALO, par un certain nombre d'acteurs (bailleurs sociaux, collectivités notamment) :

« Ces acteurs de la mise en œuvre du Droit Au Logement Opposable considèreraient les ménages DALO comme des populations "fragiles", potentiellement cause de difficultés et de problèmes sociaux, dont l'accueil n'est pas souhaitable :

- ils sont, dans les représentations, associés à des risques accrus d'impayés et/ou de troubles du voisinage, susceptibles de se traduire par une augmentation des coûts de gestion locative pour le bailleur, et par une surconsommation de l'action sociale pour les communes ;
- plus largement, ces ménages sont vus comme un obstacle aux politiques de peuplement visant un objectif de mixité sociale dans les quartiers de la politique de la ville. »⁴

Les associations siégeant dans les Conférences Intercommunales du Logement constatent ces discours stigmatisants récurrents sur « les DALO » de la part des élus locaux, accusés de tous les maux, candidatures « imposées d'en haut », mettant à mal la mixité sociale et les « équilibres résidentiels ».

Ainsi, le Maire de Villiers-sur-Marne (29 % de logements sociaux) a dit en avoir « ras le bol » que l'État lui impose des ménages DALO en très grandes difficultés⁵. Le Maire de Boulogne-Billancourt dénonce dans un éditorial⁶ l'obligation pour la commune de payer 6,8 millions d'euros par an pendant 3 ans, en raison de la carence observée en logements sociaux ; il s'oppose à la « sur-densification » de la ville et souhaite limiter les constructions pour « préserver notre qualité de vie bouloonnaise ! » Dernier exemple, la Conseillère régionale et Députée de Paris (LR), Brigitte Kuster, lors des débats autour de la loi ELAN à l'Assemblée nationale, affirme et s'oppose au fait que « le Préfet se substitue souvent aux Maires d'arrondissement pour préempter et attribuer des appartements. »

¹ <http://www.drihl.ile-de-france.developpement-durable.gouv.fr/socle-de-donnees-r879.html> DRIHL, Socle de données accès au logement et prévention des expulsions.

² Enquête INSEE, 2013.

³ Bilan CRHH 2018.

⁴ Van de Walle, I., Sauvayre, A., Baronnet, J., Carrera, A., Guisse, N. et Jauneau, P. (2016) « La mise en œuvre du droit au logement opposable (DALO) à l'épreuve des représentations et des préjugés », Recherche sociale, n°218.

⁵ « Il faut qu'on arrête de concentrer les familles en difficulté ! », Le Parisien, 30 mars 2018.

⁶ Edito « L'État, la Métropole et... l'opposition municipale pour la surdensification de notre ville ! », Novembre 2018.

droit. Les associations qui siègent en COMED ou qui accompagnent les ménages pour faire valoir leur droit, dénoncent régulièrement le traitement inéquitable des recours par les commissions. La plupart des commissions ont en effet mis en place des « doctrines » plus ou moins officielles qui s'avèrent restrictives par rapport au texte et à l'esprit de la loi. D'autre part, l'accompagnement au recours repose exclusivement sur le secteur associatif dans certains territoires, que ce soit par volonté politique locale ou par manque de moyens et de formation des travailleurs sociaux.

DES ATTRIBUTIONS PLUS FAVORABLES AUX MÉNAGES PRIORITAIRES, NOTAMMENT LES PU DALO, MAIS TOUJOURS INSUFFISANTES ET INÉGALEMENT RÉPARTIES

Une mobilisation inégale des réservataires en faveur du logement des publics prioritaires

Avec 21 425 attributions à des ménages prioritaires en 2018 (sur les 73 285 attributions au total, soit 29,2 % du total des attributions), **la mobilisation des réservataires et des organismes d'HLM d'Île-de-France est en augmentation constante depuis 10 ans** et l'entrée en application de la loi DALO¹. En 2013, à titre d'exemple, seuls 8 145 ménages PU DALO étaient relogés (soit 10 % des attributions) contre 13 609 en 2018, soit 18,5 % des attributions. À Paris, on est ainsi passé de 1 638 ménages PU DALO relogés en 2009 à 2 385 en 2018, soit 24,1 %².

Reste que cette augmentation des attributions au bénéfice des ménages prioritaires est encore largement insuffisante au regard du nombre des ménages en attente et, pour certains, depuis de nombreuses années : parmi les 5 100 ménages reconnus PU DALO entre 2008 et 2012, la moitié n'a jamais eu de proposition de logement.

Cette mobilisation est également particulièrement inégale selon les territoires, les bailleurs et les réservataires. À l'échelle régionale, 18,6 % des attributions sont consacrées au relogement des

LES REFUS D'ATTRIBUTION COMME ENTRAVE AU DROIT AU LOGEMENT

En Île-de-France, où une part importante du parc est réservée et où les marges de manœuvre des bailleurs pour sélectionner en amont les candidats sont restreintes, le passage en Commission d'Attribution peut être le lieu où se décide l'exclusion des ménages prioritaires et/ou à faibles ressources. Lors d'une étude datant de 2016, **les associations franciliennes avaient considéré que le motif de refus invoqué par la CAL n'était pleinement légitime que dans 28 % des cas**³.

« En ce qui concerne les refus des bailleurs et/ou des collectivités, une série de facteurs entrent en jeu, et la façon d'aborder les problématiques d'équilibre territorial apparaît très importante, puisque les ménages prioritaires sont au cœur des réflexions sur la nécessaire mixité sociale des quartiers et des ensembles immobiliers. En outre, les parcours résidentiels chaotiques ou l'absence d'expérience de logement autonome d'une partie de ces publics cristallisent les craintes des bailleurs : la sous-représentation manifeste des motifs « dépourvus de logement » parmi les ménages DALO effectivement relogés semble une bonne illustration des doutes des organismes HLM quant aux capacités à habiter de ménages n'ayant pas connu d'expérience locative⁴. »

Le motif de refus principal en CAL, à savoir « ressources insuffisantes », est régulièrement dénoncé par les associations en raison de son opacité (quels indicateurs et quels seuils ?) et de l'arbitraire qui s'y rapporte. Les réservataires que sont l'État et Action Logement, ont ainsi tendance à désigner les candidats aux plus faibles ressources vers certains organismes connus pour être plus « tolérants » dans leur appréciation de la solvabilité des ménages et donc plus à même de les accepter, ce qui comporte le risque de renforcer leur concentration dans une partie du parc social.

ménages reconnus PU DALO⁵ mais ce chiffre varie de 11,8 % dans les Yvelines à 26,3 % en Seine-Saint-Denis. De même, alors que préfectures consacraient 88 % de leur contingent au relogement des ménages prioritaires (DALO, ACD) en 2018⁶, en 2017, les collectivités locales n'en consacraient que 14,2 % dont 8,3 % pour les ménages PU DALO⁷.

¹ CRHH, Bilan 2018, mars 2019.

² CRHH, Bilan 2018, mars 2019.

³ Les échecs de relogement des ménages prioritaires au titre du DALO en Île-de-France, FAP, FAPIL, FAS IDF, 2016.

⁴ Diagnostic préalable à l'élaboration du SRHH, 2015.

⁵ Infocentre SNE requête au 18/01/2019 extraction Syplou au 18/01/2019.

⁶ CRHH, Bilan 2018.

⁷ CRHH, Bilan 2017.

Cette inégale mobilisation des acteurs se retrouve à toutes les échelles. Ainsi, dans les Hauts-de-Seine en 2016, 62 % des relogements de ménages reconnus PU DALO l'ont été au travers du contingent préfectoral, 24 % via Action Logement et seuls 4 % via le contingent

des collectivités locales¹. À l'échelle du département des Hauts-de-Seine, 19,4 % des attributions étaient consacrées aux ménages PU DALO en 2017. Ce chiffre variant de 3 % au Plessis-Robinson à plus de 25 % à Châtillon.

ATTRIBUTIONS AUX MÉNAGES PRIORITAIRES SUR LES DIFFÉRENTS CONTINGENTS EN 2017

	Nombre total d'attributions	% des ménages prioritaires (ACD, DALO...) concernés	dont % des ménages PU DALO
Contingent préfectoral (hors fonctionnaires)	11 192	74,2 %	49,4 %
Contingent Action Logement	15 791	18,4 %	13,5 %
Contingent Collectivités locales	19 729	14,2 %	8,3 %
Hors contingent	18 838	15,8 %	9,2 %

SOURCE / SNE & SYPLO – 15/01/2018.

Des disparités territoriales fortes dans l'accueil des ménages DALO à l'échelle d'une Métropole encore faible

La Métropole du Grand Paris est compétente en matière d'habitat et d'hébergement et est responsable de la rédaction et de la réalisation d'un Plan Métropolitain pour l'Habitat et l'Hébergement. Or, le pouvoir politique de la Métropole demeure fragile. Sa légitimité politique est contestée et il n'existe pas de consensus sur un potentiel rééquilibrage de l'offre sociale de logement et d'hébergement. **Les débats autour de la territorialisation des objectifs de construction, notamment en faveur d'une offre sociale abordable, et les enjeux d'équilibre du peuplement métropolitain demeurent saillants**, et ce alors même que les inégalités infra-métropolitaines sont un

fait établi. À l'échelle de la Métropole du Grand Paris, la logique de déconcentration de la pauvreté au travers d'une politique d'attribution équilibrée est loin d'être une réalité. Ainsi, les 10 municipalités accueillant le plus de ménages PU DALO font partie des plus pauvres de la métropole, avec des taux de pauvreté de plus de 30 % pour une majorité d'entre elles.

Cette situation ne s'explique qu'en partie par l'accessibilité plus facile du logement social dans ces communes. En effet, la loi prévoit désormais que chaque réservataire consacre 25 % de ses attributions au bénéfice des ménages reconnus PU DALO, et, à défaut, aux autres ménages prioritaires. Les tableaux ci-dessous démontrent pourtant que dans la Métropole, l'application de la loi est largement inégalitaire.

MGP : LES 10 COMMUNES ACCUEILLANT LE PLUS DE MÉNAGES PU DALO (PLUS DE 100 ATTRIBUTIONS PAR AN)

	Nombre total d'attributions	% d'attributions aux ménages PU DALO	Taux de pauvreté en 2015 (INSEE)
Bondy	584	29,4 %	31,1 %
Aubervilliers	501	35,5 %	45,5 %
Bobigny	276	28,6 %	37,1 %
Pierrefitte-sur-Seine	241	30,3 %	38,7 %
Romainville	139	29,5 %	27,3 %
Saint-Ouen	310	28,7 %	29,3 %
Stains	338	30,8 %	37,1 %
Noisy-le-Grand	271	29,1 %	17 %
Bagnolet	411	31,4 %	30,8 %
Gagny	142	30,1 %	16,7 %

SOURCE / extraction Infocentre NUU au 13-11-2018.

¹ Assemblée plénière de la commission de médiation DALO des Hauts-de-Seine, DRIHL, 15 février 2017.

MGP : LES 10 COMMUNES ACCUEILLANT LE MOINS DE MÉNAGES PU DALO (PLUS DE 100 ATTRIBUTIONS PAR AN)

	Nombre total d'attributions	% d'attributions aux ménages PU DALO	Taux de pauvreté en 2015 (INSEE)
Le Plessis-Robinson	110	3,6 %	6 %
Puteaux	272	6,6 %	11,6 %
Maisons Alfort	273	6,6 %	10,7 %
Créteil	648	12,5 %	20,9 %
Suresnes	255	13 %	9,4 %
Châtenay-Malabry	220	10,5 %	12,1 %
Fontenay-aux-Roses	131	13 %	9,8 %
Chaville	128	11,7 %	8,2 %
Issy les Moulineaux	390	12,8 %	7,7 %
L'Hajÿ-les-Roses	107	13,1 %	16,6 %

SOURCE / extraction Infocentre NUU au 13-11-2018.

En synthèse

Le système législatif et le cadre juridique actuels sont plus favorables que par le passé à l'accès au logement des ménages prioritaires. Les règles d'attribution des logements sociaux à ces publics fragiles ont été renforcées et clarifiées, bien qu'elles soient encore perfectibles et contestables sur certains points.

Conséquence directe de cette amélioration du cadre légal, **le nombre d'attributions bénéficiant aux publics prioritaires est en augmentation depuis 10 ans**, ce qui est un élément encourageant dans un contexte d'inégalités sociales durables.

Cependant, la répartition des attributions aux ménages prioritaires est fortement inégalitaire et on relève toujours plusieurs stratégies d'évitement de l'accueil des publics prioritaires contraires au droit au logement des personnes :

- Certaines communes n'hésitent pas à freiner la construction de logements sociaux accessibles aux bas revenus et préfèrent s'acquitter des sanctions prévues par la loi SRU plutôt que de s'y soumettre.
- D'autres font le choix de répondre aux objectifs de la loi SRU, mais privilégient des logements intermédiaires en PLS ou PLI, de fait peu accessibles aux ménages prioritaires.
- D'autres encore conduisent des politiques municipales hostiles aux ménages prioritaires en accord avec les organismes HLM de leur territoire.
- D'autres enfin n'hésitent pas à entraver le droit au logement des personnes en exerçant des décisions de non-attribution abusives.

Face à ces constats, **il est attendu des pouvoirs publics un investissement à la hauteur des besoins des ménages prioritaires**. La Métropole du Grand Paris, après près de 10 ans de débats et trois ans d'existence, doit jouer son rôle dans l'équilibre du peuplement de la zone métropolitaine centrale. Les acteurs publics doivent clarifier leur interprétation de l'objectif de mixité sociale qui ne peut pas servir à justifier la réduction d'un parc social déjà insuffisant. L'État doit faire valoir le droit au logement des personnes au détriment des communes réfractaires à la loi SRU. L'État doit par ailleurs être mis face à ces responsabilités lorsqu'il diminue les subventions publiques nécessaires à la construction de davantage de logements sociaux dans une des régions certes les plus riches d'Europe¹, mais également parmi les plus inégalitaires.

¹ INSEE, « L'Île-de-France, une des régions les plus riches d'Europe », note n°422, juin 2014.

Mulhouse Alsace Agglomération : lutter contre le mal-logement sur fond d'inégalités territoriales

Avertissement : Cette monographie a été réalisée entre mars et juin 2019 et les informations recueillies sont susceptibles d'avoir évolué depuis.

L'enquête de terrain réalisée à Mulhouse Alsace Agglomération s'est intéressée aux effets du renforcement des compétences intercommunales sur la prise en compte du mal-logement, dans un contexte d'inégalités territoriales importantes et de mobilisation politique différenciée entre centre et périphérie. Le territoire de M2A présente une diversité de formes de mal-logement, qu'il n'était pas possible de traiter de manière exhaustive dans le cadre de cette note de synthèse. Aussi, c'est surtout les problématiques du parc privé dégradé, du sans-abrisme et de l'accès au logement des plus démunis qui sont aujourd'hui traitées dans le cadre de la mise en œuvre accélérée du Plan Logement d'abord, qui ont fait l'objet de notre attention. La note se termine par une réflexion sur les forces et les limites du système d'acteurs en place pour lutter contre les problématiques de mal-logement.

Portrait de territoire

DONNÉES ET INFORMATIONS-CLÉ

- **Démographie** : 273 000 habitants à l'échelle de M2A ; dont 110 400 à Mulhouse, qui concentre 41 % des habitants de l'agglomération¹.
- **Nombre de communes dans l'EPCI** : 39 communes depuis le 1^{er} janvier 2017.
- **Ancienneté de l'EPCI** : M2A a été fondée au 1^{er} janvier 2010 suite au regroupement de 32 communes. L'EPCI a connu des élargissements successifs, le dernier en date étant celui de 2017.
- **Majorité politique** : M2A est présidé par Fabian Jordan (sans étiquette, réélu en 2020), maire de Berrwiller (1 000 habitants). Michèle Lutz, reste maire de Mulhouse (LR) ; elle avait succédé à Jean Rottner (actuel président de la région Grand Est).
- **Niveau de tension du marché immobilier** : détendu. 8,3 €/m² à la location en moyenne sur M2A, 8,6 €/m² dans Haut-Rhin. 1 470 €/m² à la vente en prix médian dans le Haut-Rhin²
- **Nombre de logements** : 117 000 résidences principales sur M2A
- **Taille du parc social** : plus de 25 000 logements sociaux (2015)
- **Nombre de demandeurs de logement social** : 6 371 demandeurs sur M2A (01/03/2018)³
- **Nombre de quartiers prioritaires** : 6
- **Parc privé potentiellement indigne** : 4 000 logements à l'échelle de l'EPCI

UNE VILLE-CENTRE EN DÉPRISE QUI CONCENTRE LES MÉNAGES LES PLUS PAUVRES

L'agglomération de Mulhouse Alsace Agglomération (M2A) est un pôle structurant du Haut-Rhin aux côtés de Colmar et de Saint-Louis, son territoire concentrant 273 000 habitants⁴, soit plus d'un tiers de la population départementale. **Au cours des 20 dernières années, la croissance démographique de**

l'agglomération dans son ensemble **a été soutenue** du fait d'un solde naturel élevé qui contribue à la « jeunesse » du territoire : près d'1 habitant sur 5 de l'agglomération a moins de 15 ans (soit 52 400 jeunes).

Si la ville de Mulhouse rassemble 40 % de la population de l'agglomération (soit 110 400 habitants), les dynamiques de peuplement à une échelle plus fine apparaissent plus contrastées. De fait, Mulhouse connaît

¹ RP Insee 2015.

² AURM, Diagnostic PLH M2A, septembre 2019.

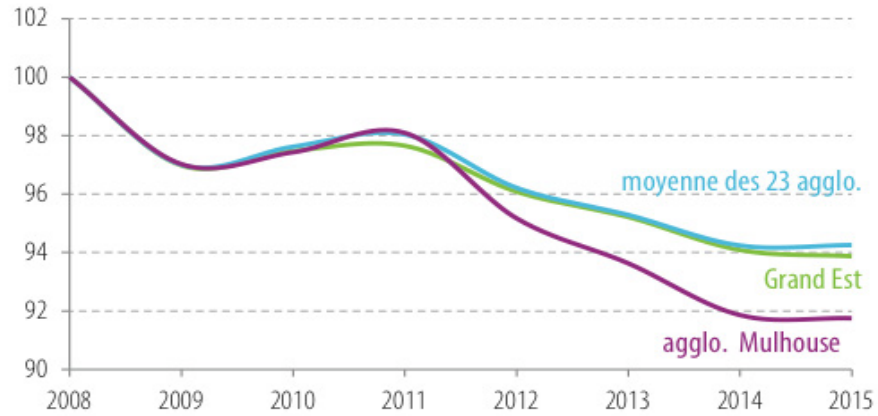
³ AURM, op.cit.

⁴ RP Insee 2015.

un fort déficit migratoire, certes compensé par un solde naturel élevé, mais qui témoigne d'une **attractivité résidentielle moindre de la ville-centre au sein de l'agglomération.**

M2A est un territoire d'industries aujourd'hui en déprise. La désindustrialisation se traduit concrètement par un manque de dynamisme local sur le plan économique, un taux d'emploi plus faible que d'autres collectivités du Grand Est et un taux de chômage supérieur.

ÉVOLUTION DE L'EMPLOI SALARIÉ PRIVÉ (BASE 100 EN 2008)

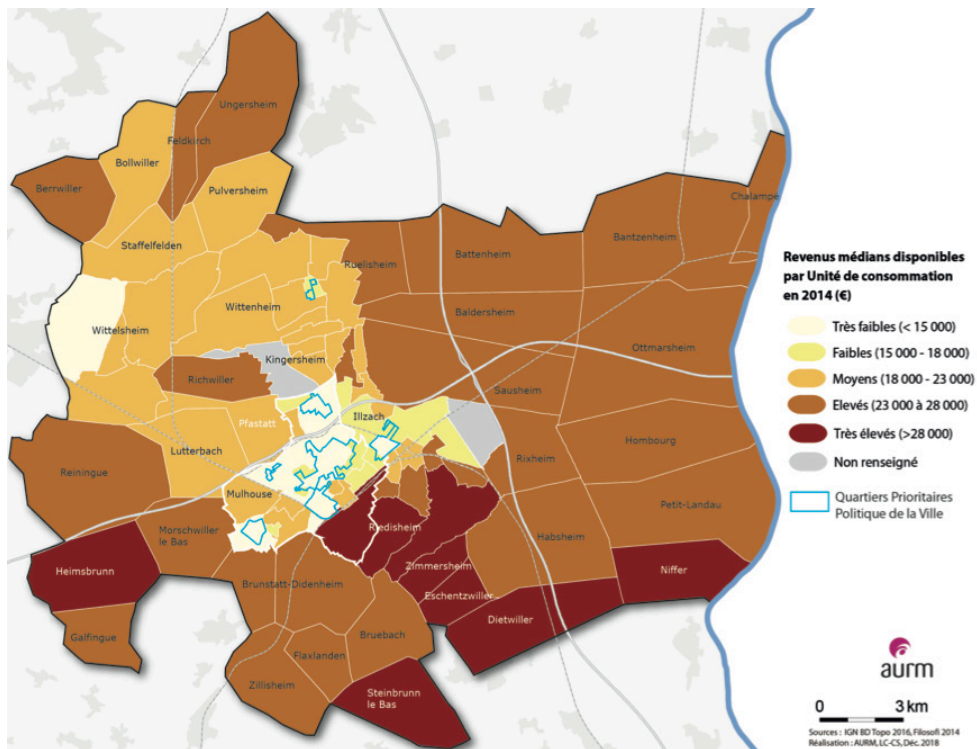


SOURCE / ACOSS, in Portrait d'agglomération, ADEUS, mars 2017.

M2A est par ailleurs un territoire de contrastes, à la fois hétérogène et inégalitaire. De fait, l'agglomération est caractérisée par **une très forte dispari-**

té entre son centre et ses périphéries, notamment du point de vue des ressources des habitants, comme le montre la carte ci-dessous.

REVENUS MÉDIANS DES MÉNAGES DE L'AGGLOMÉRATION MULHOUSIENNE EN 2014



SOURCE / AURM, Portrait des habitants de l'agglomération mulhousienne, décembre 2018, pp. 32-33.

D'un côté, **la ville-centre de Mulhouse, Illzach et les communes du bassin potassique au nord-ouest de l'agglomération sont les terres d'accueil historiques de la population ouvrière et immigrée** : ils concentrent à ce titre les ménages à bas revenus, moins qualifiés, et plus exposés à la précarité sociale et économique. L'identité « ouvrière » de Mulhouse n'est pas qu'un héritage historique : 1/5 des actifs de la ville sont encore ouvriers, et la ville concentre 44 % des ouvriers de la région mulhousienne.

De l'autre côté, **les communes périphériques du sud de l'agglomération sont plus riches**, en lien avec la présence d'actifs frontaliers aux revenus élevés, installés à proximité de Bâle. Du fait d'un phénomène de ségrégation spatiale, ces communes du sud de l'agglomération sont également celles qui présentent le moins de mixité sociale, avec une surreprésentation des CSP supérieures et une sous-représentation de la CSP ouvrier.

Dans ce contexte, **Mulhouse en tant que ville-centre cumule les indicateurs de fragilité sociale et économique**. Sur le plan sociodémographique, la ville qui compte 19 % d'habitants étrangers (contre 8 % en moyenne en Alsace) accueille **la majorité de la population étrangère de M2A**, souvent de CSP ouvrière¹. Elle concentre également **les personnes isolées** (43,1 % contre 34,1 % à l'échelle de M2A)² ainsi que les **familles monoparentales** : à Mulhouse, 22 % de familles sont monoparentales³, et leur part est renforcée dans les quartiers prioritaires. Ces ménages monoparentaux ont très majoritairement des femmes comme cheffes de famille et sont plus exposés à la précarité économique et financière.

Si l'agglomération de M2A concentre un certain nombre de pôles d'emploi (qui embauchent dans l'ensemble plus de 100 000 actifs), on constate à nouveau un écart net entre la ville-centre et sa périphérie. **Mulhouse accueille en effet une population plus pré-**

caire, à la fois moins active (avec un taux d'emploi de 49 %, inférieur de 10 points à celui de M2A)⁴ **et plus exposée au chômage** : en 2017, 56 % des 26 600 demandeurs d'emploi de l'agglomération étaient domiciliés à Mulhouse, alors que la ville ne représente que 40 % de la population intercommunale⁵. Cette précarité sur le plan de l'emploi se traduit au niveau des ressources des ménages : en 2015, le revenu médian annuel disponible s'élevait à 15 370 € à Mulhouse, contre 19 900 € à l'échelle de l'agglomération. D'après l'AURM, les populations les plus dépendantes des prestations sociales versées par la CAF se concentrent à Mulhouse : la ville accueille 59 % des 46 700 allocataires de l'agglomération, et même les 3/4 des allocataires dont les revenus sont totalement dépendants des prestations sociales⁶.

À une échelle plus fine, **ce sont les quartiers prioritaires de la Politique de la Ville qui sont les plus touchés par la pauvreté**, et notamment le quartier des Coteaux qui s'avère être le plus pauvre de Mulhouse (avec 12 116 € annuels de revenu disponible)⁷. Notons que 5 des 6 quartiers prioritaires que compte M2A sont localisés à Mulhouse. 20 % de la population de l'agglomération vit dans un quartier politique de la ville, mais ce taux s'élève à 44 % pour Mulhouse, dont le quartier « péricentre » est l'un des QPV les plus peuplés de France⁸.

LES DYNAMIQUES IMMOBILIÈRES ET RÉSIDENTIELLES À L'ŒUVRE : UN MARCHÉ DÉTENDU OÙ SE DÉVELOPPE UNE FORME DE « CONCURRENCE » ENTRE PARC SOCIAL ET PARC PRIVÉ

L'agglomération mulhousienne est située en zone « détendue », avec un marché immobilier peu dynamique : ainsi, entre 2012 et 2015, 556 logements neufs par an ont été construits en moyenne, alors que l'objectif fixé par le PLH adopté en 2012 était de 1 139 logements par an⁹. **Cette faible tension immo-**

¹ Fondation Abbé Pierre, Agence Régionale Alsace-Lorraine, *Eclairage régional « Aux portes du logement dans M2A »*, février 2015, p. 7.

² AURM, *Portrait des habitants de l'agglomération mulhousienne*, décembre 2018.

³ Contre environ 15 % à l'échelle de M2A, d'après une étude de l'ADIL en date de 2013.

⁴ Ibid, p. 18-19.

⁵ AURM, *Portrait des habitants de l'agglomération mulhousienne*, décembre 2018, pp. 20-21.

⁶ AURM, *Portrait des habitants de l'agglomération mulhousienne*, décembre 2018, pp. 34-35.

⁷ Filosofi, *Revenus Fiscaux Localisés 2014*, in AURM, *Portrait des habitants de l'agglomération mulhousienne*, décembre 2018, pp. 32-33.

⁸ AURM, *Carte d'identité des Quartiers Prioritaires de la Politique de la Ville de M2A*, avril 2016, pp. 5-6.

⁹ AURM, *Programme Local de l'Habitat 2012-2017, Bilan à mi-parcours*, novembre 2016. p. 14.

bilière concerne notamment la ville-centre : les ménages qui s'inscrivent dans des parcours résidentiels ascendants, et notamment les familles, tendent en effet à quitter Mulhouse pour sa périphérie, dont l'offre pavillonnaire est plus attractive, comme le montre l'analyse des migrations résidentielles sur le territoire. **À l'inverse, les ménages les plus modestes et les plus fragiles sur le plan de l'insertion sociale et professionnelle tendent à rester « captifs » de la ville-centre**, et notamment des quartiers prioritaires.

« *Le logement insalubre, le logement précaire, il se trouve au centre-ville. À Mulhouse, vous réussissez votre vie si vous construisez une maison hors du centre-ville. [...] M2A, c'est un entonnoir : les pauvres glissent au centre, s'ils veulent un logement ils vont au centre-ville, même si certaines villes à proximité ont aussi du parc social* ». (Acteur associatif)

Cette faible tension se traduit par **des niveaux de prix très bas à la location qui induisent une forme de concurrence entre un parc privé ancien peu cher et le parc social** : si le loyer moyen dans le parc privé à l'échelle de M2A s'élève à 8,6 €/m², il est encore plus faible à Mulhouse même (8,2 €/m²)¹. D'après une enquête conduite en 2017 par l'AURM, sur un échantillon de 219 références de logements privés loués à Mulhouse, 37 % disposaient d'un loyer inférieur à celui du plafond du loyer « social » en vigueur à Mulhouse (7,80 €/m²)².

Par ailleurs, **le faible dynamisme du marché immobilier induit une problématique de vacance importante, notamment à Mulhouse, où la part des logements vacants s'établissait à 16 % en 2016**. La vacance touche également le parc social (6 % à l'échelle de M2A), sachant que Mulhouse concentre la grande majorité des logements vacants du parc social (83 % des logements sociaux vacants dans l'agglomération se trouvent sur le territoire de la ville-centre, et cela représente 50 % des logements sociaux vacants dans tout le département). La vacance concerne notamment le parc social des quartiers prioritaires, ce qui peut s'expliquer par leur image dégradée.

¹ Le niveau de loyer tend à augmenter à mesure que l'on s'éloigne de la ville-centre, du fait de biens locatifs plus récents, en meilleur état et plus rares.

² AURM, Enquête Loyers 2017, avril 2018, p. 6.

³ AURM, *Portrait des habitants de l'agglomération mulhousienne*, décembre 2018, pp. 30-31.

⁴ AURM, *Qui sont les locataires du parc social de l'agglomération mulhousienne ?*, août 2018, p. 7.

⁵ AURM, *Programme Local de l'Habitat 2012-2017, Bilan à mi-parcours*, novembre 2016, p.10 ; AURM, *Qui sont les locataires du parc social de l'agglomération mulhousienne ?* août 2018, p. 8.

⁶ AURM, *Diagnostic PLH M2A 2020-2025*, septembre 2019.

⁷ 25 % des attributions annuelles de logements réalisées hors des quartiers prioritaires (QPV) doivent bénéficier à des ménages appartenant au premier quartile des demandeurs de LLS ou à des ménages relogés dans le cadre de la rénovation urbaine.

UN PARC DE LOGEMENTS LOCATIFS CONCENTRÉ SUR LA VILLE-CENTRE, DONT LE PROFIL SOCIAL ET ÉCONOMIQUE DES OCCUPANTS SE PAUPÉRISE

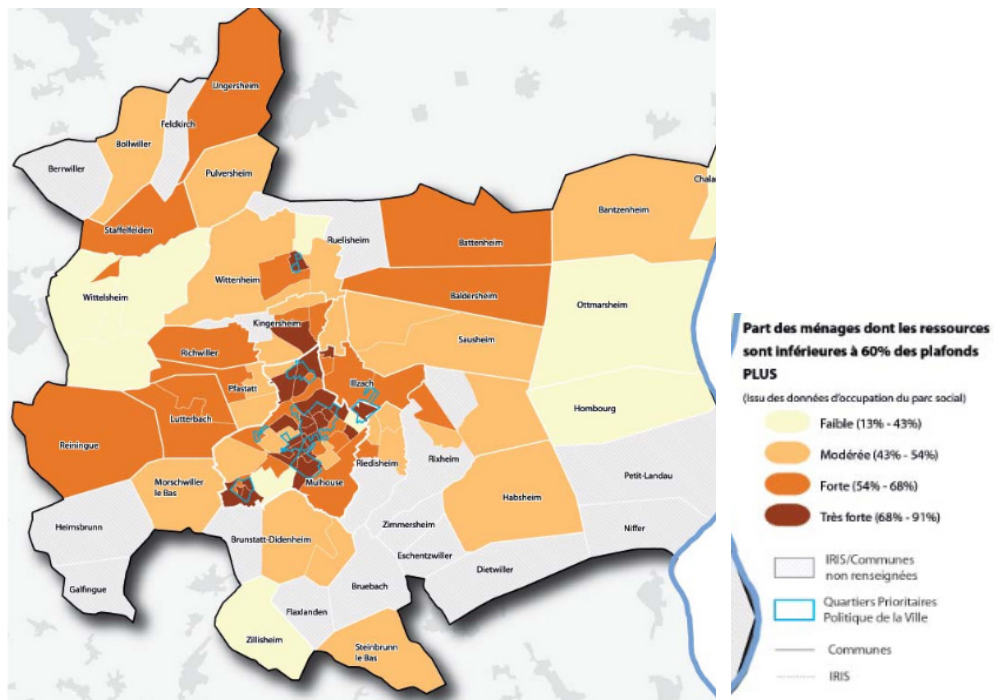
Le parc de M2A (117 000 résidences principales) connaît une **légère surreprésentation des locataires** - social et privé confondu - au regard de la moyenne régionale : la métropole compte 44 % de locataires contre 39 % à l'échelle du Grand Est. La proportion est plus importante encore dans la ville-centre de Mulhouse, qui compte près de deux tiers de locataires. De fait, les ménages locataires se concentrent essentiellement dans la ville-centre (59 % des locataires de la métropole habitent Mulhouse) et sa première couronne³.

La tendance est identique en ce qui concerne le parc social, Mulhouse concentrant 61 % du parc social de M2A⁴. La ville présente un taux de logements sociaux plus élevé que la moyenne de l'EPCI (32 % contre 21 % à l'échelle de l'EPCI en 2016)⁵, alors que **les communes périphériques de l'EPCI ont un parc social beaucoup moins développé**. En effet, si 16 communes de l'agglomération sont soumises à la loi SRU, en 2018 seules 4 d'entre elles avaient atteint les objectifs réglementaires de 20 % de logements locatifs sociaux (Mulhouse, Pfastatt, Wittelsheim et Wittenheim) et 2 d'entre elles étaient carencées (Rixheim et Bollwiller)⁶. De ce fait, la production de logements locatifs sociaux aujourd'hui concerne principalement les communes n'ayant pas atteint leurs objectifs réglementaires, ce qui a des incidences sur les politiques de peuplement et d'équilibre territorial menées à l'échelle communautaire.

47 % du parc social de l'agglomération se situe par ailleurs en quartiers prioritaires, territoires d'implantation « traditionnels » de l'habitat social. Cette concentration n'est pas sans poser problème au regard des objectifs de mixité sociale fixés par la loi Egalité et Citoyenneté⁷.

Du point de vue de l'occupation sociale, les données disponibles sont révélatrices d'une **paupérisation**

PART DES MÉNAGES AUX RESSOURCES FAIBLES DANS L'AGGLOMÉRATION MULHOUSIENNE



SOURCE / AURM, données OPS/AREAL 2016. AURM, *Qui sont les locataires du parc social de l'agglomération mulhousienne ?*, août 2018

Ce phénomène de fragilisation de l'occupation sociale concerne également les locataires du parc privé : **en 2013, près de 30 % des locataires du parc privé de M2A avaient des ressources inférieures au seuil de pauvreté** (soit 9 259 sur 31 889 locataires). Le « diagnostic à 360° » du département du Haut-Rhin

souligne que les locataires du parc privé avec les revenus les plus faibles déménagent plus souvent, du fait de difficultés plus importantes à se maintenir dans des logements souvent de faible qualité (taux d'effort, niveau de charges, etc.).

Les formes de mal-logement sur le territoire de Mulhouse

UN PARC PRIVÉ « SOCIAL DE FAIT »

Une des principales formes de mal-logement à M2A concerne la mauvaise qualité du parc privé situé dans le centre et le péri-centre de Mulhouse. C'est à ce titre que la ville de Mulhouse est souvent rapprochée de villes comme St Etienne ou Roubaix, les trois localités partageant le même passé industriel et ouvrier, dont l'héritage en termes d'habitat est aujourd'hui problématique : 1/3 du parc de l'agglomération a en effet été construit avant 1949, à l'époque de la construction

massive de logements ouvriers à partir du milieu du 19^e siècle ; 36 % des logements ont par ailleurs été construits entre 1949 et 1974, avant l'établissement des réglementations thermiques. Les logements les plus anciens se situent logiquement à Mulhouse, centre historique de l'agglomération¹.

Depuis plusieurs dizaines d'années, **la dégradation du parc ancien de la ville-centre a conduit à la constitution d'un parc privé « social de fait » qui accueille des populations très modestes**. Pour ces dernières, ce patrimoine fortement dégradé (dont les loyers sont proches voire inférieurs à ceux du parc social) représente une « solution », notamment quand leur statut migratoire ne leur permet pas d'accéder au logement social¹. Le territoire mulhousien est en effet un « carrefour migratoire » qui accueille de nombreux

¹ Fondation Abbé Pierre, Agence Régionale Alsace-Lorraine, *Eclairage régional « aux portes du logement dans M2A »*, février 2015, p. 9.

ménages primo-arrivants dont la situation n'est pas toujours régularisée. Dans ce contexte, les risques de pratiques indécrites de location par des « marchands de sommeil » sont élevés. Les acteurs rencontrés soulignent également l'existence de propriétaires-bailleurs modestes, pour certains âgés, mal informés de leurs obligations en matière de location et pas toujours en capacité de les mettre en œuvre d'un point de vue financier comme administratif.

Il est difficile d'évaluer précisément le nombre de personnes vivant dans des logements indignes, insalubres, indécents ou dégradés. À l'échelle de l'agglomération, on estime que **4 000 logements environ sont potentiellement indignes** (avec une forte concentration sur Mulhouse), tandis que le nombre de ménages concernés s'élèverait à environ 10 000 personnes (en majorité des locataires)².

La précarité énergétique est une autre manifestation des mauvaises conditions de logement : elle concerne les

ménages qui consacrent plus de 10 % de leurs revenus au paiement de leurs factures énergétiques. À l'échelle de l'agglomération, près de **23 000 logements seraient énergivores, et 12 % des habitants de la ville de Mulhouse subiraient une situation de précarité énergétique**³.

UN PARC SOCIAL PEU TENDU, MAIS DES PROBLÉMATIQUES D'ACCÈS AU LOGEMENT QUI DEMENTENT POUR LES PERSONNES SANS ABRI

Le parc locatif social est globalement peu tendu, mais la paupérisation des demandeurs interroge sur l'accès au logement des ménages les plus fragiles.

Globalement, l'accès au logement social est plutôt facilité sur l'ensemble de M2A, du fait d'une faible tension sur le marché locatif social

DES MAUVAISES CONDITIONS DE LOGEMENT QUI SE MANIFESTENT NOTAMMENT AU SEIN DE COPROPRIÉTÉS DÉGRADÉES

35 % du parc de M2A (soit 3 000 immeubles / 43 000 logements) est sous le régime de la copropriété⁴. L'agglomération concentre les situations de copropriétés fragiles à l'échelle du département du Haut-Rhin, puisque 55 % des 1 072 copropriétés potentiellement fragiles s'y situent (soit 594 copropriétés). Celles-ci sont réparties sur une vingtaine de communes de l'EPCI mais se situent principalement sur Mulhouse. 88 % de ces copropriétés repérées ont été construites avant 1974 et l'établissement des réglementations thermiques, et le caractère énergivore des logements contribue à ce titre à la dégradation et la dépréciation de la valeur immobilière de ces immeubles⁵.

D'après les travaux menés par l'AURM dans le cadre de l'observatoire des copropriétés, les copropriétés en difficulté ont une occupation mixte, avec en moyenne 45 % de propriétaires occupants, 39 % propriétaires bailleurs, et 16 % de vacance. Le taux médian d'impayé s'élève à 29 %. Près d'un tiers du budget de la copropriété est dédié à l'énergie, ce qui illustre bien la problématique importante de précarité énergétique que connaissent ces immeubles et leurs occupants. Les copropriétés en difficulté sont par ailleurs situées à proximité ou au sein des quartiers « politique de la ville » ou des quartiers de « veille active » (ancien périmètre de la géographie prioritaire).

S'il existe sur Mulhouse des grands immeubles emblématiques de la situation des copropriétés en difficulté (par exemple la Tour de l'Europe, en plein cœur de ville), **une majorité des copropriétés sont de petite taille⁶, ce qui rend l'intervention des pouvoirs publics encore plus complexe.**

¹ Pour rappel, seules les personnes en situation régulière (disposant d'un titre de séjour ou de la protection internationale) peuvent prétendre au logement social.

² Fondation Abbé Pierre, Agence Régionale Alsace-Lorraine, *Eclairage régional « aux portes du logement dans M2A »*, février 2015, p.32. à partir de données de la DREAL Alsace.

³ Ibid, p.33.

⁴ AURM, *Programme Local de l'Habitat 2012-2017, Bilan à mi-parcours*, novembre 2016. p. 27.

⁵ AURM, *Guide PLH – Thème 5 : La gestion du parc existant*, avril 2018, p. 2.

⁶ Fondation Abbé Pierre, Agence Régionale Alsace-Lorraine, *Eclairage régional « aux portes du logement dans M2A »*, février 2015, p.34.

(2,7 demandes pour 1 attribution en 2017 et même 2,2 demandes pour 1 attribution à Mulhouse)¹. Au 1^{er} mars 2018, l'agglomération enregistre 6 371 demandes², dont 39 % sont des demandes de mutation interne au sein du parc social. L'ancienneté de la demande est réduite (8 mois pour le total des demandes, 11 mois pour les demandes de mutation, 6 mois hors mutation³).

Cependant, il est important de signaler que **la pression peut être beaucoup plus élevée sur certaines communes de l'EPCI**, et notamment celles qui ne remplissent pas leurs « obligations SRU ».

Par ailleurs, la paupérisation des demandeurs de logements sociaux pose la **question de l'adéquation entre leur niveau de ressources et l'offre disponible** : près de 75 % des demandeurs de logements sociaux sont éligibles à un PLAI sur M2A hors Mulhouse, et c'est le cas de 86 % des demandeurs à Mulhouse⁴. Ils peuvent rencontrer des difficultés importantes pour accéder à un logement social abordable, sachant que le parc social de M2A comptait seulement 4,9 % de PLAI en 2018.

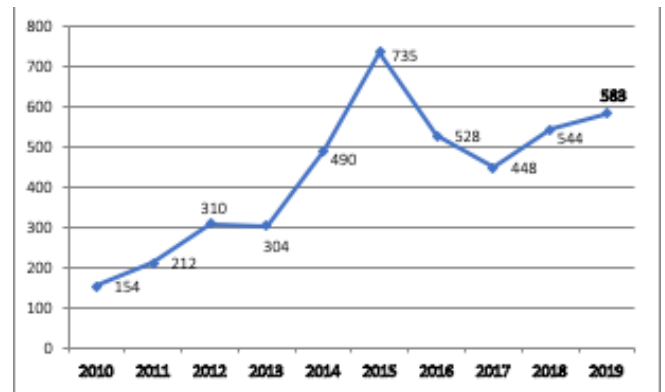
MODE DE FINANCEMENT DES LOGEMENTS DU PARC SOCIAL DE M2A AU 1/01/2018

	Nombre de logements	%
PLAI	1 164	4,9 %
PLUS	19 593	83,0 %
PLS	1 443	6,1 %
PLI	1 416	6,0 %
Total	23 616	100,0%

SOURCE / DREAL Grand Est / Infocentre RPLS.

Ce très faible niveau de ressources fragilise aussi les ménages dans leurs capacités à se maintenir dans le logement, et alimente le flux des expulsions locatives. À l'échelle du Haut-Rhin, après une progression depuis 2010 culminant à un pic en 2015, les procédures d'expulsion se maintiennent à un niveau important : on compte environ 1 250 assignations chaque année entre 2016 et 2019, et autour de 500 décisions d'accorder le concours de la force publique, un nombre reparti à la hausse ces dernières années (avec 583 décisions en 2018).

DÉCISIONS D'ACCORDER LE CONCOURS DE LA FORCE PUBLIQUE DANS LE HAUT-RHIN



SOURCE / Préfecture.

Sur le secteur de M2A, en 2018, l'association Droit au Logement 68 a accompagné 189 ménages menacés d'expulsion, quel que soit le stade de la procédure. D'après le DAL, les impayés de loyer constituent le motif principal de la procédure d'expulsion : les ménages rencontrent de plus en plus de difficultés à pouvoir s'acquitter de leur loyer, du fait d'un manque ou d'une baisse de leurs ressources, ou encore d'une rupture (perte d'un travail, séparation, etc.). L'inadéquation entre les ressources des ménages et les niveaux de loyers conduit à une **réurrence des situations d'expulsions, avec des solutions de relogement mobilisées souvent précaires et peu adaptées** (notamment au sein du parc privé).

« On fait le calcul des budgets avec les gens, on calcule les taux d'effort, et ce qu'on constate depuis pas mal d'années, c'est **les grosses difficultés des familles** à pouvoir se **solvabiliser**. Il y a donc de plus en plus d'incidents. Il n'est pas rare maintenant qu'on accompagne des personnes qui ont été expulsées deux fois, ce sont des situations récurrentes. [...] C'est aussi lié à des mauvaises solutions de relogement : les familles se retrouvent dans des logements en inadéquation avec leurs ressources, et se retrouvent alors dans une nouvelle situation d'expulsion. [...] **Aujourd'hui, ce n'est pas compliqué de retrouver un logement sur le territoire de Mulhouse. C'est une ville où il y a des marchands de sommeil, des logements privés qui sont moins chers, avec des propriétaires moins regardants** ». (Association DAL 68)

¹ SNE.

² AURM, *diagnostic PLH*, septembre 2019.

³ M2A, Document de présentation et validation de la CIA, 16/01/2019, p. 15.

⁴ AURM, *Diagnostic PLH M2A 2020-2025*, septembre 2019.

Ces difficultés liées au manque de ressources des ménages se retrouvent dans les motifs invoqués par les demandeurs HLM : **plus de 15 % des demandes de logement social sur le secteur de M2A seraient liées à une expulsion locative ou à une situation d'insolvabilité¹.**

Le maintien de ménages « aux portes du logement et de l'hébergement »

Si l'accès au parc social semble possible et relativement rapide pour les ménages bénéficiant de prestations sociales, il est plus complexe pour **les ménages disposant de ressources faibles ou inexistantes**, et pour les **personnes à la rue ou accueillies au sein des structures d'hébergement**. Ces ménages sont plus souvent en situation de non-recours par rapport à leurs droits aux prestations sociales (par exemple le RSA) ou encore à la domiciliation, ce qui les empêche d'entamer les démarches de demande de logement social. Sachant par ailleurs que les difficultés qu'ils présentent sur un plan psychosocial peuvent conduire aussi les bailleurs sociaux à manifester des réticences pour les accueillir au sein du parc social. L'accès au parc social est quant à lui impossible pour les ménages en situation irrégulière, qui statutairement n'ont pas la possibilité d'accéder à un logement social.

« Aujourd'hui, sur des situations un peu urgentes, on peut trouver un logement social assez facilement à Mulhouse. C'est un autre paradigme que la situation parisienne. La question chez nous se pose pour les situations irrégulières, mais quand on est en situation de droit commun, l'accès au logement social est assez simple. [...] Quand on part de zéro, le budget pour intégrer un logement est d'environ de 2 000 euros : comment solvabilise-t-on les personnes qui sont en situation de « logement d'abord », comment on facilite l'accès aux droits ? » (Acteur institutionnel).

L'offre d'hébergement d'urgence et d'insertion de M2A représente 999 places en 2019, soit 70 % des capacités du département, dont 64 % pour la seule ville de Mulhouse. **Malgré une augmentation de leurs capacités, les réseaux de l'hébergement d'urgence et**

d'insertion sont saturés. À Mulhouse, d'après un travail de comptage réalisé par le SIAO 68 et la Ville le 28 janvier 2019, on comptait **460 personnes sans abri ou sans accès à l'hébergement d'insertion**, soit 178 personnes hébergées en urgence à l'hôtel, 131 personnes sans abri, ainsi que 151 personnes mises à l'abri pour la période hivernale (jusqu'au 31 mars). De nombreuses personnes cessent d'appeler le 115 par découragement face au manque de solutions proposées ou aux conditions d'accueil et d'accompagnement existantes dans l'hébergement d'urgence, et renoncent de ce fait à leur droit à la mise à l'abri et à une solution d'hébergement digne.

PERSONNES SANS ABRIS OU SANS ACCÈS À L'HÉBERGEMENT D'INSERTION À MULHOUSE

	Nombre de personnes concernées
Personnes en hébergement d'urgence à l'hôtel	178
Personnes sans abri	131
Personnes mises à l'abri pour la période hivernale (jusqu'au 31 mars)	151
Total des personnes sans domicile à Mulhouse	460

SOURCE / SIAO 68 et Ville de Mulhouse, comptage du 28 janvier 2019.

L'engorgement et le manque de fluidité entre hébergement et logement s'expliquent entre autres par l'augmentation des demandes, notamment en lien avec la crise migratoire.

On retrouve également dans le dispositif généraliste un certain nombre de **situations de « droit commun » qui restent dans le circuit de l'hébergement d'urgence et d'insertion** et apparaissent souvent complexes et difficiles à résoudre pour les acteurs. Il s'agit en effet de personnes isolées, qui ont pu connaître de longs parcours d'errance avec des allers-retours entre la rue, l'hébergement et le logement, des sorties d'institutions, ou encore des troubles liés aux addictions, d'ordre psychique ou psychiatrique, etc. Ces personnes n'ont pas toujours accès à leurs droits et leurs faibles ressources posent des problèmes de sol-

¹ FAP, Agence Alsace-Lorraine, *Eclairage régional*, février 2015, op.cit. p. 27. Chiffres communiqués par l'AREAL en 2014.

DES PERSONNES AU PARCOURS MIGRATOIRE QUI CONSTITUENT UNE GRANDE PART DES PERSONNES SANS ABRI DE M2A

Une large majorité des appels au 115 actuellement sur le territoire de M2A provient de personnes qui ont eu un parcours migratoire, qu'il s'agisse de primo-arrivants, de personnes avec des statuts provisoires, des droits incomplets, des déboutés du droit d'asile etc.

Du fait de leur statut administratif, ces publics rencontrent des difficultés très fortes pour accéder au logement, notamment dans le parc social. En parallèle, les flux migratoires sur le territoire de M2A et de Mulhouse demeurent constants, du fait de dispositifs concentrés sur ce territoire, de réseaux communautaires importants et d'un parc privé de logements accessibles. Le dispositif d'hébergement, y compris de droit commun, est actuellement saturé¹, ce qui contribue au renforcement de la problématique de sans-abrisme sur le territoire de M2A. Une majorité des non-réponses du 115 concernent les personnes avec un parcours migratoire, régularisées ou non, du fait notamment des délais d'attente pour l'orientation en CADA et de l'absence de perspective pour les déboutés.

vabilité dans l'accès au logement. Elles peuvent avoir des besoins d'accompagnement renforcés, alors même qu'elles ne souhaitent pas adhérer à un accompagnement de type « institutionnel ».

La relative « pérennité » de cette problématique du sans-abrisme, qui renvoie à l'impossibilité pour ces ménages aux profils « complexes » d'accéder à des logements adaptés au sein du parc social, vient questionner le fonctionnement actuel du système de l'hébergement et du logement, ainsi que l'adaptation de l'offre du parc social aux profils et besoins des demandeurs.

« Aujourd'hui, le problème ce n'est pas la disponibilité de l'offre de logements, c'est l'adéquation entre le logement et les besoins des personnes. Aujourd'hui, ce qu'on n'arrive pas à faire, c'est de faire rentrer ce public [actuellement accueilli par les structures d'hébergement] avec un certain nombre d'aides, dans le logement ». (Acteur associatif)

C'est justement à cette problématique que tente de répondre la démarche Logement d'abord (cf. partie III ci-dessous). L'une des actions engagées vise à avoir une meilleure connaissance du nombre, des situations et des parcours des personnes en grande difficulté, à la rue ou accueillies au sein des structures d'hébergement d'urgence et d'insertion. Pour ce faire, un « **observatoire du sans-abrisme** » est en cours de déploiement

depuis février 2019, sous l'égide de l'AURM. L'objectif de cet observatoire est d'arriver à produire des données fiables et harmonisées à l'échelle du territoire, pour évaluer au mieux le volume de situations concernées (hors publics migrants)², les profils et les parcours des personnes confrontées au sans-abrisme, afin de mieux cerner leurs besoins et d'apporter des réponses plus adaptées en retour.

Par ailleurs, à l'échelle départementale, dans le cadre du PDALHPD, une réflexion est en cours pour intégrer la question de l'hébergement à l'Observatoire de l'habitat porté par l'ADIL.

LES GENS DU VOYAGE, UN PUBLIC SPÉCIFIQUE DONT LES CONDITIONS D'ACCUEIL ET DE LOGEMENT PEUVENT ÊTRE AMÉLIORÉES

Les gens du voyage forment une catégorie de mal-logés spécifiques, au sens où ils connaissent souvent des conditions d'habitat très difficiles voire indignes, qu'ils peuvent faire l'objet de pratiques discriminatoires de la part des institutions publiques et que leur accès aux droits liés à l'habitat et au logement est souvent non-effectif.

Concernant les besoins des populations nomades ou en cours de sédentarisation, depuis la loi NOTRe, la réa-

¹ Une majorité des migrants est en « procédure accélérée Dublin » pour le traitement de leur demande d'asile, ce qui signifie que ces personnes ne sont pas orientables en CADA et sont réorientées vers l'hébergement de droit commun (BOP 177) en cas de nécessité, quand les besoins ne peuvent pas être couverts par le dispositif spécifiquement dédié à la demande d'asile.

² Personnes qui sollicitent le SIAO d'urgence, le 115, expulsés locatifs, sortants d'institutions, sans abri en situation de non-recours, etc.

lisation, la gestion et l'entretien des aires d'accueil est une responsabilité qui incombe aux EPCI¹, qui doivent se conformer aux orientations du Schéma départemental d'accueil des gens du voyage. Celui du département du Haut-Rhin est actuellement en cours d'évaluation, dans la perspective d'une future révision. **M2A sur son territoire a rempli ses obligations réglementaires :**

- **Ouverture et gestion de 6 aires d'accueil** regroupant **192 places**, qui se situent sur les communes de Kingersheim, Mulhouse, Riedisheim, Rixheim, Wittenheim et Wittelsheim (cette dernière aire étant non-homologuée et ne bénéficiant pas de financements dans le cadre du schéma départemental) ;
- **Création d'une aire de grand passage sur le site de Rixheim en 2017.**

Pour autant, si d'un point de vue quantitatif les objectifs sont atteints, le niveau d'entretien d'une partie des aires d'accueil paraît parfois insuffisant : des dégradations y sont fréquemment recensées et certains équipements semblent vétustes, alors même que les familles s'acquittent d'un droit d'usage pour l'emplacement et la consommation des fluides qui peut être élevé et qui n'est pas solvabilisé par l'APL ou aidé par le FSL. **Un programme de rénovation de l'ensemble des aires d'accueil devrait être lancé par M2A en septembre 2019.**

Bien plus, **la question de l'accès à la santé, à la scolarité et aux droits sociaux des gens du voyage résidant sur les aires d'accueil reste entière.** Ce volet social relève davantage d'une compétence communale qu'intercommunale, mais **bien souvent les gens du voyage rencontrent des difficultés à se faire domicilier sur la commune d'implantation de l'aire d'accueil**, alors même que ces familles tendent à se sédentariser au sein de l'agglomération en opérant une forme de rotation sur les différentes aires d'accueil de M2A. Pour Appona 68, association départementale qui œuvre à l'accompagnement et à la promotion des populations d'origine nomade, il faudrait que ces familles puissent être considérées comme des habitants « à part entière » durant leur séjour sur une aire d'accueil et bénéficient des **mêmes droits et services** qu'une personne sédentarisée dans un habitat banalisé. L'association plaide également pour la mise en place d'un système de coordination sociale sur ces aires, via des financements croisés (commune / département /

CAF), afin de prévenir les dégradations et d'assurer un accompagnement social adapté aux attentes et usages des gens du voyage.

Par ailleurs, pour les populations sédentarisées et fixées localement de manière durable, le territoire de M2A offre peu de solutions, alors que 14 des 39 communes sont concernées par la présence de familles sédentarisées : habitat plus ou moins mobile (caravane, mobile home, roulotte), baraques, modules de type « Algeco ». Au total, 125 ménages répartis sur 25 sites sont dénombrés. La réponse des acteurs publics n'est pas à la hauteur des besoins de ces populations : il n'y a ainsi **pas de terrains familiaux locatifs, malgré les demandes répétées des ménages**, et ce alors que le terrain familial constitue une alternative plus adéquate que l'aire d'accueil pour répondre aux enjeux liés à l'ancrage territoriale des gens du voyage. La mise en place des terrains familiaux se heurte à des problématiques foncières, de gestion et de financements. Il faut toutefois noter qu'un travail de quantification des besoins en terrains familiaux pour des familles du voyage est actuellement en cours, réalisé par Appona 68 suite à une demande récente de M2A.

Quelques MOUS ont été mises en place sur des terrains de ménages sédentaires, pour essayer d'améliorer les conditions d'habitation et/ou de permettre aux ménages d'accéder au parc social (comme à Habsheim, aboutissant à la production d'un habitat social adapté).

Une initiative est par ailleurs à souligner : celle de la commune de Kingersheim qui a réalisé en 2007 **un projet d'habitat adapté (37 pavillons)**, soutenu par des mesures d'accompagnement social collectives. Plus de 10 ans plus tard, le maire de la commune pourrait entreprendre une MOUS globale de réhabilitation du site.

De manière générale, les besoins des ménages défavorisés au sein de la communauté des gens du voyage semblent insuffisamment pris en compte et nécessiteraient le développement de plus de réponses opérationnelles en mesure d'apporter de réelles améliorations des conditions d'habitat et donc de vie des publics concernés.

¹ La loi NOTRe a rendu obligatoire la compétence « aménagement, entretien et gestion des aires d'accueil des gens du voyage » depuis le 1^{er} janvier 2017. La loi du 7 novembre 2018 relative à l'accueil des gens du voyage et à la lutte contre les campements illicites renforce le rôle des intercommunalités et clarifie l'articulation de leur rôle avec celui des communes (accueil des aires ou terrains requis et participation à leur financement).

Gouvernance et stratégies de lutte contre le mal-logement

UN PARTENARIAT LOCAL ANCIEN ET FRUCTUEUX QUI A MOBILISÉ UNE PLURALITÉ DE DISPOSITIFS

« Comparativement aux autres territoires, ce n'est pas sur le territoire de Mulhouse qu'on a le plus de difficultés. [...] Il y a une richesse et une diversité de réponses et de pratiques qu'on ne trouve pas ailleurs. [...] À Mulhouse, il y a une tradition de partenariats entre collectivités, associations, État et bailleurs qui est ancienne et qui fonctionne, ce n'est pas vrai sur les autres territoires du département ». (Acteur institutionnel)

L'ensemble des acteurs rencontrés s'accorde pour reconnaître l'existence sur le territoire de M2A d'un partenariat fort et ancien qui rassemble une multitude d'acteurs et permet d'offrir une diversité de réponses aux situations de mal-logement décrites ci-dessus. Au regard d'autres territoires du département, celui de Mulhouse serait « en avance » et fonctionnerait « beaucoup mieux », fort d'un réseau d'acteurs très mobilisés et disposant d'habitudes de travail partagées.

Plusieurs facteurs peuvent être invoqués pour expliquer cette dynamique fructueuse. La concentration des problématiques de pauvreté et de la demande sociale (de prestations sociales, d'accompagnement, d'accès à l'hébergement et/ou au logement, etc.) a non seulement contribué à rendre visible la précarité des ménages et les situations de mal-logement, mais cette « inégalité territoriale » est aussi à l'origine d'une sensibilité et d'un volontarisme de la part de la collectivité et ses partenaires vis-à-vis des sujets sociaux et des problématiques d'habitat, de logement et d'hébergement. Face aux différentes problématiques de mal-logement auxquelles se trouve confronté le territoire, **la ville comme l'EPCI**¹ (en lien avec leurs partenaires : État, bailleurs, Conseil départemental etc.) **ont mobilisé au fil des années une multitude de dispositifs dans le champ de l'habitat privé, du logement social ou encore de la rénovation urbaine. Cet investissement durable a permis aux acteurs d'acquérir une maîtrise des outils et de se forger une culture commune** (cf. tableau ci-dessus). L'expérience voire la « maturité » de la collectivité se manifeste aussi par la délégation des aides à la pierre

Dispositifs mobilisés dans le champ de l'habitat privé

Connaissance des situations

- Mise en place d'un observatoire des copropriétés en difficulté (une cinquantaine de copropriétés concernées sur une quinzaine de communes de M2A)
- Etude sur le logement vacant (*récemment lancée*) à l'échelle de l'agglomération (portage M2A)
- Etude pré-opérationnelle du PIG portant sur la mobilisation du parc privé dans le cadre du Logement d'abord (M2A)

Traitement des situations

- Taxe sur les logements vacants à Mulhouse, Lutterbach, Riedisheim, ...¹
- 2 Opérations de Restauration Immobilière sur le territoire de Mulhouse
- Programme d'intervention sur les copropriétés des Coteaux, suivi de 5 copropriétés du quartier des coteaux soit 700 logements (PICO) depuis 2010, porté par la ville et l'État, avec mise en œuvre d'OPAH et de plans de sauvegarde
- OPAH-RU conduites par la ville de Mulhouse (2008-2013 puis 2014-2018 sur le péri-centre, prochaine OPAH sur le secteur de la Fonderie)
- PIG à l'échelle de M2A (régie de la collectivité)
- Programme opérationnel de prévention et d'accompagnement des copropriétés fragiles (POPAC) piloté par le Conseil départemental et mis en œuvre par l'ADIL
- Permis de louer (*récemment lancé*)

Dispositifs mobilisés dans le champ de l'habitat social

Connaissance des situations

- Observatoire des Quartiers prioritaires de la politique de la ville
- Observatoire du Renouvellement urbain dans le cadre du PRU
- Etude sur les dynamiques de peuplement du parc social des Coteaux (2015)

Traitement des situations

- Programme de Rénovation Urbaine (6 quartiers concernés)
- NPNRU sur 3 sites d'intérêt national et un site d'intérêt régional
- Réhabilitation thermique des logements sociaux

¹ AURM, Programme Local de l'Habitat 2012-2017, Bilan à mi-parcours, novembre 2016. p. 7.

que détient l'EPCI depuis 2006, ou encore la réalisation de plusieurs PLH (le troisième est en cours d'élaboration) qui ont guidé et structuré la stratégie locale en matière d'habitat sur le temps long.

Un exemple plus récent de la mobilisation du territoire sur le mal-logement est celui de la candidature de la ville de Mulhouse à l'AMI Logement d'abord. Comme le résume l'un des interlocuteurs ren-

contrés, « *le fait d'avoir voulu se lancer prioritairement dans le Logement d'abord, c'est bien un signe que le territoire est conscient de cette problématique* ».

La collectivité n'est pas seule à s'engager en faveur de l'hébergement et du logement des publics défavorisés. En effet, **Mulhouse contrairement à d'autres territoires du Haut-Rhin peut s'appuyer sur un tis-**

LA MISE EN ŒUVRE ACCÉLÉRÉE DU LOGEMENT D'ABORD À MULHOUSE

C'est la ville de Mulhouse qui a candidaté et pilote la démarche Logement d'abord, en lien avec l'État local et l'intercommunalité, cette dernière ayant estimé que ce sujet concernait davantage la ville-centre que l'agglomération. Le plan d'action est orienté autour de 3 axes :

- **la lutte contre le sans-abrisme**, avec la mise en place d'une plateforme d'accompagnement social inter-associative et pluridisciplinaire, qui reposera notamment sur un binôme de professionnels du secteur social et médical, recrutés via des cofinancements de l'ARS, de la ville et de l'État. Le but de cette plateforme est de déployer des actions d'accompagnement renforcées pour développer l'« aller-vers » et favoriser l'accès au logement des personnes sans domicile ou vivant dans des conditions d'hébergement précaires en situation de droit commun (accès aux droits, aides à la solvabilisation, accompagnement adapté sur le temps long, avec un haut seuil de tolérance, etc.).
- **la captation du parc privé ancien au bénéfice du public LDA, avec la mise en location** de logements privés dans des conditions sécurisées, via le développement de l'intermédiation locative.
- **le changement des pratiques**, qui prend la forme aussi bien d'expérimentations (gestion précoce des expulsions locatives sur un quartier prioritaire), que de la mise en place d'un observatoire sur le sans-abrisme ou encore d'un travail sur la transformation des pratiques des professionnels concernés².

À ce jour, la démarche LDA sur Mulhouse reste trop récente pour faire l'objet d'un véritable bilan, mais plusieurs remarques peuvent être formulées :

- Davantage que le logement social, **c'est la mobilisation du parc privé qui est un axe fort du Logement d'abord sur Mulhouse.** Cette solution qui implique le développement de l'intermédiation locative apparaît adaptée si elle peut s'appuyer sur un accompagnement social renforcé de proximité, pour convaincre et sécuriser les bailleurs privés. Dans les faits, les associations impliquées dans le Logement d'abord soulignent le sous-financement de l'accompagnement social. En effet, le niveau d'accompagnement existant dans le cadre de l'intermédiation locative est très ténu (et beaucoup plus faible qu'en CHRS³), au regard des besoins que présente le public visé par le LDA. Le risque existe donc que le recours à l'IML se révèle complexe, alors même que la captation des logements privés est déjà un défi en soi.
- **La démarche LDA à Mulhouse a été un levier pour impulser de nouvelles pratiques partenariales**, la réponse à l'AMI comme la « feuille de route » ayant fait l'objet d'une réflexion conjointe entre la ville, l'État et les associations, lors d'ateliers participatifs. Le Collectif des Associations Unies 68 note toutefois qu'au-delà de cette approche participative, la prise de décision n'est pas toujours aussi inclusive, ce qui vient questionner le rôle des associations dans les processus de décision et de mise en œuvre. Par ailleurs la relative « précipitation » de la mise en œuvre semble potentiellement nuire à une démarche collective qui demande le temps de la réflexion et de l'élaboration.
- **Le LDA est porteur d'un changement de paradigme important**, puisqu'il vise à mettre la personne et ses besoins au centre et à casser les logiques de secteur (hébergement/logement) et de dispositifs. Cette idée est positivement accueillie par les représentants du secteur de l'AHJ sur Mulhouse, mais l'ensemble des acteurs interrogés indique que le changement de pratiques se fera sur le temps long, d'où la nécessité d'y consacrer tout un axe du plan d'actions.

¹ Au niveau de M2A, les services de l'intercommunalité s'articulent de manière étroite avec ceux de la ville de Mulhouse, leur fonctionnement étant désormais très intégré avec un grand nombre de services mutualisés. Les services Habitat, Action foncière, Gestion Immobilière et Renouvellement urbain, au sein du Pôle Urbanisme et Aménagements, sont ainsi mutualisés entre la ville et l'EPCI.

² À noter que la Fondation Abbé Pierre contribue pour 6 000 € à la démarche d'évaluation des pratiques menée par PRAXIS (centre de formation de travailleurs sociaux).

³ D'après le Collectif des Associations Unies 68, les « ratios » sont de 1 professionnel pour 5 ménages en CHRS – 1/10 en maison-relais et 1/27 en intermédiation locative.

su associatif très fourni et très structuré, dont l'action couvre une diversité de besoins. La présence de plusieurs associations de taille importante sur le territoire de Mulhouse est un héritage de l'histoire locale. Ces partenaires associatifs ont, à dire d'acteurs, manifesté une « volonté de travailler ensemble », qui s'est approfondie et structurée depuis l'élaboration des premiers schémas départementaux à la fin des années 1990¹, intégrés ensuite au PDHI puis au PDALHPD.

Le tissu associatif s'organise aujourd'hui via plusieurs entrées :

- **L'hébergement « classique »**, avec 5 grandes associations qui gèrent les principales structures d'hébergement de la ville : Appui, Aleos, Armée du Salut, Adoma et Accès (cette dernière association assurant également la gestion du SIAO) ;
- **L'accompagnement de publics spécifiques**, avec l'Alsa qui accueille au sein de ses maisons-relais des publics en souffrance psychique et/ou psychiatrique, le Lieu qui accompagne des jeunes en errance, Surso créée par la FAS et qui gère un accueil de jour mais aussi un dispositif de logement pour les jeunes (Logi'jeunes), ou encore Appona 68 qui accompagne les gens du voyage ainsi que les nomades sédentarisés, etc.
- **L'accompagnement pour l'accès aux droits liés au logement**, avec des associations plus militantes comme le DAL dont les actions sont tournées principalement vers les ménages visés par une procédure d'expulsion.

Les trois grands réseaux que représentent la Fondation Abbé Pierre, l'Unaf et la FAS fédèrent une grande partie des associations du territoire. Certaines d'entre elles se retrouvent également au sein du Collectif des Associations Unies 68 : créé en 2015, il regroupe environ 17 fédérations, fondations et associations² autour d'un objectif commun de défense du droit au logement.

Les bailleurs sociaux sont également mobilisés sur le territoire, notamment M2A Habitat (jusqu'en 2018, Mulhouse Habitat), le plus gros bailleur de l'agglomération, qui a mis en place des dispositifs internes originaux pour accompagner les locataires les plus fragiles très en amont, avec par exemple une évaluation sociale renforcée avant toute entrée dans les lieux, ou encore un service pré-contentieux renforcé.

DES ENJEUX DE COORDINATION ET DE MOYENS QUI SUBSISTENT, DANS UN CADRE D'ACTION FLUCTUANT

Des enjeux de coordination et de décloisonnement entre secteurs

Bien que le territoire de Mulhouse dispose d'un réseau d'acteurs étoffé, **des enjeux persistants de coordination sont évoqués, ainsi que le besoin d'avoir une stratégie plus affirmée pour l'ensemble de l'agglomération. La multiplication des dispositifs et des échelons d'intervention peut en effet nuire à la lisibilité de l'action publique.**

« S'il y a bien un territoire où toutes les pièces du puzzle sont là, c'est M2A. Tout le monde se connaît, il y a les acteurs, les dispositifs. Mais quelle est l'articulation optimale ? Il faut la feuille de route qui fasse le lien ». (Acteur interrogé).

« Sur M2A on a un SCOT, un PLH, une stratégie habitat (en lien avec l'État ?), et on a le Logement d'abord. On a un empilement de dispositifs qui s'entremêlent un peu et qui nuisent à la visibilité. Il y a la problématique de trouver le bon échelon d'action, et de définir qui a les moyens de faire ». (Acteur)

Face à ce constat, la collectivité s'efforce de construire de la cohérence entre les différents plans et dispositifs et entre les différents niveaux décisionnels. D'où l'intérêt d'après certains acteurs d'avoir des élus qui siègent à la fois à la ville-centre, à l'EPCI et au département³, ou encore des cofinancements qui s'expliquent par des raisons budgétaires mais qui permettraient également de resserrer les liens entre les partenaires.

Néanmoins, **les fonctionnements entre secteurs d'intervention** (habitat, logement, hébergement, action sociale) **et institutions** (Ville, EPCI, État, Département) **restent pour l'instant assez cloisonnés, d'où le constat d'un manque de vision stratégique et de pilotage.** Le cloisonnement est même parfois interne aux institutions : c'est le cas du Conseil départemental qui n'est plus délégataire des aides à

¹ Suite à l'adoption de la loi d'orientation relative à la lutte contre les exclusions (1998).

² Membres du Collectif des associations unies du Haut-Rhin : APPONA 68, ATD quart monde, CIMADE 68, CLCV, Collectif citoyen solidaire, Collectif SDF, Emmaüs Cernay, FAS Grand Est, Fondation Abbé Pierre Alsace, Fondation de l'Armée du salut, Habitat et Humanisme Alsace Sud, LDH, Maison de la citoyenneté mondiale, Passerelle, UNAF, Urgence Welcome, URIOPSS Alsace.

³ C'est le cas pour le vice-président à l'habitat et à la politique du logement, ainsi que pour le vice-président à la politique de la ville et à la cohésion sociale.

la pierre (désormais du ressort de la DDT), et dont le service Habitat n'est plus non plus gestionnaire du FSL (rattaché désormais à la Direction des solidarités).

Un exemple de freins institutionnels souvent cité concerne **le fonctionnement encore très cloisonné entre action sociale liée au logement et hébergement** : d'un côté, le Conseil départemental est chef de file et gère aussi bien l'ASLL et le FSL que le réseau des centres médico-sociaux (cela en lien avec les actions complémentaires d'accompagnement social des communes) ; de l'autre, l'État est donneur d'ordre et pilote le SIAO et les acteurs de l'AHl.

« Si on n'a pas une politique conjointe département / État, il nous manque un pilote dans l'avion, alors qu'on a à la fois les outils et les solutions ». (Acteur associatif)

Ce cloisonnement très ancré, où chaque institution a « ses » financements et donc « ses » publics, ne permet pas aux acteurs de terrain de proposer des réponses globales et cohérentes qui partent des situations et des besoins des personnes. L'exemple de l'intermédiation locative est à ce titre révélateur : le plan étatique de relance de l'intermédiation locative (IML)¹ cible des publics familiaux, pour des logiques financières et de seuils d'équilibre. Or l'IML à Mulhouse jusqu'à présent concernait surtout un public de personnes isolées. Le SIAO, en charge de l'orientation des ménages dans le cadre de l'IML, n'arrive pas à capter un public familial, celui-ci étant touché davantage par les centres médico-sociaux (CMS). Du fait des cloisonnements et des freins institutionnels existants, le public familial qui pourrait relever de l'IML n'est pour l'instant pas orienté vers le SIAO (État) par les CMS (Conseil départemental).

La logique du LDA en tant que telle vise précisément un décloisonnement, en rapprochant les politiques du logement, de l'hébergement, mais aussi de l'accompagnement social. En termes de gouvernance territoriale, le fait de transformer le secteur de l'hébergement et de le rapprocher de celui du logement devrait déboucher sur une évolution forte du partenariat. De fait, la question de l'hébergement n'entre pour l'instant pas dans le débat communautaire, les EPCI étant compétents seulement sur la thématique habitat/logement. Si le Logement d'abord parvient à transformer le modèle actuel, et à « faire rentrer l'hébergement dans le logement », alors le sujet de l'hébergement deviendra beaucoup plus une problé-

matique institutionnelle qu'il sera nécessaire de traiter à l'échelle de l'agglomération.

Un contexte budgétaire contraint

Au-delà des difficultés de coordination entre acteurs et dispositifs, se pose la question des moyens financiers, qui peut venir limiter les effets des interventions déployées en matière de lutte contre le mal-logement. **Le décalage entre les objectifs ambitieux fixés par les politiques publiques, nationales ou locales, et les moyens alloués,** a été rappelé par de nombreux acteurs. Pour rappel, la contractualisation financière passée entre l'État et les collectivités locales pour 3 ans² stipule que celles-ci s'engagent à ne pas augmenter leurs dépenses de plus de 1,2 % par an. Une bonne partie de cette croissance budgétaire étant mobilisée par la masse salariale, les marges de manœuvre restantes pour mettre en place des politiques ambitieuses sont désormais très faibles. **Ce plan d'économies rend presque impossible la mise en place de nouvelles politiques qui s'appuient sur les collectivités locales, nonobstant un fort volontarisme politique.** Dans ce contexte, le futur PLH de M2A risque d'être limité en termes d'objectifs à réaliser et/ou de résultats concrets, de même que pour la démarche Logement d'abord sans moyens suffisants attribués à l'accompagnement social.

Ce contexte de contractualisation budgétaire conduit par ailleurs à des montages financiers complexes : pour respecter la règle budgétaire des 1,2 %, la ville de Mulhouse a par exemple confié toute une partie des missions dans le cadre du Logement d'abord à l'agglomération et aux associations.

La « nouvelle donne » budgétaire impacte aussi le fonctionnement du partenariat, notamment au niveau associatif. Si les associations sont touchées au niveau national par des décisions qui diminuent les moyens de droit commun, elles sont également confrontées au niveau local à un système de mise en concurrence via les réponses aux appels d'offre. Ce fonctionnement peut mettre à mal les pratiques existantes de collaboration et de travail transversal, comme l'illustre la création de 2 AIVS par des associations concurrentes sur le secteur mulhousien, pour répondre à l'appel à projet de la DDCSPP sur l'intermédiation locative.

¹ https://www.gouvernement.fr/sites/default/files/contenu/piece-jointe/2018/06/circulaire_iml.pdf

² Pacte financier État-collectivités inscrit dans la loi de programmation des finances publiques pour 2018-2022.

Enfin, **la restriction des moyens publics peut aussi venir questionner l'existence même de politiques en faveur des personnes défavorisées**, comme en témoigne un acteur interrogé ci-dessous.

« Aujourd'hui, les collectivités nous opposent le fait qu'elles ne peuvent pas. Au maximum, l'idée pour elles, c'est peut-être de maintenir ce qui existe. À partir du moment où elles décident de mettre en œuvre une nouvelle politique, elles doivent renoncer à quelque chose qui existe déjà. Et il est plus facile de renoncer à quelque chose qui n'existe pas qu'à quelque chose qui existe déjà. Et les politiques publiques envers les personnes défavorisées sont celles qui sont les plus faciles à réduire ». (Acteur).

Un cadre d'action fluctuant

Le cadre législatif fluctuant à partir duquel se déclinent les politiques publiques au niveau local est problématique à plusieurs égards.

Tout d'abord, **l'absence de stabilité des orientations politiques au niveau national ne permet pas d'inscrire les actions engagées dans la durée**. Des réformes importantes des politiques publiques du logement et de l'habitat ont été initiées ces dernières années, conduisant à la mise en œuvre de nouveaux dispositifs et pratiques, qui prennent du temps à être déployés sur le terrain. Or, ce temps n'est souvent pas disponible, du fait de la pression exercée par les décideurs politiques, nationaux comme locaux, pour avoir des résultats rapides à court terme. Ces temporalités trop courtes au regard de l'ampleur des programmes (notamment quand il s'agit d'intervenir sur du bâti), ne permettent pas de mesurer les résultats des actions engagées, souvent visibles sur le long terme.

Bien plus, **la tendance à fonctionner par « expérimentations » ou appels à projets temporaires renforce ce phénomène**. Elle pose en outre la question du sens et des résultats qui peuvent être atteints dans des temporalités aussi resserrées, sans objectif de plus long terme et sans moyens pérennisés sur le temps long. À noter que les pilotes de la démarche Logement d'abord sur Mulhouse (Ville et DDCSPP) insistent sur le fait qu'il ne s'agit pas d'une expérimentation mais d'une mise en œuvre accélérée. Cela dit, la temporalité resserrée du LDA (3 ans) produit dans les faits des ef-

fets similaires et des questionnements communs.

« La démarche Logement d'abord a clairement contribué à créer une dynamique. Mais c'est sur 3 ans : il y a toute la question de l'après, puisque c'est une expérimentation. Et qu'est-ce-qu'on va avoir comme résultats pour une accélération sur 2 ans, concrètement ? » (Acteur interrogé)

Ces réformes « tout azimuts », pas toujours « bien ficelées » et adaptées aux réalités locales, se déploient par ailleurs sans être vraiment préparées ni accompagnées en amont. Plusieurs acteurs ont ainsi fait remonter des besoins d'accompagnement et d'outillage au niveau des services des collectivités territoriales et services déconcentrés de l'État, qui doivent faire face à une accumulation de réformes sans être véritablement outillés. Plusieurs acteurs ont pointé également **une problématique « d'ingénierie » sur le territoire**, du fait de départs de plusieurs personnes « clé » dans la mise en œuvre des politiques de l'habitat et du logement, au sein des différentes institutions.

De la même manière, **le temps nécessaire à l'évaluation des réformes n'est souvent pas pris**, ce qui ne permet pas de mettre en place d'éventuelles actions correctrices. L'absence de temps en amont pour la réflexion sur les projets, et en aval pour l'évaluation, renforce le risque de voir se cumuler des politiques et dispositifs sans résultats probants en termes de lutte contre le mal-logement.

UN ENGAGEMENT HISTORIQUE DE LA « VILLE-CENTRE » SUR LES PROBLÉMATIQUES DE MAL-LOGEMENT, AVEC L'ENJEU DÉSORMAIS D'ÉLARGIR CETTE MOBILISATION À L'ÉCHELLE COMMUNAUTAIRE

L'enjeu de mettre en place des politiques de lutte contre le mal-logement à l'échelle communautaire

Le rôle des intercommunalités en matière de politiques de l'habitat et du logement a été renforcé, et M2A s'est saisie des compétences qui lui sont dévolues. L'intercommunalité met en place actuellement les instances, comme les documents stratégiques nécessaires à la construction d'une politique communautaire de l'habitat et du logement :

- Un nouveau PLH est en cours d'élaboration ;
- La CIL est installée (validation en juin 2017) et une CIA est en cours de mise en place (*a priori validée en mars 2019*) ;
- Un PLUI devrait être finalisé d'ici début 2020.

Malgré l'avancement des différents « chantiers » engagés, la mise en place d'une politique du logement et de l'habitat à l'échelle de l'EPCI doit encore faire face à un certain nombre de freins. Sur le plan de la sensibilité et de la connaissance qu'ont les élus vis-à-vis des sujets comme l'habitat ou le logement, les acteurs interrogés soulignent le changement opéré ces dernières années, avec **une progressive acceptation des obligations de construction de logements locatifs sociaux, en lien avec la loi SRU.**

« Sur les 39 communes de M2A, il y en a toujours des carencées, et une douzaine en déficit, mais il y un vrai effort qui est fait. Il n'y a plus la volonté de ne pas faire, tandis qu'il y a encore quelques années, il y avait des communes qui restaient opposées d'un point de vue dogmatique au logement social, sous prétexte que cela signifiait d'avoir des populations pauvres et donc à problèmes. Dans les faits, une très grosse majorité de la population pourrait être éligible au logement social [y compris dans les petites communes de l'agglomération] ». (Acteur interrogé)

Si la contrainte des pénalités associées à la loi SRU s'est avérée être un levier important pour « imposer » le logement social sur l'agenda politique, les interlocuteurs rencontrés soulignent aussi le **rôle joué par la mise en place d'instances telles que la CIL**, qui a permis une acculturation et une montée en compétences des élus.

Cette dynamique de prise en compte des enjeux d'habitat et de logement à l'échelle communautaire gagnerait à être poursuivie d'après les acteurs rencontrés. De fait, des enjeux d'(in)formation des élus ont été soulignés, tant sur les politiques de l'habitat et du logement (qui sont des compétences communautaires) que sur les politiques sociales et de l'hébergement (les EPCI étant amenées à intervenir de plus en plus au sein des instances du PDALHPD ou dans des démarches type « Logement d'abord »). *In fine*, les sujets comme l'habitat ou le logement restent difficilement appréhendés de manière fine par les élus du fait

de leur complexité. Bien plus, ils s'avèrent encore peu prioritaires au regard d'autres thématiques plus « attractives », d'autant plus quand les élus ne sont pas issus de la ville-centre et s'avèrent moins sensibilisés à ces questions.

« Souvent les élus ont beaucoup de choses sur lesquels ils doivent être compétents. Déjà l'habitat n'est pas le sujet le plus attrayant, le plus vendeur pour un élu. C'est un sujet complexe et pas positif. [...] Et les élus voient les dispositifs s'accumuler : la CIL, la CIA, le PDLHPD, le Logement d'abord... À un moment ils sont découragés avec la multiplicité des instances et des acteurs. Il y a un enjeu de simplification et de communication ». (Acteur interrogé).

Un autre enjeu important concerne la mise en place d'une politique communautaire englobant l'ensemble des dimensions que recouvrent les politiques de l'habitat et du logement. Pour certains acteurs, les maires de l'ensemble des communes ont compris que l'attractivité de l'agglomération dans son ensemble dépendait de la ville-centre et qu'il était donc nécessaire d'avoir des politiques volontaristes en matière d'habitat portées par l'intercommunalité... D'autres acteurs soulignent **qu'il semble aujourd'hui difficile d'avoir une stratégie communautaire réellement partagée**, d'autant plus quand les enjeux sont si différenciés entre la ville-centre et le reste de l'intercommunalité et que la configuration politique tend à exacerber ces différences.

De fait, **sur un plan politique, M2A est une intercommunalité récente et relativement divisée.** L'EPCI a connu un élargissement fin 2016, qui a été révélateur de **tensions fortes entre la ville-centre et les communes extérieures**, ces dernières n'ayant pas souhaité que la présidence de l'agglomération soit assurée par la maire de Mulhouse¹. L'intercommunalité est depuis présidée par le maire de Berrwiller, une commune de 1 200 habitants, et la vice-présidence sur les politiques du logement et de l'habitat a été confiée au maire de Richwiller (3 500 habitants). **Ces tensions politiques entre maires des petites communes et élus de la ville-centre**² ne contribuent pas à la construction d'une vision communautaire, notamment sur des sujets aussi complexes et transversaux que l'habitat ou le logement.

¹ <https://www.francebleu.fr/infos/politique/mulhouse-le-maire-de-berrwiller-fabian-jordan-succede-jean-marie-bockel-la-tete-de-la-m2a-1484000698>

² <https://www.lalsace.fr/haut-rhin/2018/11/06/fabian-jordan-se-dit-meurtri-michele-lutz-claque-la-porte>

Au-delà des obligations SRU qui ont contribué à faire de la construction de logements sociaux un enjeu communautaire et plus uniquement le « problème » de la ville-centre, les autres dimensions des politiques du logement et de l'habitat semblent cantonnées à l'échelle de Mulhouse et de quelques communes avoisinantes (Illzach, Wittenheim, par exemple). Ainsi, **les petites communes périphériques de l'EPCI ne se sentent pas véritablement concernées par la problématique de l'habitat indigne et ne s'emparent donc pas des dispositifs et outils existants en la matière.** La politique habitat de l'agglomération reste très positionnée sur le volet « parc social », alors que les enjeux relatifs à l'habitat privé seraient tout aussi importants.

De même, **l'agglomération de M2A ne s'est pas positionnée sur l'AMI « Logement d'abord », ne percevant pas d'enjeu en la matière à l'échelle intercommunale,** d'où le fait que le projet ait été finalement porté par la ville de la Mulhouse.

Au-delà de l'installation de la CIL, la mise en pratique d'une solidarité territoriale à l'échelle de l'agglomération se heurte encore à certaines réticences. **Les communes les plus riches notamment ont manifesté des inquiétudes quant aux enjeux d'équilibre de peuplement et de mixité sociale** soulevés par la CIL : accueil de ménages du 1^{er} quartile, de ménages relogés dans le cadre des opérations de rénovation urbaine, etc. D'autres arguments plus « techniques » ont été mis en avant par des élus et des bailleurs, pointant les difficultés à accueillir des ménages à très faibles ressources dans le parc social hors QPV et donc plus périphérique : problématiques de solvabilité du fait de niveaux de loyers plus élevés¹, mais aussi d'accès aux transports et aux commodités pour des ménages souvent non-véhiculés et très dépendants des infrastructures publiques, qui par ailleurs ne souhaitent pas forcément s'éloigner de la ville-centre... Certains acteurs pointent aussi un risque de « détournement » de l'esprit de la loi Egalité et Citoyenneté, qui visait à favoriser la mixité sociale et spatiale. L'accueil des ménages du 1^{er} quartile pourrait en effet s'effectuer au sein des quartiers de veille active (QVA) qui ne sont plus compris dans le périmètre de la géographie prioritaire mais restent des territoires fragiles.

La CIA qui découle de la CIL a fixé des objectifs différenciés d'accueil des demandeurs de logements sociaux en fonction des communes et de leur fragilité. Ainsi, les communes les moins fragiles ont un objectif plus éle-

vé d'accueil de ménages du 1^{er} quartile, au regard de la répartition actuelle qui concentre ces ménages dans les communes les plus fragilisées. **Cependant, si les objectifs retenus de la CIA vont au-delà des objectifs légaux, ils ne modifient pas fondamentalement la répartition inégale de l'accueil des demandeurs de logement les plus pauvres sur le territoire de M2A.**

Par ailleurs, si un plan partenarial de gestion de la demande est en cours d'élaboration, la gestion partagée des demandes de logements sociaux semble rester dans les faits une prérogative communale.

« Les politiques de logement liées aux personnes restent l'affaire des communes. Pour l'instant, la politique du logement social reste encore dans l'échelle communale. Pour l'instant, le plan partenarial de gestion de la demande est encore de l'ordre du très conceptuel ». (Acteur institutionnel)

De manière générale, **on peine à discerner une réelle volonté à l'échelle de l'EPCI de définir des stratégies partagées en matière de politique de peuplement et de solidarité territoriale, au-delà de la mise en place des documents réglementaires.** Pour l'heure, la montée en puissance de l'EPCI sur les sujets habitat et logement se fait plutôt de manière contrainte, du fait des obligations réglementaires. Pour certains acteurs, les documents mis en place (PLH, PLUI, etc.) se limiteraient à des « agrégats » juxtaposant les politiques de chaque commune, pour « limiter la crainte » vis-à-vis d'une possible perte de maîtrise sur les politiques de peuplement. La mise en place de politiques ambitieuses dans un cadre intercommunal semble donc nécessiter un temps de maturation et d'adaptation encore assez long, sachant que le fait « communautaire » ne concerne pour l'instant que les politiques du logement et de l'habitat, et pas encore celle de l'hébergement.

¹ 52 % des logements sociaux en QPV sont financés en HLM/O ou en PLAI, contre 29 % du parc social hors QPV, CIL du 16/01, p. 14.

En synthèse

- Un territoire touché par la désindustrialisation, au marché de l'habitat très détendu, avec une ville-centre en relative « déprise » : **comment faire une politique de l'habitat et du logement dans ces conditions ? comment lutter contre le mal-logement dans ce contexte ?** (similitudes avec des villes comme Roubaix, St Etienne, etc.) : problématique de vacance, de porosité/concurrence entre parc privé/parc social, d'émergence d'un parc privé très dégradé qui joue le rôle de parc social de fait pour les publics en situation irrégulière, etc.
- **La problématique du mal-logement à M2A : une problématique concentrée sur Mulhouse, et qui concerne avant tout le parc privé dégradé.** On relève peu ou pas d'enjeux d'accès au logement (pour situations de droit commun) mais davantage des questions concernant l'adaptation de l'offre aux profils des ménages, et notamment à leur niveau de revenus : quel accès au parc social pour les publics à très bas revenus et/ou avec des besoins spécifiques ?
- **Un EPCI qui est globalement actif et impliqué sur les questions d'habitat et de logement, au sein d'un réseau partenarial dense et investi :** plusieurs PLH, mobilisation d'un grand nombre de dispositifs que ce soit dans le champ de l'habitat privé ou du parc social, délégation des aides à la pierre depuis 2006... Une multitude de dispositifs mobilisés dans le temps, mais des enjeux de simplification, de coordination et de décloisonnement qui se posent : **pas de véritable stratégie d'ensemble à l'échelle EPCI, et parfois une concurrence entre acteurs.**
- **Une configuration EPCI-ville centre qui questionne sur la possibilité d'avoir une politique d'intérêt communautaire en matière d'habitat et de logement** (prérogatives EPCI) mais aussi politiques sociales/hébergement (prérogatives communales + État/Département) : la ville-centre concentre toutes les problématiques sociales, quand les petites communes périphériques sont peu sensibilisées/moins concernées par les questions de mal-logement.
- **Des élus pour l'instant peu engagés sur le mal-logement du fait de la technicité et de la dispersion des acteurs, et du manque d'intérêt pour le sujet.** À noter cependant la présence d'une agence d'urbanisme qui joue un rôle important en termes d'assistance à maîtrise d'ouvrage et de sensibilisation/information des élus.
- **La mise en œuvre accélérée du Logement d'abord portée par la ville de Mulhouse** (et pas l'agglomération, même si coopération) est très **tournée vers le parc privé** (via l'outil de l'intermédiation locative), du fait de l'enjeu de captation du parc privé / réduction de la vacance / restauration de l'attractivité en centre-ville.
 - ° **Un questionnement sur les moyens d'accompagnement qui vont avec l'IML**, et sur la minoration éventuelle du rôle que pourraient/devraient jouer les bailleurs sociaux
 - ° **Une stratégie « habitat privé » très forte, mais très grande complexité des dispositifs, peu lisibles pour le propriétaire « lambda »,** alors que c'est sur son implication que repose la réussite de l'IML (captation du parc privé).
- Concernant la connaissance des situations et des publics :
 - ° Une **bonne connaissance des enjeux en matière d'habitat et de logement**, consolidée depuis plusieurs années via les différents observatoires mis en place par l'ADIL et l'AURM.
 - ° Mais une **mauvaise appréhension des problématiques liées à l'hébergement**, en lien notamment avec des difficultés à consolider des données fiables.
- À noter que **la problématique migratoire est très importante sur le territoire de Mulhouse mais que ce public est exclu du plan Logement d'abord** et plus globalement des réflexions sur l'hébergement et l'accès au logement, ce qui pose question quand on sait que c'est ce même public que l'on retrouve dans le parc privé dégradé.

LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS	
Noms	Structures - Fonctions occupées
Élus	
Vincent HAGENBACH	m2A - Vice-président Habitat/Logement Ville de Richwiller - Maire
Alain COUCHOT	Ville de Mulhouse, Adjoint au maire m2A - Vice-président de la Solidarité et du Logement Conseiller départemental
Fabienne ZELLER	Ville de Pfastatt - 1 ^{ère} adjointe au maire m2A - Conseillère déléguée et Présidente Habitat
Administration / Acteurs institutionnels	
Corinne LAMBERT et Débora POITEAUX	Conseil départemental
Laura SCHIMDT et Philippe HAVREZ	DDSCPP
Jennifer KEITH	AURM
Alexandre PROBST	ADIL 68
Opérateurs et associations	
Raymond KOHLER	FAS - Représentant local
Loïc RICHARD	UNAFO - Représentant local
Simone ROESCH	DAL 68
M.Reine HAUG et Elisabeth FLORENTIN	Appona 68

Solidarités et complémentarités entre les territoires dans l'Agglomération du Pays Basque, ou comment construire une politique de logement commune avec 158 communes ?

Avertissement : Cette monographie a été réalisée entre mars et juin 2019 et les informations recueillies sont susceptibles d'avoir évolué depuis.

L'agence Nouvelle-Aquitaine de la Fondation Abbé Pierre a choisi de produire un éclairage sur la situation de la Communauté d'Agglomération du Pays Basque (CAPB), à la fois pour la spécificité des problématiques de logement qui se posent sur ce territoire, mais aussi pour le volontarisme qui est affiché par les élus - et la société civile à leurs côtés - pour développer une politique de l'habitat ambitieuse.

Chiffres-clé et éléments de contexte questionnant les politiques de l'habitat et le thème du mal-logement

La Communauté d'agglomération du Pays Basque, issue du regroupement des 158 communes et de 10 anciennes intercommunalités, compte plus de 310 000 habitants. La population de la CAPB croît en moyenne de plus de 1 % par an, en raison d'un solde migratoire largement positif. La croissance démographique est portée par deux flux principaux : les retraités et les familles.

L'aire urbaine de Bayonne est créatrice d'emploi, avec une évolution du nombre d'emplois de + 0,8 % par an. Le taux de chômage est d'ailleurs relativement faible (7,5 %) à l'échelle du Pays basque tout entier : ce que corroborait déjà, en 2014, un niveau de revenus moyen relativement élevé (20 700 €) et un taux de pauvreté modéré (11,2 % pour un taux national de 13,9 %)¹.



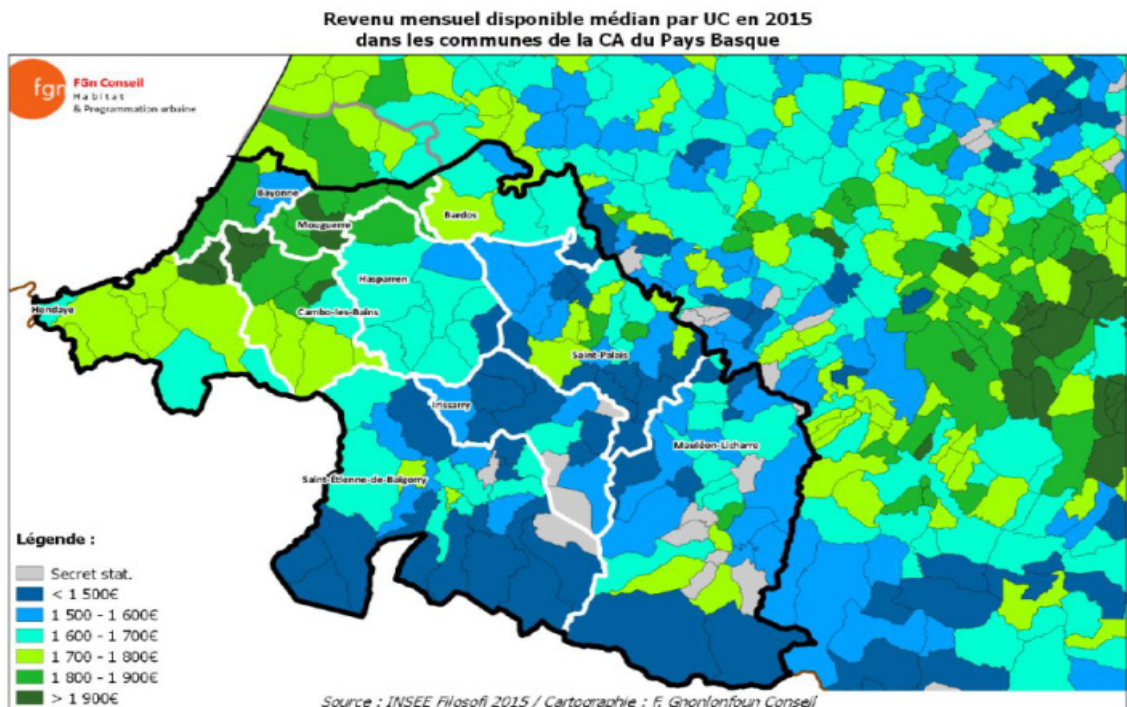
¹ Cf. Diagnostic PLH (CAPB, 2019) ; Ateliers diagnostic du PDU (Syndicat des mobilités, janvier 2019) ; Observatoire économique Pays Basque 2018(CCI / CAPB / AUDAP) ; Analyse des besoins sociaux (CAPB, 2018) ; Petit atlas du Pays Basque (AUDAP, novembre 2015).

QUELQUES DONNÉES-CLÉS SUR LE LOGEMENT

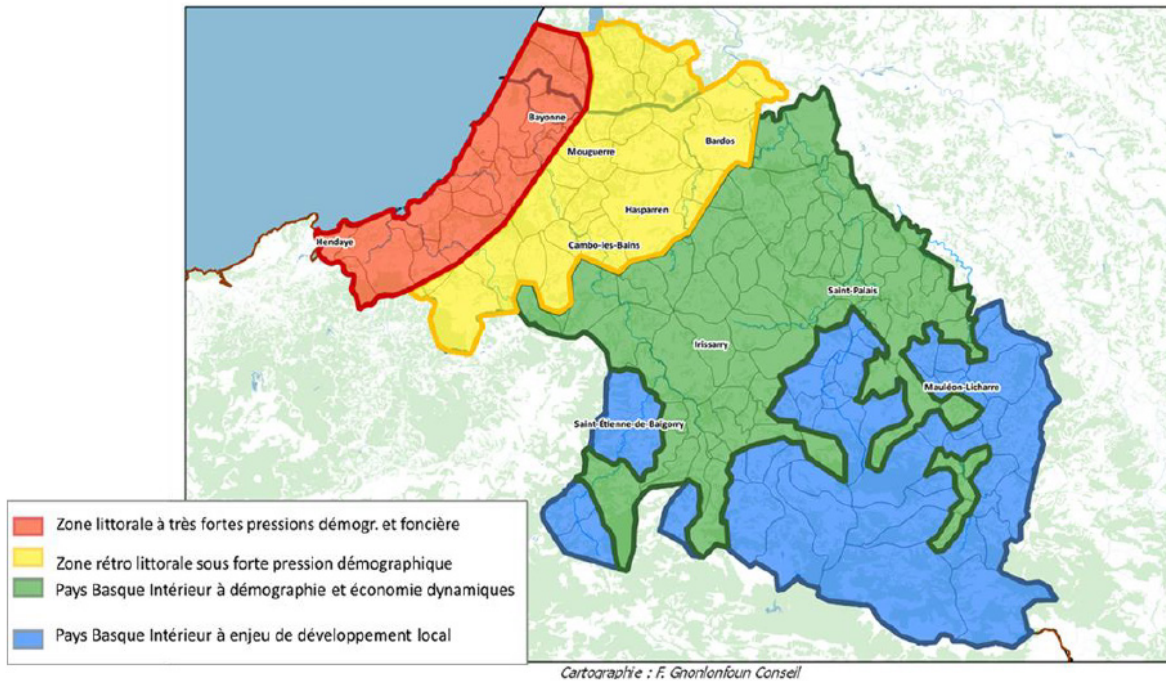
- Un taux encore faible de logements sociaux (12,5 %) inégalement répartis (en 2017, 27,7% à Bayonne, 11,1% à Ustaritz, 7,5% à St Pée sur Nivelle).
- Parmi les foyers éligibles au logement social (soit 70 % des ménages), 25 % consacrent à leur logement plus de 39 % de leurs revenus.
- 12 442 demandes de logement social en instance et 6 066 nouvelles demandes en 2018 (+ 7 % par rapport à 2017).
- 625 attributions (20 % des nouvelles demandes). Une attente pour un logement social deux fois plus importante en Pays Basque qu'en Nouvelle-Aquitaine en général (25 demandes pour 1 logement qui se libère).
- 50 à 60 ménages en commission DALO tous les mois (70 % sont originaires du littoral).
- 38 % des ménages propriétaires occupants éligibles aux aides de l'ANAH (c'est-à-dire des ménages sous plafonds de ressources et occupant un habitat ancien).
- Un quart des ménages locataires du parc privé bénéficient des aides au logement et ont un taux d'effort supérieur à 39 %.
- 20 à 25 % du parc ne correspond pas à des résidences principales : résidences secondaires, meublés de tourisme (type Air BnB).

SOURCE / Projet de territoire du Conseil de Développement de la CAPB-2019.

Ces tendances ne doivent pas masquer certains contrastes entre la situation des secteurs littoraux et les zones de montagne ou même les secteurs intermédiaires (rétro-littoral et pôles secondaires).



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



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

- un littoral attractif qui se caractérise par des prix élevés (entre 5 700 et 8 000 €/m² dans le neuf), un important volume de résidences secondaires (20,9 %) et la présence d'une population aisée comprenant une forte proportion de retraités (1 ménages sur trois) ;
- un développement économique polarisé sur le littoral et tourné vers l'industrie high-tech (aviation...) et les services, qui entraîne une arrivée d'actifs jeunes et d'importants mouvements pendulaires à l'intérieur du Pays basque, mais aussi avec les territoires voisins (Landes, Espagne, reste du département).
- Un « épaissement » de la zone d'influence du littoral qui se développe vers l'est et qui devient un secteur d'expansion et de régulation des prix pour l'offre nouvelle de logements (entre 2 500 et 3 000 €/m² dans le neuf), au risque de devenir des « secteurs dortoirs » ;
- Un ensemble de pôles secondaires appartenant au Pays basque dit « intérieur », parfois vieillissant, mais se situant hors de la zone d'influence du littoral avec des prix de l'immobilier bas (entre 1 500 et 2 000 €/m²). Dans ces pôles subsistent, voire se développent, une activité commerciale et une économie agricole et de petite industrie relativement dynamique ;

- Des secteurs de montagne vieillissants à fort enjeu de développement local autour de l'agriculture, de l'élevage et de la transformation agroalimentaire.

Le marché de l'immobilier peine à accompagner le développement économique et l'attractivité résidentielle du Pays Basque avec un taux de logements vacants qui est, pour l'ancienne communauté d'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz (CABAB) de 5,3 %, soit le niveau le plus bas des aires urbaines moyennes en France (mais qui peut s'élever jusqu'à 10 ou 12 % dans certains secteurs ruraux). Ce taux exprime la tension du marché immobilier sur le littoral, lequel est caractérisé par une quasi-stagnation des volumes produits chaque année (autour de 3 000 logements depuis 10 ans), alors que la population croît et que la taille des ménages ne cesse de diminuer. Ces tendances se retrouvent dans une raréfaction des fonciers dans les secteurs littoraux (baisse de moitié de la production en 10 ans), par le développement d'un secteur de report dit « rétro-littoral » (un secteur qui va jusqu'à Bardos, Cambo-les-Bains, Hasparren ou Bidache et qui s'étend aussi sur le canton du Seignanx dans le département voisin des Landes) et dans une activité immobilière « contractuelle » par rapport au littoral dans les territoires du centre (autour de villes telles que Iholdy, Saint-Jean-Pied-de-Port ou Saint-Palais).

La Métropolisation¹ en cours du secteur nord-littoral influence sans conteste la géographie du Pays basque et fait craindre un développement à deux vitesses du territoire. C'est pourquoi une stratégie de reprise en main de l'aménagement du territoire et de la politique de l'habitat est affirmée par la CAPB autour de quatre axes :

- Le développement des transports publics (82 % des Basques se rendent sur leur lieu de travail en voiture) pouvant aider à densifier et structurer l'offre en secteur tendu et dans sa proche périphérie,
- Une politique foncière visant à favoriser la densification de l'habitat avec le développement d'un habitat collectif et une restriction de la construction individuelle sur le littoral ;
- Un développement maîtrisé des « territoires de report » sur le rétro-littoral où la question du foncier agricole est cruciale, tout comme l'accès aux services des populations périurbaines ;
- La reconquête de l'habitat ancien de centre bourg et le développement d'une offre individuelle dans les communes de la zone centrale du Pays Basque, en lien avec l'investissement sur la dimension économique et l'emploi.

Une stratégie qui est portée par les élus des différentes composantes du territoire qui parviennent, chacun à leur place, à trouver un intérêt à participer à cette entité territoriale de 158 communes :

- Les communes du littoral, pour pouvoir envisager le desserrement des actifs sur le rétro-littoral tout en préservant son développement économique ;
- Les communes du rétro-littoral, qui peuvent compter sur l'agglomération pour les aider à se pourvoir en équipements et en services liés à leur développement ;
- Les communes de l'intérieur, hors de l'influence du littoral pour se structurer en pôles secondaires pour les plus dynamiques ou bénéficier d'une solidarité leur permettant d'être « tirés » par le reste du territoire (équipements, transports, investissements et débouchés économiques, image de marque, ...).

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

UN TERRITOIRE PRIVILÉGIÉ, MAIS AVEC UNE PAUVRETÉ ET UNE PRÉCARITÉ MAL CONNUES

De l'avis général, le territoire du Pays basque en matière de politique sociale comme de réponses institutionnelles est un territoire privilégié. Ce qui ne signifie pas pour autant que les problèmes n'existent pas, ni qu'il n'y a pas d'améliorations possibles à apporter au système d'action local.

À dire d'acteurs, le relativement bon fonctionnement des dispositifs est à mettre au crédit de deux phénomènes qui tendent à en limiter le recours :

- La solidarité familiale et sociale, qui joue un rôle d'« amortisseur de crise » pour les individus et les ménages qui connaissent des accidents de parcours et tend à limiter le recours aux dispositifs publics ;
- Les relativement bons indicateurs en matière de chômage et de revenus, en lien avec une activité économique prospère.

Ces deux points positifs ont leurs revers :

- **L'invisibilisation des difficultés** ; elle se manifeste par exemple à travers le témoignage d'une association qui distribue des denrées alimentaires à plus de 128 foyers, alors que certains élus locaux déclarent ne pas compter de SDF sur leur territoire et n'identifier que 2 ou 3 familles précaires ; elle se traduit également par les effets de moyenne (entre secteurs géographiques) qui tendent à lisser la perception des disparités très fortes qui existent sur l'ensemble du Pays basque ;
- **Un tissu associatif très présent mais vieillissant**, posant la question de son renouvellement à moyen terme ;
- **Un maillage du territoire trop lâche** qui fait que l'on parle parfois de « zones blanches » pour désigner quelques secteurs dans le Pays basque intérieur, non couverts par des travailleurs sociaux ou des associations, et d'où il ne remonte donc aucune demande d'aide ;
- **Un fonctionnement en silos des acteurs** : s'ils disposaient de moyens importants jusqu'à présent, ils doivent apprendre à travailler davantage en partenariat, dès lors que les ressources diminuent et que les situations difficiles s'accroissent et se diversifient (nouvelles formes de précarité, migration, etc.), et doivent se construire une vision transversale commune.

¹ « La métropolisation désigne un processus de transformation des territoires urbains comme ruraux qui sont désormais impactés par la mondialisation de l'économie et le bouleversement des modes de vie. Les effets peuvent être positifs (dynamique productive et entrepreneuriale, innovation, accès aux services, création et circulation de richesses matérielles et immatérielles...) et négatives (congestion des axes de circulation, saturation du marché immobilier, impacts environnementaux, croissance des inégalités...). Si elle touche en premier lieu les grands bassins d'urbanisation, le Pays Basque n'échappe pas au phénomène, accentué par celui de la littoralisation » (Définition tirée de BEGI n°1 – novembre 2018, publication de la Communauté d'agglomération Pays Basque).

La faible visibilité de la pauvreté en Pays basque intérieur est analysée aussi par certains acteurs comme le résultat d'une « pauvreté intégrée ». Cela vient de ce que, sur certains territoires, le revenu médian est si faible que comparativement, avec le RSA et diverses aides, les ménages précaires peuvent apparaître encore « insérés ».

À l'inverse, sur le littoral, la présence d'acteurs en charge de l'insertion, mais aussi les écarts plus marqués entre les populations où dominent les CSP+ , font que les ressentis sont plus forts et le rapport à la pauvreté vécue plus violent.

Dans les deux cas, l'équilibre entre les réponses apportées et les besoins est questionné : le diagnostic du PLH indique qu'en 2018 plus de 6 000 nouvelles demandes de logement HLM ont été enregistrées et que **35 830 ménages ont des ressources inférieures au seuil de pauvreté.**

Les places de CHRS sont au nombre de 120, les logements en ALT de 136 et le FJT du Pays basque permet d'accueillir 186 personnes dans 128 logements : de fait, l'ensemble de ces dispositifs et structures laissent à la porte plusieurs dizaines de personnes (90 à 100 personnes au moins par jour, sur liste d'attente pour l'hébergement d'urgence), ce que d'aucuns nomment la « pauvreté silencieuse ».

Le Pays basque connaît par ailleurs tous les stigmates de l'évolution récente de la société française avec un accroissement de l'isolement, de la monoparentalité, du vieillissement, des migrations et de la fréquence des ruptures dans les parcours de vie : des tendances qui renvoient aux enjeux d'une politique de l'habitat de transition, entre tradition et modernité.

De nombreuses formes de mal-logement persistent voire se développent au Pays Basque

En reprenant la typologie de la Fondation Abbé Pierre, les difficultés de logement peuvent être décrites comme suit.

LA PRIVATION DE LOGEMENT

Si le phénomène du sans-abrisme serait limité selon certains témoignages, les chiffres du SIAO laissent entrevoir une réalité différente : ce sont en effet 1 500 personnes qui ont été considérées comme étant sans domicile en 2018, hors migrants (+ 30 % par rapport à 2017). L'absence de logement revêt des formes très diverses qui vont de la rue, pour les plus personnes les plus exclues, au camping à l'année pour les saisonniers, en passant par l'hébergement chez des tiers pour des raisons de perte de logement lié à un bail temporaire (pour cause de saison touristique).

Pour les migrants, les chiffres sont encore plus forts :

- 25 000 fréquentations par an de l'accueil de jour (délocalisation depuis la crise de 2008, des migrants installés précédemment en Espagne, qui seraient au total 1 200 sur le territoire de la CAPB) ;
- 4 000 migrants économiques (depuis l'Espagne qui est une nouvelle porte d'entrée en Europe pour les Guinéens, Maliens et Africains de l'ouest francophones) ont transité par la gare routière de Bayonne/quai de Lesseps, avec chaque jour son lot de nouveaux arrivants en transit (pour seulement 96 places de CADA).

Les structures d'hébergement peinent à assurer la continuité des parcours, alors que 40 % des personnes accueillies pourraient être logées dans le parc ordinaire.

ZOOM – L'ACCUEIL DES MIGRANTS EN TRANSIT À BAYONNE

La création de la « Pausa » est à l'initiative de la CAPB, dans un ancien bâtiment de l'armée (acheté par l'EPFL) qui accueille pour une durée de 3 jours maximum ces étrangers en transit.

Cet accueil qui relève de l'aide « humanitaire », faute d'un soutien de l'État, permet à 120 à 240 personnes par jour de se mettre à l'abri et de disposer de repas ainsi que d'un soutien, apportés par quelque 500 bénévoles.

Aujourd'hui, ce lieu est intégré au dispositif d'urgence et pose la question du maintien sur place de plus d'une centaine de « mineurs isolés ».

LE LOGEMENT INDIGNE OU INCONFORTABLE

Le logement indigne ou inconfortable recouvre plusieurs situations de mal-logement dans la CAPB : la précarité énergétique, le mauvais état des logements notamment dans les centres-villes et dans les centres-bourgs de l'intérieur des terres, et les défauts d'accessibilité pour les personnes à mobilité réduite.

Le renouvellement des centres urbains ou des bourgs fait l'objet de différentes interventions. Certes, la réhabilitation des logements coûte de 20 à 40 % plus cher que la construction neuve, mais la réhabilitation évite une consommation de foncier et peut répondre à de nouveaux besoins (proximité des services, limitation de l'utilisation de la voiture).

L'inconfort dans les logements renvoie aussi un défaut de chauffage et d'isolation thermique. La rénovation énergétique fait l'objet d'aides pour les propriétaires occupants, qui peuvent aussi concerner les locataires qui subissent les contraintes de logements mal isolés.

Les conditions de logement des saisonniers renvoient aussi à des formes de mal-logement, dont les contours sont encore mal connus (entre camping, location dans le parc avec un bail temporaire en basse saison et hébergement ou camping ensuite...).

LE COÛT DU LOGEMENT QUI MET EN DIFFICULTÉ FINANCIÈRE DE NOMBREUX MÉNAGES

Les prix de l'immobilier dans le Pays basque sont très divers, entre les zones rurales et le littoral, mais ils s'établissent tout de même à un niveau relativement élevé en moyenne : autour de 2 616 €/m² avec un maximum à Biarritz ou Saint-Jean-de-Luz autour de 6 000 €/m², et 3 550 €/m² à Bayonne.

Le parc locatif affiche quant à lui des prix au m² relativement élevés : de l'ordre de 13 à 15 €/m² sur le secteur littoral et Bayonne et 11 € en moyenne sur le reste du territoire. L'ensemble de ces prix globalement freinent les itinéraires résidentiels des ménages, d'autant que l'offre disponible dans le secteur locatif n'est pas très abondante.

Grâce à la hausse de la production de logements sociaux, certains besoins sont aujourd'hui mieux couverts, mais il y a toujours entre 6 000 à 7 000 personnes en attente d'un logement social au Pays Basque (nombre qui n'intègre pas les besoins liés au relogement induit par le renouvellement urbain).

Le profil des demandeurs comme celui des ménages qui se sont vu attribuer un logement en 2018, ne laissent aucun doute : le logement social - à loyer abordable - est un segment essentiel du système du logement en Pays basque.

LES CARACTÉRISTIQUES DES MÉNAGES DEMANDEURS DE LOGEMENTS SOCIAUX

- 46 % d'isolés
- 18,7 % de familles avec 2 enfants ou plus
- 24,3 % de familles monoparentales (2 fois plus qu'en 2014)
- Près de 30 % de plus de 50 ans et 7,5 % de plus de 65 ans
- 2 740 ménages ont des revenus inférieurs à 60 % des plafonds PLUS et parmi eux, 1 043 ont des ressources inférieures à 20 % de ce plafond

LES PARCOURS RÉSIDENTIELS BLOQUÉS

La mobilité résidentielle reste difficile, surtout pour les ménages aux revenus modestes. C'est particulièrement le cas sur la zone tendue du littoral mais aussi, dans une moindre mesure, dans certains secteurs du Pays Basque intérieur : l'accession à la propriété notamment y devient de plus en plus réservée aux ménages des classes moyennes.

En matière de mobilité, toutes les catégories de population ne sont pas logées à la même enseigne :

- Les jeunes notamment pâtissent d'un accès plus difficile au logement (en raison de la rareté de petites typologies et surtout de leur prix dans le parc privé), ce qui peut nuire à leur insertion professionnelle (22,3 % des demandes de LLS concernent des ménages qui ont moins de 30 ans) ;
- Les ménages en mobilité sur le territoire pour des raisons professionnelles peuvent aussi être en difficulté

pour accéder à un logement dans le parc privé qui corresponde à leurs ressources, que ce soit à la location ou en accession ;

- Les locataires du parc social peuvent devoir faire la totalité de leur itinéraire résidentiel dans ce parc (malgré le faible turn over) tant le pas à franchir pour louer dans le privé ou accéder à la propriété est difficile (rapport de 1 à 3 entre le loyer HLM et le loyer du parc locatif privé) ;
- Les personnes âgées ou vieillissantes du territoire qui cherchent à se rapprocher des centres.

LA SITUATION DES GENS DU VOYAGE

Le Pays Basque ne compte que deux terrains d'accueil, dont l'un est quasiment occupé par un groupe familial. Les collectivités jusqu'à ce jour sont apparues très peu volontaristes.

Le retard accumulé est considérable pour une région qui connaît de forts mouvements de transhumance. Il manquerait 4 terrains de grand passage ainsi qu'une dizaine de terrains familiaux pour se mettre en conformité avec la loi.

La politique du logement et de l'habitat au Pays Basque « court derrière » des besoins en logement de plus en plus importants

Selon certains acteurs, le territoire accuse **15 ans de retard dans sa gestion prévisionnelle du foncier et dans sa politique de production du logement social**. Il manque notamment, sur le littoral, une offre de petits logements (T1/T2) en PLAI, avec des loyers de l'ordre de 300 € mensuels.

Les objectifs de production pour le précédent PLH (2015-2019) étaient les suivants :

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

Le PLH approuvé en février 2020, prévoit la production de 1 266 logements en moyenne par an sur 2020-2025, soit un rythme identique à celui réalisé durant la période précédente.

Traduisant une véritable vision politique, ces objectifs sont très ambitieux, tout comme celui de réserver 65 % de l'offre aux publics appartenant aux catégories moyennes et modestes (70 % si l'on y adjoint l'accession sociale à la propriété).

Aujourd'hui la tendance de la production est à la baisse alors que l'attractivité du territoire ne se dément pas. Il s'agit donc d'interroger :

- La capacité des opérateurs et des entreprises du bâtiment à accompagner la dynamique de l'emploi sur le territoire (moyens humains, ingénierie, fonds propres...) ;
- La mise en œuvre d'une politique foncière à hauteur des enjeux (pour une production de terrains « à bon niveau », « aux bons endroits » et pour la constitution de réserves foncières « à bon prix ») ;
- L'investissement des collectivités pour soutenir financièrement la politique affichée.

L'ANALYSE DU CONSEIL DE DÉVELOPPEMENT SUR LE RETARD PRIS PAR LE PAYS BASQUE EN MATIÈRE DE LOGEMENT

« Pour assurer à ses habitants actuels l'accès à un toit, et à ceux qui souhaitent s'installer de pouvoir trouver un logement qui réponde à leurs besoins, il s'agit de produire suffisamment de logements pour répondre à la demande, mais aussi à mettre en meilleure adéquation cette offre et cette demande.

Cette « urgence logement » a été prise à bras le corps à partir du milieu des années 2000 (cf. Plan Urgence Logement du Pays Basque, PLH...), mais le Pays Basque avait alors 15 ans de retard. Ce retard ne semble avoir jamais été comblé, comme le montre la situation de crise dans laquelle nous nous trouvons, du fait notamment de la forte attractivité du territoire.

Malgré des efforts significatifs des acteurs publics (État, Département, Communes et EPCI, opérateurs du logement...), ce retard cumulé est attesté par les constats suivants :

La quasi-totalité des communes soumises à la loi SRU ne respectent pas le seuil de proportion de logement social auquel elles sont soumises (malgré un rattrapage ces dernières années)

L'indice de construction de logement fléchit quasiment partout entre 2010 et 2015, sauf sur les ex-intercommunalités ACBA, Errobi, Nive-Adour : les déséquilibres territoriaux se creusent en même temps que la production générale se tasse !

Cela conduit à des difficultés constatées tous les jours par ceux qui cherchent à se loger au Pays Basque : l'accumulation de contraintes et le diktat des prix rétrécissent le choix d'installation des ménages... et poussent les plus fragiles à aller s'installer dans les communes où le prix de l'immobilier est plus accessible (en occultant souvent le coût des déplacements générés). Cela les pousse donc souvent vers davantage de précarité.

Par ailleurs, il ne s'agit pas que de produire des logements, mais d'en produire dans des conditions permettant de bien vivre sur le territoire, d'en préserver le cadre de vie et de permettre à ses habitants d'en jouir : la quantité doit être alliée à une qualité du logement, et de l'aménagement en général. »

EN SYNTHÈSE

« Un développement du territoire porté par une politique de l'habitat ambitieuse ? » comme le titrait (avec le point d'interrogation) le Conseil de Développement rend bien compte de la situation dans laquelle se trouvent le territoire et les responsables de la CAPB : « le milieu de gué ».

Les signaux positifs sont nombreux et importants pour ce qu'ils disent de la prise en compte par les décideurs des problèmes de logement sur le territoire.

- Le **diagnostic est entendu** (même s'il demande à être approfondi, notamment en ce qui concerne la « pauvreté cachée ou silencieuse ») ;
- Un **lien est fait entre emplois, transports et habitat** avec des actions conjointes en cours, dont les résultats sont à observer (THNS, PLH, EPFL...) ;
- Le **volontarisme est très présent dans les discours** (chez les élus comme dans la société civile particulièrement présente dans les débats) : l'identité basque et l'intérêt commun semblent transcender la

défense des intérêts particuliers, qu'en sera-t-il quand il faudra passer aux actes ? ;

- Les **objectifs généraux sont formulés** et connus à défaut d'être partagés (il faudra suivre la manière dont la programmation du PLH sera acceptée par les élus des différents territoires) ;
- **Les outils sont en place** (PLH, EPFL, Conseil de développement, Conférence du logement social...), même si les leviers à mobiliser et les moyens à dégager pour agir font l'objet encore de débats (CIAS, Cœur de ville, Politique de la Ville...) ;
- Les **acteurs de terrain sont « en ordre de bataille »** et sont force de proposition ;
- Le **Conseil départemental adopte un positionnement en « subsidiarité »** sur le territoire en accentuant son action sur les publics et les territoires les plus fragiles...

Cependant, **le mal-logement reste encore peu appréhendé et, quelques gros « chantiers » doivent encore être mis en œuvre** afin de donner toute l'ampleur nécessaire aux interventions rendues impératives face à la montée des précarités :

- **Donner du sens à la question de la « solidarité entre les territoires ».** Que signifie « mettre l'accent sur l'aménagement du territoire » pour proposer une politique de l'habitat à la hauteur des enjeux ? Il faudrait s'assurer que les élus, selon le secteur géographique d'où ils parlent, aient des visions convergentes de ce que recouvre le contenu de cet aménagement et le type de solidarité qui doit s'y exercer ;
- **Un véritable observatoire de l'habitat** semble incontournable pour affiner le diagnostic (notamment sur un plan plus qualitatif), le territorialiser, et surtout pour suivre les impacts de ce qui sera entrepris à la suite du PLH ;
- **La mobilisation des organismes d'HLM**, dans un contexte de fragilisation de leur fonctionnement réclame une attention soutenue quant aux perspectives qu'on leur ouvre et aux moyens dont on les dote. C'est un véritable choc d'offre qui doit être amorcé en la matière, tant quantitativement (avec une production qu'il faudrait multiplier par deux)¹, dans l'objectif notamment de réduire le délai d'attente à celui de Nouvelle-Aquitaine - 11 mois au lieu de 22 mois), que qualitativement (densité, accessibilité aux PMR, coûts maîtrisés, petites typologies, rapprochement des centres) ;
- **Le logement abordable** qui devrait être le cheval de bataille du PLH doit trouver son opérationnalité (avec le COL mais au-delà avec tous les moyens et outils qui peuvent être mobilisés : dissociation foncière, PSLA, auto-construction, projet participatif...) : ce qui pose la question de l'ingénierie et de l'animation de ces dispositifs et mesures qui permettent d'aller vers...
- **La mise en œuvre de la réforme des attributions (suites des lois ALUR et ELAN)** car tout est à faire (pas de CIL installée, ni de PPGDID signé et aucun lien réellement structuré avec les PDAHLPD, CCAPEX, accords collectifs...).
- **La reconquête du parc ancien** dans les bourgs comme dans les centres-villes : dans le premier cas pour des raisons de soutien à la démographie, dans le second pour garantir la qualité des logements et leur accessibilité en favorisant le conventionnement et, dans les deux cas, pour des raisons de modération de l'étalement urbain et de la consommation de fonciers. Ce qui pose aussi la question de l'ingénierie et de l'animation de ces dispositifs et mesures qui permettent d'aller vers... ;
- **La question des publics spécifiques et du lien hébergement/logement** (Saisonniers, Gens du voyage, sortants d'institutions) doit être abordé avec méthode (notamment en ce qui concerne la transition avec le « Logement d'abord » et les moyens d'accompagnement) et dans de justes proportions (places en CHRS et FJT, hébergement d'urgence...) ;
- **La notion de maillage territorial** (plutôt qu'une partition qui comporte un risque d'officialisation d'un territoire à plusieurs vitesses) pourrait être convoquée pour analyser puis améliorer la répartition des équipements et des services (en lien avec l'offre médicale, les services publics, les transports mais aussi avec le travail social...) ;
- **Le partenariat avec l'État est à (re)construire** tant son rôle apparaît depuis le Pays Basque peu lisible, que ce soit en tant qu'animateur que facilitateur ou contributeur financier...

¹ Un objectif auquel ont renoncé les édiles de la CAPB dans le PLH qu'il ont adopté en février 2020 où le niveau de construction reste constant autour de 1600 logements sociaux neufs par an.

LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS	
Noms	Structures - Fonctions occupées
Comité d'agglomération Pays Basque	
Jean René ETCHEGARAY	Ville de Bayonne - Maire CAPB - Président
Michel ETCHEBEST	Ville de Mauléon - Maire
Pascal JOCOU	Ville de Briscous - 1 ^{er} Adjoint au Maire CAPB - Vice-Président Stratégie d'aménagement du territoire
JM. COSCARAT	Ville de St Étienne de Baïgorry - Maire
B. CACHENAUT	Ville d'Iholdy - Maire CAPB - Vice-Président Action sociale
Denis LUTHEREAU	Conseil de Développement, Élu de Bidart
Administration / Acteurs institutionnels	
J.J. MANTEROLA	CAPB - Directeur action sociale
Marie-Hélène HOURQUET	CAPB - Directrice de l'habitat
Benoît DUPEY	CD 64 - En charge de l'habitat
Katia EMERAND	CAPB - DGA en charge de l'aménagement et de l'Habitat
Robin HOUSSAYE	DDCS 64 - Pole des politiques de solidarité
Gaëtan MANN	DDTM - Chef Service habitat, construction ville accessible
Opérateurs et associations	
Pantxika IBARBOURE	Atherbea - Directrice générale adjointe
Benoît CAUSSADE	SOLIHA Pays Basque - Directeur
Jacques HERRERA	Collectif Souletin Solidarités Mauléon
Jean Pierre VOISIN	Habitat et Humanisme
Delphine TAIEB	FJT Bayonne - Directrice
Pierre ASTE-HABANET	Bâtir les solidarités
Bertrand BOURRUS	COL - Président
Thierry BURET	Conseil de Développement
Edith BORDES	HSA

Acteurs rencontrés dans le cadre de la réunion de la Conférence de l'Habitat social du 9 avril 2019

Pascal PAOLI, Jean Pierre VOISIN, Denis LUTHEREAU (FAP), Stéphane PERONNIN (Association Besteakin et FAP), Benoit DUPEY (CD 64), Jean-Marie ETCHART (Atherbea), Delphine TAIEB (FJT), Pierre ASTE-HABANET (Bâtir les solidarités), Marie-Hélène HOURQUET (CAPB), Jean Romain LESTANGUET (HSA), Jean-Marie DOLOSOR (Procivis).

Entretiens organisés et menés avec la participation de Jean-Pierre VOISIN & Denis LUTHEREAU, Fondation Abbé Pierre – Agence Nouvelle Aquitaine.

La lutte contre l'habitat indigne au sein de la Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées (CAPBP)

*Avertissement : Cette monographie a été réalisée entre mars et juin 2019
et les informations recueillies sont susceptibles d'avoir évolué depuis.*

La Ville de Pau et plus largement la communauté d'agglomération sont des collectivités particulièrement investies dans le renouvellement urbain. Quel que soit le type d'habitat, tous les outils de la rénovation urbaine sont utilisés : Programme National pour la Rénovation Urbaine (NPRU), Action Cœur de Ville, Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat - Renouvellement urbain (OPAH-RU), Programme d'intérêt général de l'habitat ancien privé (PIG départemental), Programme opérationnel préventif d'accompagnement des copropriétés (PO-PAC), Veille et observation des copropriétés (VOC)... C'est au titre de cet investissement particulier que le site de Pau a été choisi pour l'enquête de terrain, notamment afin de mettre en lumière les obstacles mais aussi les conditions de réussite d'une démarche de rénovation/renouvellement urbain, dans un contexte de ville moyenne à la reconquête de l'attractivité résidentielle de son centre-ville.

Portrait de territoire

DONNÉES ET INFORMATIONS CLÉS

- **Démographie** : La Communauté d'Agglomération compte 161 6000 habitants dont 47,8 % résident à Pau.
- **Nombre de communes dans l'EPCI** : 31 communes.
- **Ancienneté de l'EPCI** : L'Agglomération Pau Béarn Pyrénées a été créée au 1^{er} janvier 2017, et résulte de la fusion de 3 collectivités : Pau-Pyrénées (145 700 habitants), Mies-de-Béarn (12 300 habitants) et Gave-et-Coteaux (4 000 habitants).
- **Majorité politique** : le Maire de Pau est François Bayrou qui est aussi le Président de CAPBP.
- **Niveau de tension du marché immobilier** : détendu (7,7 €/m² pour un T3 à la location) ; prix moyens des biens à la vente : 1 599 €/m² pour un appartement et 1 878 €/m² pour une maison.
- **Nombre de logements (en 2016)** : 93 457 logements à l'échelle de l'agglomération, dont 57 % situés à Pau. La vacance concerne 16 % des logements à Pau, et 7 % dans l'agglomération hors Pau.
- **Taille du parc social (en 2016)** : 13 356 logements sociaux à l'échelle de l'agglomération (taux de 15,4 % des résidences principales) ; 53,2 % du parc social de l'agglomération sont situés dans la ville de Pau.
- **Nombre de demandeurs de logement social** : 3 879, dont 1 289 demandes de mutations, soit un indicateur de pression (ratio nb demandes hors mutation / nb attributions hors mutation) relativement faible, de 2,5.
- **Nombre de quartiers prioritaires** : 2 quartiers (Ousse-des-Bois et Saragosse).
- **Parc privé potentiellement indigne** : 1 866 logements, situés pour les deux tiers dans la commune de Pau. Ce parc représente 3,1 % du parc des résidences principales privées sur l'ensemble de la Communauté d'Agglomération (moyenne départementale de 4,1 %).

SOURCE / INSEE 2016 - PLH 2018.

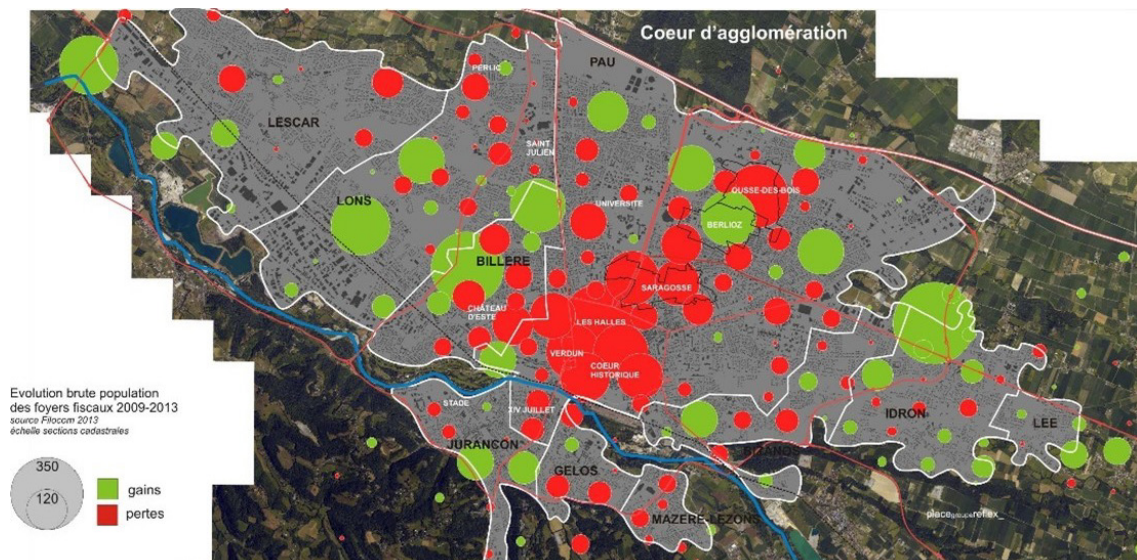
L'AGGLOMÉRATION PALOISE : UN PÔLE ÉCONOMIQUE ET RÉSIDENTIEL À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU SOUFFLE

Pau, préfecture du département des Pyrénées-Atlantiques, est située au cœur de l'ancienne principauté souveraine du Béarn. Le début du XX^e Siècle a marqué un essor pour la capitale béarnaise avec l'afflux de riches touristes étrangers (britanniques surtout) qui venaient passer l'hiver à Pau, générant la construction de tout un patrimoine bâti (villas, palaces, casino, etc.). La fin de ce tourisme de villégiature au cours du XX^{ème} siècle a vu l'économie paloise — et celle de son agglomération — s'orienter vers l'industrie aéronautique, puis vers celle de la pétrochimie. Fort de 100 000 emplois, le pôle économique paloisis constitue le second

pôle économique d'Aquitaine (7 % des emplois) après celui de l'Agglomération Bordelaise. L'économie locale s'appuie sur une économie productive longtemps en croissance et sur une économie présentielle et publique importante (université, hôpital, culture, etc.).

Ce modèle a longtemps soutenu une croissance démographique et urbaine (entre 1999 et 2008, la croissance économique avait généré plus de 16 000 nouveaux emplois). La crise de 2008 a marqué la fin d'un cycle de croissance économique. Avec la perte de 300 emplois entre 2008 et 2013, la Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées voit depuis lors sa population se stabiliser. On relève cependant des situations contrastées selon les secteurs ou quartiers, et notamment un affaiblissement du Cœur d'Agglomération, le centre-ville de Pau et les quartiers qui le jouxtent.

ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES DANS L'AGGLOMÉRATION PALOISE



SOURCE / Place groupe Reflex_, à partir des données Filocom 2013.

LA VILLE DE PAU : SES CARACTÉRISTIQUES ET LES PROBLÉMATIQUES IDENTIFIÉES DANS LE PLH DE LA CAPBP 2017/2022

Population (Insee 2014) :

- 77 489 habitants, soit 47,8 % de la population de la CAPBP
- La croissance démographique est de -1,59 % / an (période 2008 à 2013)

Parc de logements (Insee 2013) :

- 51 025 logements dont : 42 272 Résidences principales (83 %) et 8 041 logements HLM (RPLS 2015)
- 7 692 Logements vacants (16 %)
- 791 Résidences secondaires (2 %)

Dynamique de construction (base PC commencés – SIGOT) :

- 2 246 logements construits entre 2011 et 2016, soit 374 logements/an
- 436 logements HLM PLAi/PLUS agréés entre 2011 et 2016 - Taux SRU : 23,9 % au 1/01/2016

Problématiques spécifiques de la commune :

- Bâti ancien et dégradé en cœur de ville avec de nombreux logements vacants
- Nombreuses copropriétés dégradées

LES DYNAMIQUES IMMOBILIÈRES ET RÉSIDENTIELLES À L'ŒUVRE : UN MARCHÉ DÉTENDU ET UNE SPÉCIALISATION SOCIALE DE CERTAINS QUARTIERS

Le chapitre du PLH consacré à l'Habitat ancien l'annonce sans ambiguïté : « *Le marché privé et le fonctionnement du parc public sont peu propices à l'amélioration de l'équilibre social de l'Agglomération. Les effets de spécialisation sociale au sein de l'Agglomération sont avérés et le risque de décrochage des quartiers du Cœur d'Agglomération les moins attractifs sont bien réels. Ils appellent à des interventions correctives ambitieuses* ».

Le centre-ville de Pau accueille à la fois un parc locatif ancien qui, en se déqualifiant, a eu tendance à se spécialiser dans l'accueil des plus modestes, et des grands ensembles HLM dont les loyers particulièrement accessibles, orientent leur occupation vers les ménages aux faibles ressources. Ce double héritage marque le Cœur

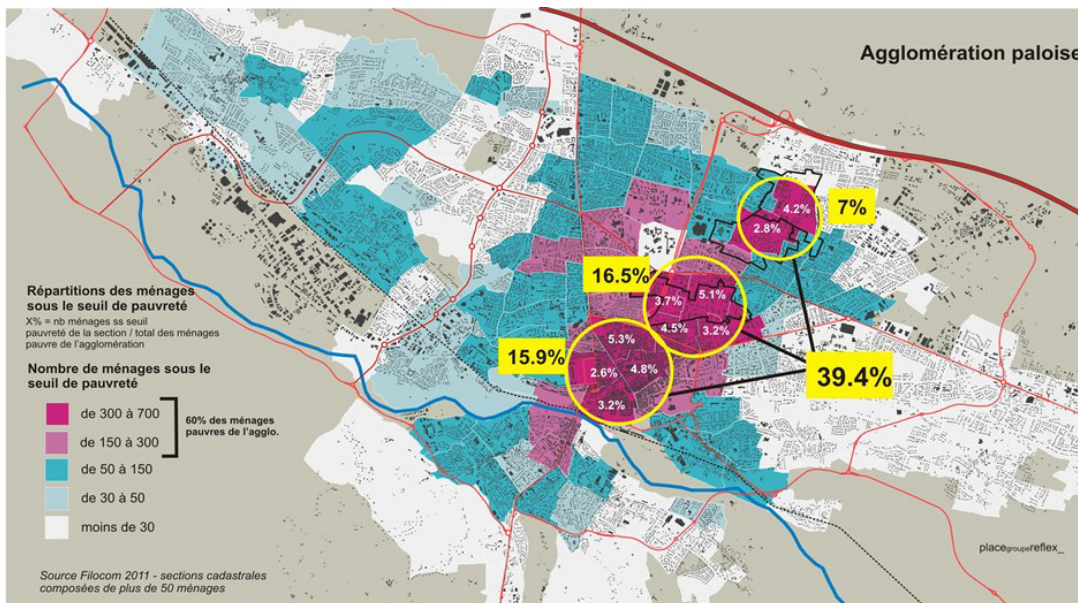
d'Agglomération qui concentre 40 % des ménages de la CAPBP vivant sous le seuil de pauvreté.

Cette tendance à la spécialisation sociale et spatiale a été amplifiée par les politiques menées ces deux dernières décennies, comme l'énonce le PLH palois dans l'une de ses conclusions :

« *La production intense de logements neufs du début des années 2000 sous l'effet du moteur de la défiscalisation est venue percuter le marché du logement palois. L'abondance des livraisons et la soudaineté de cette nouvelle offre de logements semblent encore perturber le marché.*

Les niveaux de prix entre les différents segments du marché locatif se resserrent, créant un contexte marqué par les concurrences. Dans ce système, les parcs les moins attractifs (souvent les plus anciens) sont soumis à des jeux de déclassement/délaissement et la vacance ne cesse d'augmenter. Ces parcs connaissent enfin des effets importants de paupérisation ».

LA CONCENTRATION DES MÉNAGES « PAUVRES »



SOURCE / Place groupe Reflex_, à partir des données Filocom 2011.

Le centre ancien de Pau : un ensemble de défis pour une longue reconquête

L'attractivité du parc ancien du centre de Pau, et d'une manière générale celle de l'ensemble du « Cœur de l'agglomération », sont au centre des enjeux de régulation que porte le PLH. Or, le parc ancien de l'hyper-centre

palois, souffre d'une importante vacance qui va de pair avec une mauvaise qualité de l'habitat et une paupérisation manifeste de son occupation sociale.

Le parc de logements du centre historique a subi de plein fouet la concurrence avec la production récente. Ainsi, l'offre locative présente dans le centre-ville ne peut intéresser des clients potentiels que si elle propose des prestations de bonne qualité et des conditions de prix accessibles.

LA LUTTE CONTRE LE MAL-LOGEMENT ET LA PRÉCARITÉ ÉNERGÉTIQUE

Selon les données Filocom de 2013, l'habitat de mauvaise qualité ou potentiellement indigne (insalubrité, risque de péril, saturnisme...) représente 3,1 % du parc des résidences principales privées sur l'ensemble de la Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées (moyenne départementale 4,1 %). Le nombre de logements concernés sur l'ensemble de la Communauté d'Agglomération s'élève à 1 866, situés pour les deux tiers dans la commune de Pau. Ce sont majoritairement (pour plus des trois quarts) des logements occupés par des locataires du parc privé. Le quart des occupants de ce parc a plus de 60 ans. La lutte contre l'habitat indigne doit parfois composer avec des publics à la solvabilité trop réduite pour faire face à la conduite de travaux.

DÉGRADATION DE L'HABITAT ET PRÉCARISATION DU PEUPEMENT : DES TENDANCES ANCIENNES, DIFFICILES À FREINER

En matière de lutte contre l'habitat indigne à Pau, la problématique clé est le caractère diffus du parc de logements dégradés qui rend complexe le signalement comme le repérage des situations. Ainsi, certains logements particulièrement dégradés n'ont été détectés qu'à la suite d'un incendie.

Les îlots qui ont pu être identifiés parce qu'ils cumulent une vacance importante, des situations avérées de mal-logement et des dysfonctionnements urbains, ont déjà souvent fait l'objet d'une intervention de la collectivité, via l'un ou l'autre des opérateurs présents sur le territoire (SOLHA pour le PIG départemental qui couvre quelques quartiers palois, Urbanis pour le centre-ville).

Mais ces interventions ne suffisent pas encore à inverser l'image négative d'un parc en mauvais état (plus qu'indigne ou dangereux). **Ce parc de logements se trouve très souvent au sein de petites copro-**

priétés (les deux tiers des copropriétés potentiellement fragiles ont moins de 10 logements) qui pâtissent d'un niveau de prestations médiocre (en termes de confort, d'entretien, d'isolation thermique...) et de parties communes inadaptées (absence de dégagements pour les poubelles, les vélos ou poussettes, interphone ou électricité défectueux...).

D'après les données de l'ANAH, les copropriétés potentiellement fragiles¹ de famille B (901 copropriétés à surveiller), C (360 copropriétés potentiellement vulnérables) et D (360 copropriétés potentiellement dégradées) sont au nombre de 1 732 sur le territoire de la Communauté d'Agglomération Pau Béarn Pyrénées, situés à 80 % sur la commune de Pau (1 370). On en compte également sur Billère (121), Jurançon (69), Bizanos (50), Lons (41), Gelos (36) et une vingtaine sur les autres communes.

L'évaluation du PIG et de l'OPAH-RU en 2018 a fait le constat de l'importance des situations persistantes et méconnues en matière d'habitat indigne. Tout un pan de ce type d'habitat demeure inconnu. C'est ce qui fait dire à la responsable de la rénovation du parc privé ancien de Pau agglomération que « *la LHI dans le diffus est "la grande absente" des investigations menées jusqu'alors au travers des différents dispositifs incitatifs* ». Cela signifie, en d'autres termes, que l'indignité a souvent été appréhendée au travers d'une approche « projet », dans le cadre de l'OPAH-RU de Pau (étude îlots), et non en fonction d'un repérage systématique et raisonné (avec, par exemple, des critères permettant de classer les immeubles en fonction de leurs fragilités).

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

¹ L'ANAH s'est dotée de moyens méthodologiques pour évaluer le niveau de fragilité de 520 000 copropriétés, représentant 7 millions de logements. La méthode utilisée repose sur l'utilisation d'une base de données d'origine fiscale (FILOCOM) qui propose des informations exhaustives sur les caractéristiques de l'ensemble du parc de logements et de ses occupants jusqu'à de fines échelles géographiques (section cadastrale). L'évaluation se fait au moyen d'une méthodologie qui procède par combinaison d'indicateurs. C'est donc sur la base d'un ensemble de critères combinés et pondérés que la fragilité potentielle des copropriétés pu être évaluée. Les indicateurs retenus ont trait à :

- La situation socio-économique des occupants,
- L'état du bâti,
- Le positionnement de la copropriété dans le marché,
- La capacité des propriétaires à faire face aux dépenses d'entretien...

Ainsi chaque copropriété est évaluée selon une classification en 4 familles selon le degré de fragilité : chaque copropriété est notée sur chacun des indicateurs choisis puis obtient ensuite une note moyenne globale permettant leur classement en quatre familles : A, B, C et D, du plus faible au plus fort potentiel de fragilité.

L'ACTION D'URBANIS DANS LA RÉNOVATION DU CENTRE DE PAU

Le centre-ville est pris en charge depuis 2009 par cet opérateur qui fait qu'à travers son action, « *La ville se transforme et "contient ses dérives". Les commerces sont progressivement réinvestis et le marché des copropriétés commence à reprendre* ».

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

Les aides de droits commun (ANAH), même accompagnées d'aides supplémentaires, apparaissent insuffisantes pour inciter les propriétaires à entreprendre certains travaux structurels (cage d'escalier qui se désolidarise, toiture à refaire...) si bien que l'action de requalification, lorsqu'elle intervient, ne permet pas de redonner une image positive à un tissu urbain par endroits très déqualifié. Celui-ci nécessiterait d'autres moyens, plus ambitieux et plus globaux, de type OPAH RU ou PNRQAD...

Sur la précarité énergétique, pas ou peu de dossiers ont été montés pour les propriétaires bailleurs, en raison de l'exigence de réduction de 30 % de la facture d'énergie : ce que les travaux dans le bâti concernés ne permettent pas d'atteindre pour les montant investis. Entre 2015 et 2018, seulement 36 aides ont été rapportées sur ce thème aux propriétaires occupants, ce qui tend à démontrer la limite de ce dispositif « incitatif ».

Un frein notoire selon cet opérateur à l'action en copropriétés situées dans de petits ensemble dans le diffus : l'accompagnement social qui fait que « *l'on retrouve année après année les mêmes ménages locataires de logements différents.* »

Gouvernance et stratégies de lutte contre le mal-logement

La CAPB est accompagnée par un prestataire (N. Boucher) depuis 2017 afin de parfaire l'acculturation des élus et d'outiller les services de l'agglomération pour mener à bien la lutte contre l'habitat indigne. « *Les personnes se plaignent de l'état de leur logement aux élus qui sont ignorants la plupart du temps des procédures* ». Pour répondre à ce besoin et surtout au fait que « *la LHI n'est pas une priorité pour les élus* », **un comité technique (cotech) communautaire a été instauré pour traiter des situations d'insalubrité complexes et favoriser cette acculturation.** Sur la base de ce cotech, concernant une douzaine de communes, l'action commence à se structurer d'un point de vue juridique, et une exploration est faite des possibilités qu'offrent les traités de concession « Insalubrité »¹. Ce dispositif a été installé afin de donner davantage d'ampleur à la LHI, qui butte sur de nombreuses difficultés techniques et financières.

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

Ainsi, en dehors des situations couvertes par le Droit de préemption urbaine (DPU), la sortie d'insalubrité n'occasionne pas de projets suffisamment ambitieux qui permettraient de produire un habitat de qualité et pérenne. Les propriétaires bailleurs, dont la rénovation des biens est essentielle pour parvenir à revitaliser le centre-ville, ne vont pas au-delà des prescriptions minimales, car ils ont beaucoup de mal à y trouver un intérêt économique, compte tenu des prix du marché. Ces derniers sont aussi un obstacle au levier que peut constituer le conventionnement, du fait qu'ils sont très proches des loyers conventionnés plafonds.

Par ailleurs, **la LHI pâtit d'un travail concerté et partenarial trop aléatoire et éclaté** aux yeux de

¹ Le Traité de Concession d'Aménagement (TCA) est un contrat entre la collectivité et un aménageur désigné pour la réalisation d'une opération d'urbanisme. À l'origine, cet accord existait dans le cadre des zones d'aménagement concertées (ZAC), mais il peut être étendu à des missions de LHI comme l'ont fait la Ville de Paris et Plaine commune avec La SOREQA (SOCIÉTÉ de REqualification des Quartiers Anciens) qui intervient sur des immeubles « à risques » repérés dans le diffus.

certain. Ainsi, l'agglomération déplore que l'État local ait monté de son côté, sans concertation, une journée du Pôle national de lutte contre l'habitat indigne (PN-LHI) au titre de son rôle interministériel d'expertise au service des acteurs de terrain ; journée où a été prôné un protocole particulier d'intervention qui n'était pas complètement en phase avec celui que l'agglomération tente d'instaurer.

Le Département, quant à lui apporte des aides aux travaux qui permettent de rendre plus incitatives les aides de Droit commun de l'ANAH, même si ce sont les Pro-

priétaires occupants qui sont concernés principalement (avec quelques rares propriétaires bailleurs en zone C). Cependant l'accompagnement social est difficile à mobiliser, tout comme le travail avec le FSL.

Ces obstacles et limites dans la conduite de la LHI sont connus de tous les acteurs, comme en témoigne le PDALHPD 2018-2023 qui présente un ensemble d'actions regroupées sous l'axe « Améliorer la qualité du logement et résorber l'habitat indigne ».

PDALHPD 2018-2023 / « AMÉLIORER LA QUALITÉ DU LOGEMENT ET RÉSORBER L'HABITAT INDIGNE »

Renforcer l'approche préventive et le repérage des situations d'habitat indigne et de non décence.

Action 17 : renforcer l'information sur les situations d'habitat indigne auprès des collectivités et s'assurer de la systématisation de la suspension des APL aux propriétaires de logement indigne.

Renforcer l'approche préventive et le repérage des situations de précarité énergétique.

Action 18 : renforcer la coordination des actions sur le thème de la précarité énergétique à l'échelle départementale et clarifier les modes opératoires.

Verre à moitié vide ou à moitié plein ? Selon les acteurs, la situation est appréciée différemment. Une certaine

dynamique existe, c'est indéniable... mais les résultats tardent à se manifester de façon tangible sur le territoire.

En synthèse : enseignements et thèmes que le territoire permettra de documenter pour le colloque

- Une ville et une agglomération au marché immobilier détendu, mais avec un certain dynamisme économique et démographique (malgré un fléchissement récent). La requalification du centre ancien est appréhendée comme un levier important de développement de l'attractivité de la ville et de l'agglomération ; mais une politique passée de développement de produit neufs (défiscalisés, notamment) a contribué à déqualifier le centre-ville de Pau.

- Une bonne illustration de ce que la volonté et l'outillage des techniciens de l'agglomération peuvent apporter dans la lutte contre l'habitat indigne, notamment sur un plan juridique mais aussi opérationnel.

- Mais un nombre si important d'immeubles ou de logements en très mauvais état, qu'il freine la visibilité de ce qui est entrepris. Cependant, la communauté d'agglomération s'est engagée dans un travail au long cours qui commence à porter ses fruits, selon l'opérateur, y compris en termes préventifs, en permettant par exemple, d'informer les acquéreurs des biens, de l'état des logements mis en vente et des copropriétés où ils se situent.

- Une gouvernance entre l'agglomération (qui bénéficie de la mutualisation de ses moyens avec ceux de la ville de Pau), l'État et le département qui cherche encore son équilibre, avec un EPCI qui gagne en compétence et permet un travail efficace avec ses opérateurs.

LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

Noms	Structures - Fonctions occupées
Comité d'agglomération Pau Béarn Pyrénées	
Marianne LARQUE	Direction Habitat et Rénovation urbaine - Cheffe de projet Habitat ancien
Administration / Acteurs institutionnels	
Philippe BERNATAS	DDTM – Coordonnateur LHI
Myriam PUCHEU	DDTM – Cheffe Unité rénovation urbaine
Gaétan MANN	DDTM – Chef Service Habitat
Stéphanie DAMOUR	DDTM – Chargée de mission ANAH et financement du logement
Robin HOUSSAYE	DDCS en charge du PDALHPD (et du DALO)
Opérateurs et associations	
Nathalie TOZZI	SOLIHA-Pyrénées-Tarn-Bigorre - Chargée d'opération sur le PIG départemental
Cinthya ROSSIGNOL	Urbanis - Cheffe de projet OPAH-RU

Le centre ancien de Montpellier (Hérault) : une intervention de longue haleine

Avertissement : Cette monographie a été réalisée entre mars et juin 2019 et les informations recueillies sont susceptibles d'avoir évolué depuis.

Portrait de territoire

DONNÉES ET INFORMATIONS CLÉS

- **Démographie** : 281 613 habitants à Montpellier, soit 60,5 % des 465 070 habitants de Montpellier Méditerranée Métropole (3M)¹.
- **Nombre de communes dans l'EPCI** : 31 communes.
- **Ancienneté de l'EPCI** : la Communauté d'agglomération de Montpellier a été créée en 2001, et comprend 31 communes depuis 2004. L'EPCI est devenu une métropole fin 2014.
- **Majorité politique** : Montpellier 3M est présidé depuis juillet 2020 par Michaël Delafosse (PS), qui a été élu la même année maire de Montpellier.
- **Niveau de tension du marché immobilier** : tendu, avec un niveau élevé de loyer dans le privé (12 €/m² pour le loyer médian²), 7 % de logements vacants.
- **Nombre de logements** : 146 817 résidences principales à Montpellier, 224 639 sur l'ensemble du territoire métropolitain (INSEE 2016).
- **Taille du parc social** : 33 883 logements sociaux sur le territoire de 3M, dont 26 175 à Montpellier en 2018 (RPLS). Taux de logement social en 2017 : 18 % sur 3M et 23 % à Montpellier (données PLH).
- **Nombre de demandeurs de logement social** : 24 351 demandes en cours au 31/12/18, 3 364 attributions dans l'année (SNE).
- **Nombre de quartiers prioritaires** : 12 QPV sur le territoire métropolitain, tous situés à Montpellier.
- **Parc privé potentiellement indigne** : environ 6 000 logements indignes en 2011 (PPPI).

LES DYNAMIQUES SOCIALES ET ÉCONOMIQUES À L'ŒUVRE

La métropole montpelliéraine fait partie des territoires parmi les plus dynamiques et attractifs de France, et cela depuis les années 60. Elle maintient ces dernières années cette croissance démographique positive (+ 1,7 % par an entre 2011 et 2016), soit plus de 7 500 habitants nouveaux par an. La croissance est due pour partie au solde naturel (+ 0,7 % par an entre 2001 et 2016) et plus fortement au solde migratoire (+ 1 % par an). Témoins de cette attractivité, près de la moitié des nouveaux arrivants proviennent de l'ensemble des régions françaises.

La métropole est particulièrement attractive pour les jeunes, et encore plus la ville de Montpellier : en 2016, 46,9 % de la population ont moins de 30 ans, contre 42,3 % sur le territoire de Montpellier Méditerranée Métropole (3M). Selon le diagnostic du SCOT³, les étudiants représentent 20 % de la population de la ville. Montpellier joue un rôle central dans la dynamique territoriale, dans la mesure où son poids n'est pas équilibré par celui de pôles secondaires forts : elle accueille en effet 60 % des habitants de la métropole, et seules 2 autres communes ont plus de 10 000 habitants.

Au-delà de ce dynamisme démographique, une économie importante a été développée sur le territoire depuis près de 30 ans autour de la recherche et des hautes

¹ Dossiers complets de l'INSEE, Montpellier et Montpellier 3M, données du RP 2016.

² Observatoire départemental de l'Habitat, Stabilité des loyers du parc locatif privé, décembre 2018.

³ Montpellier Méditerranée Métropole, Révision du SCOT, Livre 1 « Diagnostic socio-économique et spatial », version arrêtée au Conseil de métropole du 19 juillet 2018.

technologies, de l'économie du numérique, de l'industrie culturelle. Le territoire connaît une progression régulière et continue de l'emploi depuis plus de 10 ans. Pour autant, ce dynamisme réel ne parvient pas à enrayer un déséquilibre entre le nombre d'emplois et le nombre de personnes en âge de travailler : en effet, le niveau de créations d'emplois reste inférieur au niveau de croissance démographique. En outre, « *les emplois à Montpellier sont fortement occupés par des actifs qui n'y résident pas* »¹.

Ce déséquilibre explique donc en partie la présence de fragilités sociales et économiques marquées, qui restent très concentrées dans la ville centre : 81 % des bénéficiaires du RSA de la métropole y vivent, 75 % des allocataires CAF, le taux de pauvreté des ménages y est de 7 à 8 points supérieur à celui de l'ensemble des ménages de la métropole...

INDICATEURS SOCIO-ÉCONOMIQUES

	Montpellier	3M	France
Taux de chômage 2016 (INSEE)	21,5 %	17,8 %	14,1 %
Taux de pauvreté des ménages 2015 (INSEE)	26,5 %	19,4 %	14,2 %
Nombre alloc CAF 2016 (sig ville)	94 058	126 101	
Nb de bénéficiaires du RSA socle 31/12/16 (CAF)	13 223	16 287	

LES DYNAMIQUES IMMOBILIÈRES ET RÉSIDENTIELLES À L'ŒUVRE : UN MARCHÉ TRÈS TENDU

Corollaire de la croissance démographique, les besoins en logement sont très importants : le marché est particulièrement tendu et les prix très élevés pour une métropole de province, avec un loyer médian de 12 € le m². Le différentiel avec le parc social est très net (loyer moyen de 6,1 € le m² en 2016).

En outre, le parc de logement social reste insuffisant, malgré une politique de production volontariste : selon le SCOT, au 1^{er} janvier 2017, sont comptabilisés 12 900 logements sociaux manquants dans les 19 communes SRU de la Métropole. Le rattrapage de ce déficit correspondrait à un flux minimal de production annuel de 1 600 logements locatifs sociaux d'ici 2025.

Une politique de l'habitat volontariste, dans l'agglomération comme dans la ville centre

L'agglomération de Montpellier a signé son premier PLH en 2004, puis a renouvelé l'exercice en 2007, 2013 et 2019. Ces documents portent des objectifs élevés en termes de production neuve, une attention au rééquilibrage du logement social et des objectifs de production d'une offre adaptée financièrement et qualitativement aux besoins de la population.

L'investissement de l'agglomération a permis de faire progresser de manière très significative la production de logement, dont l'objectif est fixé à 5 000 logements par an depuis 2007. Cet objectif a été atteint durant la période du PLH 2007-2012, puis dépassé pendant la période 2013-2018, avec 5 700 logements nouveaux par an produits sur le territoire de la métropole en moyenne – les mises en chantier des années 2017 et 2018 ont atteint les 7 000 par an, signe d'une production très dynamique.

La production de logement social a également nettement progressé. Le PLH 2007-2012 donnait un objectif de production de 25 % de logements sociaux dans la production totale (soit 1 250 nouveaux logements sociaux par an) et le PLH 2013-2018 avait monté cet objectif à 30 % de la production totale (soit 1 500 logements locatifs sociaux par an). L'objectif a été quasiment atteint, avec 1 400 LLS financés annuellement entre 2006 et 2016 (SCOT). **Le financement des logements locatifs sociaux a représenté 28 % de la construction sur la période 2013-2017 pour un objectif de 30 % (PLH).**

Par ailleurs, un effort de production a été mené sur l'offre très sociale. Les objectifs de production en PLAI du PLH 2013-2018 ont été dépassés avec un volume de 2 745 logements financés en 5 ans (735 PLAI d'insertion et 2 010 PLAI familiaux), pour un objectif initial de 2 700 PLAI sur 6 ans.

¹ Ibid.

Le PLH 2019-2024 relève encore les objectifs, qui passent à 5 200 logements par an pendant la durée du plan, dont 36 % de logement social dans les mises en chantier.

La Ville de Montpellier porte la moitié de l'effort de production. Elle a dépassé les objectifs de production qui lui étaient donnés par le PLH. **Malgré un rééquilibrage largement engagé sur la construction neuve entre la ville centre et les autres communes, 80 % de l'offre locative sociale est toujours située sur la ville centre**, contre 87 % en 2015 (PLH). Aujourd'hui, la ville de Montpellier s'approche de l'objectif des 25 % de logements sociaux dans le parc locatif total, mais pas l'ensemble des communes de la métropole (le taux de logements sociaux atteint 16 % selon les chiffres de 2016).

Cependant, malgré l'effort produit, l'offre sociale reste très nettement insuffisante comme en témoigne, **la demande locative sociale qui ne cesse de progresser : + 50 % entre 2008 et 2018.** Plus des trois quarts des demandeurs ont des ressources inférieures au PLA-I. D'après le nouveau PLH, la vacance est quasiment nulle dans le parc social (1,3 %). De ce fait, la pression sur la demande est forte : 8 demandes pour une attribution (contre 3,7 à l'échelle nationale).

Montpellier : une offre de logement typique d'une ville centre

Le coût du logement a un impact évident sur les parcours résidentiels : le solde migratoire de 3M est négatif pour les classes d'âge de 25-29 ans (recherche du premier emploi) et 30-34 ans (mise en ménage et arrivée des enfants), qui vont chercher ailleurs des logements avec des typologies et des coûts adaptés à leurs attentes et ressources.

La ville centre offre principalement des petits logements, en location et en collectif. Son parc de logements est constitué dans sa quasi-totalité d'appartements, dont les deux tiers sont occupés par des locataires. Les T1 et T2 sont prédominants et représentent 42 % du parc communal (PLH).

En plus de l'arrivée régulière de nouveaux habitants, la ville et la métropole ont connu, à l'instar du reste de la France, une diminution de la taille des ménages. La part de ménages d'une personne ne cesse de progresser : 52,5 % à Montpellier (44,3 % dans la métropole) en 2016.

Le centre ancien de Montpellier : une action de requalification globale depuis plus de 15 ans

Dès le début des années 2000, est mis en place un programme spécifique de réhabilitation et de valorisation du centre ancien de Montpellier : Montpellier Grand Cœur. Le projet répond aux constats d'une déqualification de l'habitat ancien, avec l'installation en périphérie des classes moyennes dans des logements plus confortables, et d'une perte d'activité commerciale sur la ville ancienne.

Grand Cœur s'inscrit dans une réflexion plus large sur les politiques d'aménagement et d'urbanisme, qui vise à accompagner le développement du territoire de l'agglomération, avec des équilibres à trouver entre le centre et la périphérie. Plus précisément, il s'agit d'aménager un centre-ville pour l'ensemble de l'agglomération, capable d'assurer de manière harmonieuse l'ensemble des fonctions de centralité : logement, commerces, tourisme, administration...

Le projet relève d'une politique publique volontariste, qui affiche son objectif de renforcer l'attractivité du centre-ville pour des populations diversifiées, en cherchant à éviter le double risque de la muséification et de la gentrification excessive, et donc d'une éviction des populations modestes.

L'opération Grand Cœur, qui a connu un démarrage opérationnel en 2003, **concerne l'ensemble du quartier centre de Montpellier**, un des 7 secteurs administratifs de la ville.



Il comprend l'Ecusson, quartier historique, ainsi que les faubourgs qui se sont développés alentour au XIX^{ème} siècle et au début du XX^{ème} siècle (Antigone, Gares - nouveau Saint-Roch, Mermoz, Gambetta-Clémenceau, Figuerolles, les Arceaux, Boutonnet, les Beaux-Arts et les Aubes). Environ 71 000 habitants sont concernés (soit près d'un tiers des habitants de la ville), dont 12 000 à l'intérieur de l'Ecusson.

Sur l'ensemble du secteur, la présence du bâti historique est forte, et une partie importante du secteur est classé en secteur sauvegardé (ZPPAUP, devenu AVAP). Cette présence d'habitat ancien explique l'importance du bâti dégradé, voire insalubre, sur la zone d'intervention.



Fiche projet Grand Cœur, POPSU

Au début des années 2000, le secteur historique présente tous les signes d'un territoire en déshérence : forte vacance commerciale, concentration des logements insalubres de la ville, proposition de caves et rez-de-chaussée comme logement, progression de la présence des marchands de sommeil... Le niveau des loyers, relativement élevés, est déconnecté de l'état du logement, alors même que les habitants du centre-ville connaissent une forte précarité économique et sociale : en 2009, les indicateurs font état de 20 % d'allocataires du RSA dans le faubourg du Courreau et le quartier Figuerolles¹. Si une certaine mixité sociale a toujours été visible dans le secteur Grand Cœur (présence de jeunes, de familles monoparentales...), certains quartiers concentrent les populations les plus précaires, dans des logements très dégradés voire indignes.

UN PROJET GLOBAL DE RÉHABILITATION ET DE VALORISATION DU CENTRE ANCIEN

Grand Cœur est une opération de renouvellement urbain, qui porte principalement sur trois volets : les logements, les commerces et le cadre de vie. Les premiers documents envisageaient une mise en œuvre sur la période 2002-2010, mais le projet a été prolongé jusqu'à aujourd'hui, et plusieurs des dispositifs mobilisés (OPAH, Traitement de l'Habitat Insalubre Remédiable ou dangereux et des Opérations de Restauration Immobilière - THIRORI) ont vocation à se poursuivre au moins jusqu'en 2021. Dès l'origine, les 4 objectifs suivants sont affichés :

- Conserver la diversité sociale du centre par une politique immobilière (rénovation, réhabilitation, restauration, requalification portant sur 1 500 logements dont 500 logements sociaux) ;
- Dynamiser les activités économiques, commerciales et de services, d'artisanat et de bureaux pour renforcer l'attractivité du centre ;
- Faciliter la vie des résidents par l'aménagement d'espaces publics, la piétonisation de l'Ecusson, la desserte par les transports publics, la création de places de stationnement, d'équipement de proximité, l'aide aux associations ;
- Valoriser le patrimoine public et privé en restaurant, en mettant en valeur les immeubles, les monuments et les espaces publics, les places et boulevards².

UNE ORGANISATION DÉDIÉE, LA « MISSION », ET LA MOBILISATION DE L'ENSEMBLE DES OUTILS EXISTANTS

L'opération Grand Cœur bénéficie d'emblée **d'une équipe dédiée, la « Mission Grand Cœur », qui réunit une vingtaine d'agents avec des compétences transversales** : une dizaine d'agents de la Ville et une douzaine d'agents de la SERM (Société d'Équipement de la Région de Montpellier). La Mission Grand Cœur a ses locaux sur le périmètre, et se compose d'une équipe pluridisciplinaire (architectes, ingénieurs, techniciens, personnels d'accueil, juristes, négociateur foncier, chargé de relogement...) pour organiser et assurer la transversalité entre tous les intervenants.

Le territoire couvert par la mission est découpé en sous-secteurs, qui feront l'objet de stratégies d'intervention adaptées à leurs problématiques, déployées dans le temps : ainsi, l'opération a démarré dans la partie Sud

¹ Convention OPAH RU CD « Courreau – Figuerolles – Nord Ecusson » 2016 - 2021.

² Fiche projet Montpellier Grand Cœur. Citée dans : BARONE Sylvain, « Montpellier, la ville inventée. Grand Cœur », POPSU, février 2008.

du quartier historique de l'Écusson, puis la convention en 2006 avec l'ANRU a couvert celui de l'ancien GPV (Figuerolles, Gambetta, Nord Écusson).

En 15 ans, la plupart des outils de l'aménagement, de la rénovation de l'habitat privé et de la lutte contre l'habitat indigne, incitatifs et coercitifs, y ont été dé-

ployés. Les OPAH renouvellement urbain et copropriétés dégradées ont été développées sur des secteurs de la convention ANRU, avec déclarations d'utilité publique pour des travaux sur certains immeubles, permettant d'imposer les interventions sur le patrimoine privé par l'acquisition des immeubles dégradés.

PRINCIPAUX DISPOSITIFS DÉPLOYÉS

Concessions d'aménagement :

- 2003 : signature d'une concession publique d'aménagement entre la Ville et la SERM pour une durée de 20 ans. Les objectifs portent sur le logement, qui est le principal volet de la mission, et sur le commerce. L'objectif logement est la réhabilitation de 1600 logements et la création de 500 logements sociaux.
- 2013 : une nouvelle concession avec une SPLA, émanation de la SERM.

Dispositifs d'intervention :

- 2005-2008 : mise en place de 2 périmètres de restauration immobilière avec déclaration d'utilité publique de travaux (Figuerolles-Clemenceau et Nord Écusson), portant sur près de 300 immeubles mis en état d'insalubrité.
- 2006 : signature d'une convention « territoires sensibles de centre-ville » avec l'ANRU, couvrant la partie du secteur Grand Cœur qui relève de la politique de la ville (Gambetta, Figuerolles, Nord Écusson).
- 4 OPAH-RU sur des secteurs différents entre 2007 et 2017, dont deux avec des volets copropriétés dégradées.
- 1 OPAH RU avec un volet copropriété dégradées « Courreau – Figuerolles – Nord Écusson » 2016-2021. L'îlot Pellicier du quartier Figuerolles est traité à travers une opération de Traitement de l'Habitat Insalubre Remédiable ou dangereux et des Opérations de Restauration Immobilière (THIRORI).

Secteur sauvegardé :

- 2001 : extension du périmètre du secteur sauvegardé.
- 2006 : création de 3 Zones de protection du Patrimoine Architectural Urbain et paysager (ZPPAUP) devenues « Aires de mise en Valeur de l'Architecture et du Patrimoine » (AVAP).

Le programme de la concession d'origine à la SERM a évolué et a été amplifié au fil du temps, puis prolongé jusqu'en 2019 par avenant. Le bilan est passé progressivement de 65 millions d'euros en 2005 à plus de 130 millions d'euros en 2018. La participation de la Ville de Montpellier s'élève à près de 25 millions d'euros sur l'ensemble de l'opération.

démarrage, l'opération était portée par le Directeur général des Services de la ville de Montpellier, puis, dès la fin des années 2000, le pilotage a été pris en main par Philippe Saurel, alors adjoint à l'urbanisme devenu maire ; il a continué de présider le comité de pilotage qui a lieu très régulièrement, toutes les 5 à 6 semaines.

Pour la Mission Grand Cœur, cette gouvernance politique « de haut niveau » et rapprochée a été essentielle pour favoriser le travail en transversalité de l'ensemble des services, et représente une condition sine qua non de la réussite d'un projet de cette ampleur.

La Mission Grand Cœur a également bénéficié de la présence durable d'une équipe pluridisciplinaire, les agents de la SERM et de la Ville travaillant de concert depuis 15 ans dans les mêmes locaux.

Gouvernance et stratégies de lutte contre le mal-logement

UNE GOUVERNANCE POLITIQUE FORTE ET DURABLE, UNE INGÉNIERIE DÉDIÉE IMPORTANTE

Le projet Grand Cœur est porté par une forte volonté politique, qui est restée très présente depuis 2003. Au

LES RÉSULTATS DE L'ACTION SUR LE LOGEMENT

L'action contre l'habitat indigne

Sur Nord Écusson et Gambetta, 900 logements étaient jugés indécents ou vacants et 240 insalubres (soit environ 15 % du parc de résidences principales) dans les années 2000. Depuis 2005, **près de 400 immeubles ont été déclarés en état d'insalubrité** au travers des dispositifs d'ORI – PRI.

En 2018, selon la **Mission Grand Cœur**, **80 % des travaux ont été réalisés et seuls 22 immeubles restent à traiter**. L'action contre l'habitat indigne a donc été particulièrement conséquente. L'équipe Grand Cœur travaille avec le Service communal d'hygiène et de santé (SCHS) de la ville de Montpellier depuis le début, et s'est constitué au fil du temps des habitudes de partenariats, avec l'Agence régionale de santé (ARS) notamment. La multiplicité des acteurs (SHS, SERM, Ville, ARS, DDTM, services sociaux de droit commun...) autour de chaque situation nécessite d'organiser clairement la coordination, ce qui reste une difficulté constante.

Près de 15 ans plus tard, le SCHS de Montpellier considère que l'action contre l'insalubrité a porté ses fruits :

« Les 5 premières années, il y a eu beaucoup d'arrêtés d'insalubrité sur Figuerolles, le centre ancien. Aujourd'hui, on voit que les opérations avec des arrêtés ont porté leurs fruits : il y a moins d'insalubrité, remédiable ou non ; les situations signalées dans le centre-ville concernent plutôt l'indécence et l'interdiction d'habiter dans des caves et greniers. Un autre signe, c'est que les marchands de sommeil se trouvent aujourd'hui moins à Montpellier, il semble que les situations repérées se situent davantage dans les villes alentour. »

L'action sur le logement a nécessité **260 relogements, qui ont été réalisés avec un accompagnement réalisé par la SERM** – un chargé de mission est dédié au suivi du relogement. **Selon les bilans, les deux tiers de ces relogements ont été effectués dans le centre-ville.**

Une production de logement social réalisée principalement à travers le conventionnement du parc privé

Le travail sur le logement a pu prendre différentes formes : accompagnement incitatif des propriétaires, obligation de travaux, rachat d'immeubles par la SERM... Le portage financier des immeubles rachetés est réalisé par la SERM, qui revend au prix de l'achat, à charge pour l'acquéreur de réaliser les travaux. Des immeubles ont pu faire l'objet de restructurations, afin d'améliorer l'habitabilité des logements, et de produire une offre de logements adaptée à de nouveaux publics (jeunes ménages...).

L'objectif initial portait sur 1 600 logements à réhabiliter et 500 logements sociaux à créer. En 2018, près de 2 000 logements ont été produits, dont un peu plus de 500 logements sociaux. Mais l'intervention dans l'habitat ancien a été très difficile à obtenir de la part des bailleurs sociaux en raison du coût élevé des opérations d'acquisition-amélioration, et de la faible appétence des bailleurs pour des opérations dans du bâti ancien en diffus. Finalement, **le logement social produit a été principalement réalisé dans le privé, par le biais du conventionnement, social et intermédiaire pour l'essentiel.**

Les opérateurs associatifs notent que le **choix de travailler uniquement avec la SERM a conduit la Ville et la Métropole à ne pas mobiliser la maîtrise d'ouvrage associative** pour intervenir dans les opérations et produire du logement dédié aux populations les plus modestes.

Un programme spécifique a cependant été conduit par Grand Cœur : celui de la transformation, dans le cadre du Projet de rénovation urbaine (PRU), d'un hôtel meublé vétuste peuplé d'une vingtaine de chibanis en pension de famille, via l'opérateur Adoma. Mais ce programme constitue une exception dans le mode d'intervention choisi.

L'impact de Grand Cœur : un centre-ville renouvelé au risque d'une gentrification

Indéniablement, Montpellier Grand Cœur a transformé de nombreux quartiers du centre-ville de Montpellier, à travers son action en direction des commerces, sur l'aménagement, les équipements... L'état général du bâti a été nettement amélioré, et l'objectif d'un centre-

ville rayonnant à l'échelle de la métropole voire au-delà apparaît atteint. Le processus de paupérisation a été enrayeré, et le centre-ville est redevenu attractif pour de nouvelles populations – cette diversification faisant partie des objectifs de l'opération.

L'objectif de mixité sociale est accompagné d'une volonté de maintenir dans leur quartier les populations très modestes, concernées par les travaux voire les démolitions dans leur immeuble. La mission de relogement a pris en compte cet objectif, en maintenant une majorité de ménages dans le centre-ville. Par ailleurs, le portage foncier réalisé par la SERM a permis de maîtriser les prix sur les logements remis sur le marché, vendus à l'acquéreur au prix de l'achat.

Mais ces efforts restent insuffisants à contrer les effets du processus de gentrification réalisé, avec l'arrivée de populations plus aisées dans des quartiers qui proposent désormais un cadre de vie adapté à leurs modes de vie et de consommation (montée en gamme des commerces, restauration, offre culturelle...). Même un quartier encore populaire, très diversifié et vivant, comme Figuerolles, secteur de l'OPAH-RU en cours, attire désormais aussi de nouvelles populations plus aisées, qui cherchent à s'y installer à un coût encore raisonnable – laissant à penser qu'un processus classique de renchérissement de l'immobilier y a démarré et que l'éviction progressive des ménages modestes est en cours.

La requalification du centre ancien de Montpellier pose ainsi la question – qui n'est en rien spécifique à ce territoire - **de la place, à terme, qui pourra être conservée pour les populations modestes, qui trouvent encore leur place aujourd'hui dans les logements vétustes non réhabilités.**

La Métropole s'interroge également sur ce phénomène et les moyens pour l'enrayer ou le limiter. À été développé, en réponse à cette problématique le dispositif « accession abordable », **qui permet, par une maîtrise du foncier, de proposer des logements neufs à la moitié du prix du marché – mais cet outil, qui a vocation à se développer, est développé dans les ZAC.**

Actuellement, une réflexion démarre dans les services de la Métropole sur l'avenir des logements conventionnés, afin d'apprécier, sur le long terme, la capacité / volonté des bailleurs de maintenir des loyers maîtrisés en fin de conventionnement. **La Métropole annonce lancer une étude sur les quelque 250 conventionnements réalisés dans le cadre de Grand Cœur**, afin de faire le point sur le devenir de ces logements. Par ailleurs, **une action de minoration de loyer sur les logements conventionnés dans le cadre de l'OPAH-RU est également expérimentée : il reste à savoir si elle peut être attractive pour les propriétaires bailleurs**, permettant de compenser l'insuffisance des aides de l'Anah envers cette catégorie – le différentiel de loyer avec le marché libre restant très important.

En synthèse

- Une ville et une métropole parmi les plus dynamiques de France. Le projet grand Cœur accompagne cette dynamique, en recréant un centre-ville qui propose des services (administratifs, commerciaux, de loisir, de tourisme et de logement) adapté aux modes de vie des habitants et participe de l'attractivité de la ville.
- Un projet global de renouvellement urbain qui a bénéficié de moyens d'ingénierie dédiés depuis plus de 15 ans, et d'un portage politique fort dans la durée : des facteurs de réussite importants, permettant de mobiliser l'ensemble des dispositifs (et des financements) existants.
- Un modèle d'intervention qui repose sur une concession entre la collectivité et un aménageur.
- Un processus de gentrification et de renchérissement des secteurs rénovés et réaménagés qui pose la question de la place à terme des ménages les plus modestes dans le centre-ville. L'accès à un logement de qualité est d'ores et déjà quasiment impossible pour eux dans de nombreux secteurs.
- La prise en compte des populations les plus modestes n'est pas négligée pendant l'opération (attention au relogement des habitants concernés par les travaux...), mais semble peu pensée dans la durée. Les opérateurs associatifs spécialisés ne sont pas mobilisés, par exemple.
- Les effets à long terme du choix du conventionnement pour produire du logement à bas coût.
- La difficulté à mobiliser les organismes HLM sur les opérations d'acquisition-amélioration dans du bâti ancien.
- Une compétence technique importante a été créée : est-il envisageable qu'elle profite à d'autres villes de la métropole (présence de petites villes avec des centres en déshérence) ? et si oui de quelle façon ?

LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

Noms	Structures - Fonctions occupées
Administration / Acteurs institutionnels	
Patrice BONNIN	Mission Grand Cœur, Directeur
Emmanuel PASTOR	Ville de Montpellier - SCHS
Betty ZUMBA	Ville de Montpellier - Directrice de SCHS
Hélène REY	3M - Chargée de mission Service Habitat
Opérateurs et associations	
Eric FINE	ADAGES, Maison du logement - Directeur
Coralie RICHOU	Plateforme ADLH de Montpellier - Coordinatrice, juriste
Valérie ROBERT	SERM - Directrice de projet renouvellement urbain

Le Pays de la Haute Vallée de l'Aude : l'émergence d'un parc de relégation et de nombreuses difficultés à lutter contre le mal-logement en territoire rural

Avertissement : Cette monographie a été réalisée entre mars et juin 2019 et les informations recueillies sont susceptibles d'avoir évolué depuis.

L'enquête de terrain réalisée sur le territoire du Pays de la Haute Vallée de l'Aude (comprenant la Communauté de communes du Limouxin et la Communauté de communes des Pyrénées Audoises) a ciblé la manière dont les acteurs locaux s'organisaient pour répondre aux problématiques de mal-logement sur le territoire. En l'occurrence, l'accent a été mis sur la problématique du logement et de l'hébergement et sur l'accompagnement social des personnes défavorisées en milieu rural. L'angle choisi pour traiter le mal-logement sur ce territoire a été déterminé par le partenariat que l'agence Occitanie de la Fondation Abbé Pierre avait noué avec Médecins du Monde sur la commune de Quillan. Par ailleurs, l'appréhension de ce territoire a été facilitée par la connaissance qu'en avait une bénévole de l'agence.

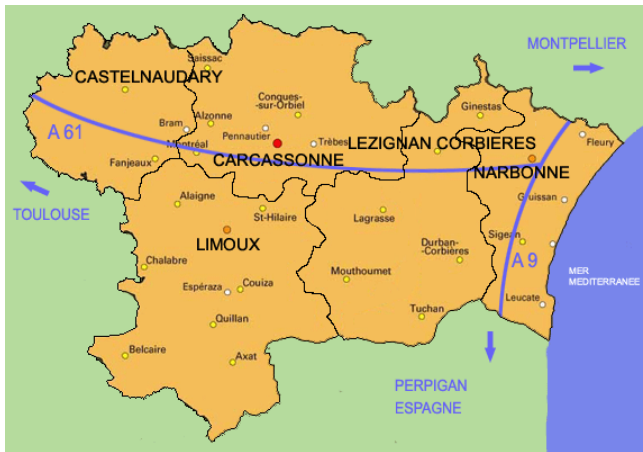
Portrait de territoire

DONNÉES ET INFORMATIONS CLÉS

- **Démographie** : Communauté de communes des Pyrénées Audoises : 14 652 habitants. Communauté de communes du Limouxin : 28 098 habitants.
- **Nombre de communes dans les EPCI** :
 - 62 communes dans la CC des Pyrénées Audoises (siège à Quillan).
 - 78 communes dans la CC du Limouxin (siège à Limoux).
- **Ancienneté de l'EPCI** : création en 2014 des deux intercommunalités.
- **Majorité politique** : Francis SAVY (PS) maire de Mazuby, Pierre Durand (PS), 1^{er} adjoint au maire de Limoux.
- **Niveau de tension du marché immobilier** : détendu.
- **Nombre de logements** :
 - CC des Pyrénées Audoises : 13 457 logements dont 7 215 résidences principales et 1 524 logements vacants (11,3 %).
 - CC du Limouxin : 17 409 dont 13 178 résidences principales et 1 400 logements vacants (10,6 %).
- **Taille du parc social** : 364 logements en 2016 pour la CC des Pyrénées Audoises et 350 (6,2 %) pour la CC du Limouxin.
- **Nombre de quartiers prioritaires** : 1 QPV à Limoux, quartier Aude principalement constitué du centre ancien 130 logements sont présumés indignes essentiellement situés dans le QPV.

LA HAUTE VALLÉE DE L'AUDE : UN TERRITOIRE SENSIBLE

Les territoires de Montpellier et Toulouse, vus de l'Aude, sont devenus des territoires excluants pour leurs voisins. Ils aspirent les emplois et les ressources, et confèrent à leurs lointaines périphéries un statut interstitiel où se reporte une population exclue des villes (ou qui s'exclut des villes). Cette réalité est d'autant plus marquée que l'on s'éloigne des pôles que constituent Narbonne et Carcassonne et que l'on examine la situation des secteurs dit « ruraux ».



La haute vallée de l'Aude s'organise autour de deux Communautés de Communes avec la **ville de Limoux qui constitue la centralité de la CC du Limouxin**, avec 28 098 habitants et la ville de Quillan qui est le siège de la CC des Pyrénées Audoises avec 14 652 habitants (en 2016). D'aucuns se plaignent de ce découpage administratif qui répond à une logique de poids

démographique et non à une réalité géographique et culturelle (surtout en ce qui concerne, semble-t-il, la CC du Limouxin). Ainsi, la situation de la ville de Limoux apparaît un peu décalée par rapport aux autres communes de la Vallée de l'Aude.

Nous ferons le plus souvent ici référence aux problématiques qu'ont en commun les deux Communautés de communes, ce qui signifie que nous mettrons l'accent sur la partie du territoire de la CC du Limouxin (la partie située au sud de Limoux dont les caractéristiques s'apparentent à celles de la CC des Pyrénées audoises).

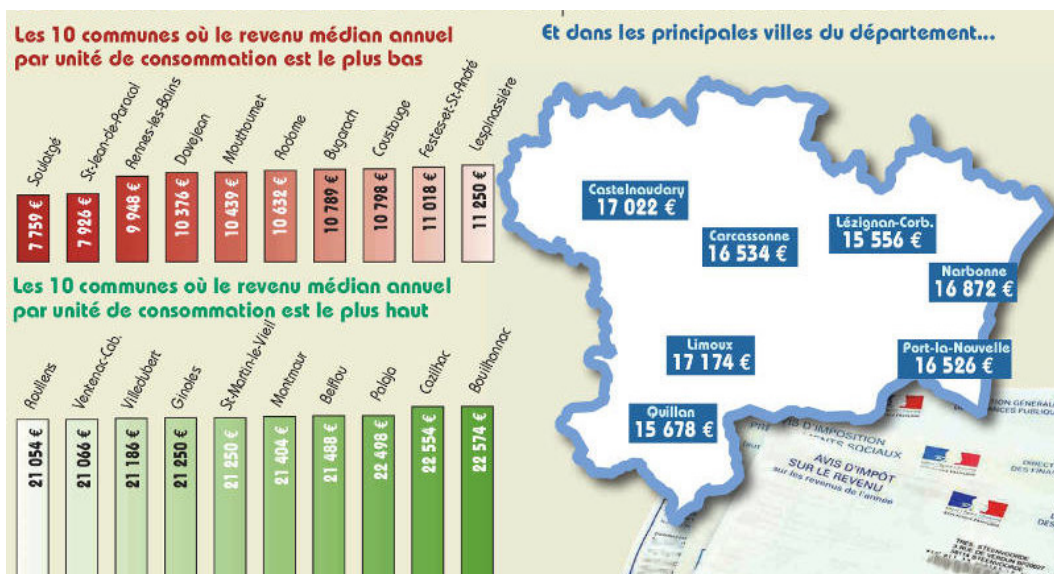
UN DÉPARTEMENT MARQUÉ PAR LA PAUVRETÉ AVEC CERTAINS TERRITOIRES QUI APPARAÎSENT RELATIVEMENT PLUS AISÉS

En France métropolitaine, seule la Seine-Saint-Denis affiche un revenu disponible (qui prend en compte les prestations sociales) par unité de consommation (UC) inférieur à celui de l'Aude (16 726 € contre 17 793 €), alors que la moyenne française s'établit à 20 369 €.

Au niveau départemental, on constate que les communes où le revenu médian est le plus faible, se situent loin des principales villes dans les Corbières, la Haute-Vallée, le Haut-Cabardès.

Par ailleurs, si les habitants de Limoux (comme ceux de Castelnaudary) ont visiblement des revenus supérieurs aux autres citoyens de l'Aude, les secteurs périphériques à dominante rurale connaissent des situations bien plus défavorables, proches de celles de Quillan.

REVENUS MÉDIANS ANNUELS



SOURCE / L'Indépendant, à partir des données de l'Insee, 2014.

Si sans surprise les retraités préfèrent le littoral (dans nombre de ces communes, les pensions de retraites représentent plus de 50 % des revenus...), ils sont également nombreux à Quillan avec 49,7 % des revenus déclarés issus des pensions de retraite.

DES SPÉCIFICITÉS SOCIODÉMOGRAPHIQUES DE LA HAUTE VALLÉE DE L'AUDE QUI CONDITIONNENT DES FORMES DE MAL-LOGEMENT PARTICULIÈRES

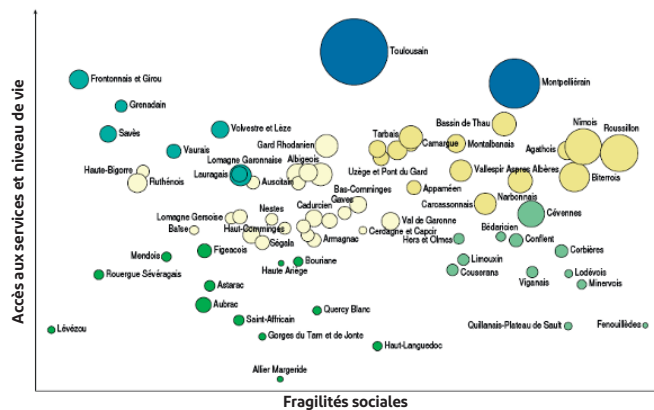
Plusieurs villes ou bourgs maillent le vaste territoire de la Vallée de l'Aude. Certaines de ces villes petites ou moyennes ont connu un passé industriel (à Quillan et dans les communes environnantes comme Couiza) avec une activité autour du meuble, de la chapellerie, de la chaussure... Malgré un certain déclin économique et démographique, le territoire bénéficie encore d'une économie agricole dynamique (vinicole, particulièrement) et cherche un nouveau souffle avec le « tourisme vert ».

Cette fragilité sociale et économique est accentuée par un accès aux services limité (par rapport aux autres territoires de la région Occitanie). Le Limouxin et le Quillanais (selon les anciennes appellations des intercommunalités) apparaissent ainsi dans une étude de l'INSEE (basée sur des sources de 2013 à 2017) dans les catégories de territoires et de population bénéficiant d'une « qualité de vie » dégradée du fait de la conjonction de plusieurs phénomènes : un taux de pauvreté important, un taux d'emploi faible, un éloignement des services et des possibilités de soins, une vulnérabilité énergétique et une dépendance à la mobilité automobile...¹

D'après les témoignages recueillis auprès des élus et des acteurs sociaux du territoire, **l'attractivité résidentielle du territoire s'exerce vis-à-vis de ménages retraités originaires du Nord de la France, mais aussi de Belgique et du Royaume-Uni. À ces ménages qui disposent de revenus stables et suffisants** s'ajoutent d'autres ménages plus précaires et parfois ayant opté pour des modes de vie plus marginaux.

Si la marginalité choisie est importante (liée à une tradition d'accueil du territoire pour les communautés néo-rurales ou sectaires), toute une frange de la population se retrouve en situation d'exclusion subie, ayant « atterri » dans la région au terme d'une trajectoire de vie et d'un itinéraire résidentiel marqués par des ruptures, des problèmes de santé et des difficultés sociales et professionnelles.

ACCÈS AUX SERVICES, NIVEAU DE VIE ET FRAGILITÉS SOCIALES DIFFÉRENCIENT LE PLUS LES TERRITOIRES. POSITIONNEMENT DES BASSINS DE VIE VÉCUS D'OCCITANIE



- Bassins de vie vécus métropolitains avec des indicateurs de qualité contrastés
- Bassins de vie vécus périurbains avec de bonnes conditions de vie mais de longs déplacements domicile-travail
- Bassins de vie vécus avec un accès rapide aux services mais des fragilités sociales
- Bassins de vie vécus marqués par la pauvreté et un accès difficile aux services
- Bassins de vie vécus dans et autour de villes moyennes avec de bonnes conditions de vie
- Bassins de vie vécus très ruraux avec des difficultés d'accès aux services

UN PARC DE LOGEMENTS INDIVIDUELS ANCIEN ET ÉNERGIVORE, TOUCHÉ PAR LA VACANCE

Les caractéristiques des logements présents sur les deux CC (hormis la commune de Limoux et quelques-unes des communes proches) sont assez représentatives de ce que l'on retrouve généralement dans ce type de territoires à dominante rurale :

- **Une majorité de maisons** (79,5 %) plus que d'appartements (19,3 %) ;
- **Des grands logements**, avec deux tiers des logements de 4 pièces et plus ;
- **Des logements anciens et énergivores** dont la très grande majorité a été construite avant 1970 et l'établissement des premières réglementations thermiques.

De même, **le statut d'occupation des logements est caractéristique du milieu rural** : à l'échelle de l'aire urbaine, on compte une **majorité de propriétaires** (69,5 % en 2015) et une minorité de locataires (28,9 %).

Le marché de l'immobilier est très détendu. Il figure parmi les territoires les moins chers de l'Aude, pour la construction neuve comme pour l'achat dans l'ancien.

¹ CF. Une qualité de vie en Occitanie contrastée selon les territoires, INSEE Analyse, n°69, Janvier 2019.

Ainsi, Quillan se caractérise par des prix moyens au m² de l'ordre de 1 100 € (de 672 € à 1 511 €) pour une maison.

Parc de logements de QUILLAN	2 424 logements
Part des résidences principales	67,6 %
Part des résidences secondaires	16,1 %
Part des logements vacants	16,3 %
Part des logements sociaux / HLM	8,0 %
Part des ménages propriétaires de leur résidence principale	62,8 %

Couiza, plus au nord, fait apparaître des prix plus élevés (1 200 €/m²), tout comme Limoux (1 300 €/m² en moyenne).

Parc de logements de LIMOUX	5 548 logements
Part des résidences principales	83,3 %
Part des résidences secondaires	3,9 %
Part des logements vacants	12,8 %
Part des logements sociaux / HLM	6,2 %
Part des ménages propriétaires de leur résidence principale	53,8 %

La forte vacance et le caractère peu attrayant du patrimoine bâti des centres villes et centre bourg (vétusté, absence de confort, petits immeubles collectifs, en copropriété ou pas...) contribuent au maintien de prix bas, mais aussi favorisent l'installation de ménages (souvent des isolés) pauvres ou précaires, que ce soit en tant que locataires ou propriétaires. Ce parc peut par ailleurs accueillir une population âgée d'anciens habitants aux revenus modestes.

Le parc de maisons individuelles anciennes, dans le diffus ou dans les petits villages, connaît lui aussi un peuplement particulièrement fragile, auquel s'ajoute des phénomènes de cabanisation qui peuvent se développer sur les terrains attenants ou dans des sites plus éloignés.

Ce sont ces formes d'habitat et leur disponibilité qui expliquent l'apparition de poches d'habitat accueillant des ménages, voire des communautés aux modes de vie marginaux.

Les formes de mal-logement sur le territoire de la Haute Vallée de l'Aude : des problématiques d'habitat indigne, de précarité énergétique et d'accès aux droits qui mobilisent de nombreuses associations et ONG

Les deux Maires rencontrés sur le territoire (celui de Couiza et celui de Quillan), chacun à leur façon, ont confirmé leur intérêt pour le logement, évoquant **l'urgence qu'il y a à développer, parallèlement à toute intervention sur l'habitat, des actions contribuant à dynamiser la vie sociale au cœur des villages et des bourgs**. Qu'il s'agisse d'OPAH ou de PIG, des actions ont été réalisées dans les centres bourg tout comme un effort important a été apporté à la qualité des espaces publics et à la voirie. Cependant, **les communes butent sur la désertification progressive des services publics, la diminution des emplois¹, et sur l'affaiblissement des liens entre les populations et les élus locaux** que la proximité pouvait générer mais que des intercommunalités trop vastes semblent menacer.

Les communes des Pyrénées audoises connaissent toutes les mêmes difficultés : celle d'un territoire désormais à dominante rurale (l'industrie du secteur appartient au passé) et isolé, à la population vieillissante, dont le parc de logements, majoritairement privé, présente des signes de dégradation importante. C'est aussi un territoire qui accueille une population originaire d'autres régions qui, pour une part, est attirée par le caractère marginal du territoire et les bas prix qu'offre le parc immobilier.

Les caractéristiques des logements énergivores et parfois très dégradés interrogent sur les capacités des ménages (anciennement comme récemment installés) à entretenir et à chauffer leur bien, au regard de leurs ressources relativement peu élevées. Bien plus, l'absence d'opérateurs sur le territoire semble être une barrière importante à toute amélioration visible et durable du parc immobilier. Plusieurs professionnels dressent un constat alarmant sur la capacité des territoires à inverser les tendances constatées :

- Il n'y a pas d'ADIL dans l'Aude ;

¹ Par exemple, sur la CC des Pyrénées audoises, le taux de chômage (au sens du recensement est de 21.2% alors même que le nombre d'emplois diminue (3 779 en 2016 contre 4 183 en 2011).

- L'intercommunalité ne s'est pas saisie de cette problématique et la plupart des communes ne disposent pas de l'ingénierie suffisante pour mener une politique ambitieuse de lutte contre l'habitat indigne (en dehors de Limoux qui dispose d'un Contrat de ville) ;
- L'opérateur du PIG (Urbanis) est basé à Perpignan : il est censé intervenir à la demande mais les maires prennent peu d'arrêtés de péril et ne sont pas outillés pour s'engager dans des procédures longues...

qui en fait un rouage politique de l'action de l'État. L'État local apparaît par ailleurs démuné de moyens et très éclaté dans ses compétences, avec l'ARS, la Préfecture, la DDTM et la DDCS (sans parler du Pôle de lutte contre l'Habitat indigne et de l'ANAH)... Et si l'organisation territoriale de l'État a perdu son efficacité (même en matière de repérage et d'observation, le contact avec le territoire s'est distendu...), les opérateurs sont défaillants ou en difficulté, et les EPCI tardent à intégrer les questions d'habitat à leur projet de territoire.

Personne ne semble savoir ce qu'il doit faire, ni comment s'y prendre. Plus grave encore, il semble qu'aucun acteur ne se sente réellement responsable de la question.

Il reste les associations caritatives qui soulagent les ménages, mais qui ne peuvent pas mener une action cohérente, durable et structurante. Il convient de leur reconnaître toutefois le mérite de mettre au jour les situations et de réaliser, en plus du soutien apporté aux personnes, une veille salutaire sur la situation des plus souffrants¹ mais aussi sur les abus des marchands de sommeil. Car le risque existe, au nom d'une vision libérale du développement du territoire, de vouloir évincer les indigents, ou tout au moins, de les invisibiliser. **La municipalité de Quillan a ainsi décidé d'interrompre toute forme d'accueil et de soutien aux personnes défavorisées de la commune, en fer-**

Gouvernance et stratégies de lutte contre le mal-logement

En matière de lutte contre l'habitat indigne, le constat de blocage est clair : pour les représentants des services de l'État, « *La LHI n'est pas accessible aux "petits" maires* », tandis que pour les Maires, leurs moyens et prérogatives sont en recul et l'intercommunalité n'est pas forcément la bonne échelle pour intervenir en proximité.

Un regard plus critique pourrait accuser encore le trait : aujourd'hui dans l'Aude plus personne ne porte la politique en faveur de la LHI. **La DDTM a perdu son expertise et est passée sous la coupe du Préfet**

L'ACTION DE MÉDECINS DU MONDE À QUILLAN

À l'origine de cette action, une délégation de Médecins du Monde a eu la volonté de travailler en marge des programmes « historiques » de l'ONG, sur les nouvelles précarités et leurs influences sur la santé.

L'Aude et Quillan ont été choisis en 2014 suite à la décision du nouveau Maire de la Ville de ne pas continuer à mettre à disposition la Maison EPI, un local qui permettait d'accueillir dans un lieu unique différents intervenants sociaux et médico-sociaux (CPAM, CAF) ainsi que des associations... Une décision qui a été prise au motif de ne pas stigmatiser la ville et de ne pas encourager l'arrivée de personnes précaires sur le territoire (pas d'« appel d'air »).

Un projet santé avait été développé dans le cadre de ce lieu ; et c'est suite à l'interpellation des médecins du territoire et des Restos du Cœur que Médecins du Monde a décidé de s'implanter à Quillan dans le cadre du programme « médiation Santé ». Deux entrées ont été définies :

- Une sensibilisation des publics éloignés des soins pour eux-mêmes ;
- Un plaidoyer pour l'amélioration des conditions de vie à partir d'un diagnostic santé/logement.

Médecins du Monde fonctionne avec des permanences, dont certaines sont délocalisées et organisées en parallèle de la distribution des repas par les Restos du Cœur. Cette démarche d'« aller vers » est effectuée par des salariés de Médecins du Monde (2 travailleurs sociaux et une médiatrice en santé), des bénévoles et, selon les besoins, un infirmier et un médecin.

En 2017, 138 personnes ont été accompagnées et 189 l'ont été en 2018 pour des bilans de santé et de santé mentale, ainsi que des questions d'accès aux droits. Parmi ces personnes, 10 % vivent à la rue et 33 % estiment qu'elles vivent mal et sont mal-logées.

¹ La distribution alimentaire des restos du Cœur à Quillan est la plus importante de l'Aude.

mant la maison de services publics (Maison EPI) qui rassemblait la CPAM, les services du Département, la CAF et les associations, **et en refusant la domiciliation à tous ceux qui n'ont pas d'emploi sur**

la Communauté de communes. L'intervention sociale sur ce territoire relève parfois de l'humanitaire, malgré une intervention conséquente des Services du Conseil départemental.

En synthèse

- Un territoire majoritairement rural et pauvre qui se caractérise par un parc de logements ancien qui se dégrade continuellement. Son état explique qu'il est en partie vacant et généralement occupé par des ménages au très faible niveau de ressources (dont une part sont des « exilés » des grandes métropoles).
- Une problématique spécifique de population aux modes de vie et d'habitat marginaux.
- Un questionnement fort sur les droits et devoirs de certains maires qui refusent la domiciliation.
- Une présence très forte des associations et des ONG (Médecins du Monde, restos du cœur...) pour suppléer la carence de l'intervention publique mais aussi répondre à des problématiques spécifiques telles que l'accès aux soins.
- Une action sociale départementale encore très présente (les AS du département seraient les derniers

représentants publics sur le territoire) et qui s'appuie sur une dynamique d'« aller vers » les publics en difficultés.

- Un manque de sensibilité et de culture « habitat » des élus locaux, qui sont peu mobilisés dans la lutte contre le mal-logement (notamment la LHI). En cause, le manque de moyens humains, de compétences et d'outillage pour lutter efficacement contre le mal-logement, mais aussi une dilution des responsabilités qui nuit au traitement efficace et rapide des situations. De manière générale une absence de portage de la LHI avec une gouvernance qui peine à se structurer de façon efficace :
 - ° Une intercommunalité dont la compétence habitat se structure progressivement, mais qui manque encore de moyens et de reconnaissance institutionnelle ;
 - ° Des services de l'État émiettés et peu orientés vers la LHI ;
 - ° Des opérateurs (LHI) très « discrets », car peu sollicités.

LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

Noms	Structures - Fonctions occupées
Élus	
Jacques HORTALA	Ville de Couiza - Maire
Marie SEBILLE	Ville de Couiza - Conseillère municipale
Pierre CASTEL	Ville de Quillan - Maire
Administration / Acteurs institutionnels	
F.- X. FAVRE	DDTM - Directeur adjoint à l'Habitat
Lucille CADEJEAN	DDTM - Chargée de mission Rénovation urbaine
Bénédicte FONT	Villes de Quillan / Axat - Assistante sociale
Audrey ALONSO	Ville d'Espéras - Assistante sociale
Bénédicte DUPRE	Ville de Couiza - Assistante sociale
Nathalie TRICHEUX	Centre médico-social Limoux Quillan - Chef de Service
Opérateurs et associations	
Flavienne MAZARDO-LUBAC	Médecins du Monde - Coordinatrice
Huguette DUBOIS	Médecins du Monde - Bénévole
Romain CLERBOUT	Urbanis - Chef de projet
Personnes mal logées	
Nelly	Personne âgée isolée vivant en caravane
Gilles	Ancien SDF vivant en habitat indigne

Un projet urbain global pour la reconquête du centre ancien dégradé de Draguignan (Var)

Avertissement : Cette monographie a été réalisée entre mars et juin 2019 et les informations recueillies sont susceptibles d'avoir évolué depuis.

Portrait de territoire

DONNÉES ET INFORMATIONS CLÉS

Démographie : 40 278 habitants à Draguignan, soit 37,3 % des 107 910 habitants de l'agglomération Dracénie Provence Verdon Agglomération (DPVA)¹.

Nombre de communes dans l'EPCI : 23 communes depuis le 1^{er} janvier 2017.

Ancienneté de l'EPCI : la C.A. dracénoise a été créée en octobre 2000 par 8 communes. Elle s'est élargie à 8 autres communes en 2001, puis 4 autres en 2014, et 4 en janvier 2017.

Majorité politique : le maire de Draguignan est Richard Strambio, réélu en 2020 sur une liste Divers droite. Il préside depuis cette date la DPVA à la place d'Olivier Audibert-Troin, ancien premier adjoint de Draguignan qui était passé dans opposition.

Niveau de tension du marché immobilier : détendu (8,6 €/m² à la location ; 2 100 €/m² à la vente pour les appartements).

Nombre de logements : 17 843 résidences principales dans la ville de Draguignan, 47 174 RP à l'échelle de l'agglomération.

Taille du parc social : 2 988 logements sociaux à Draguignan (RPLS 2017), soit 16,7 % des résidences principales de la ville. 4 616 logements sociaux à l'échelle de l'agglomération (taux de 9,7 %). 64,7 % du parc social de l'agglomération est situé dans la ville de Draguignan.

Nombre de demandeurs de logement social : 2 566 demandeurs à l'échelle de la C.A. en décembre 2017 (544 attributions dans l'année, 1 670 nouvelles demandes en 2017), 2 816 demandeurs fin décembre 2018 (489 attributions dans l'année, 1 845 nouvelles demandes en 2018).

Nombre de quartiers prioritaires : 2 à Draguignan, dont le centre-ville et 1 au Muy.

Parc privé potentiellement indigne : 855 logements dans la ville de Draguignan (fichier 2013 du PPPI).

Draguignan est une ville d'arrière-pays littoral, situé au sud du parc régional du Verdon, et à peu près à mi-chemin entre Nice et Toulon. Elle a connu un fort développement dans les années 60, sous l'effet conjugué de l'arrivée de rapatriés et de différentes implantations de l'armée. Elle accueille la première garnison française de l'Armée de Terre, avec deux écoles militaires, de l'Infanterie et de l'Artillerie.

Elle a perdu en 1974 son statut de préfecture du Var au profit de Toulon, mais a conservé un bon niveau de services et d'équipements, qui favorise un rayonnement au-delà de la communauté d'agglomération, et lui permet de maintenir un bon niveau d'emplois.

LES DYNAMIQUES SOCIALES ET ÉCONOMIQUES À L'ŒUVRE : DRAGUIGNAN ET SON AGGLOMÉRATION

Draguignan est la ville centre de la communauté d'agglomération dracénoise (CAD, rebaptisée en 2018 Dracénie Provence Verdon Agglomération). Avec quelque 40 000 habitants, elle accueille 37 % des habitants de l'EPCI. Elle est la seule ville de cette taille au sein de l'agglomération. Trois autres communes seulement dépassent les 10 000 habitants (Le Muy, Lorgues, Vidauhan) et 15 communes comptent moins de 3 000 habitants.

¹ Dossiers complets de l'INSEE, Draguignan et C.A. dracénoise, données du RP 2015.

La ville a traversé une période de déprise dans les années 70 et 80, sous l'effet cumulé de l'attractivité renouvelée du littoral à cette époque, de la perte de statut de préfecture par Draguignan, de la fermeture d'un tronçon ferroviaire et de la gare de la ville¹...

Pour autant, **l'agglomération connaît depuis une réelle attractivité, avec une croissance démographique soutenue depuis 1990, et supérieure au reste du département**². Cette croissance est portée principalement par le solde migratoire : les nouveaux arrivants sont dans l'ensemble des familles de jeunes actifs et de jeunes retraités, qui trouvent sur le territoire une réelle qualité d'habitat à un prix raisonnable (sachant que le marché immobilier départemental est très cher), dans un environnement préservé, avec un bon niveau de services. En effet, la communauté d'agglomération et la ville ont porté des opérations d'aménagement et d'investissement urbains, et une stratégie de développement de l'habitat, qui se sont avérés favorables au territoire. La CAD est engagée fortement dans une logique d'appropriation de sa compétence habitat : son deuxième PLH est en cours d'adoption, et la délégation des aides à la pierre 2011-2016 en cours de renégociation avec l'État.

Jusqu'au début des années 2010, le développement résidentiel a été porté plutôt par les villages et communes

de la deuxième couronne de l'agglomération. Il se recentre, ces dernières années, sur les villes du cœur de l'agglomération, et notamment Draguignan, dont la croissance démographique est désormais supérieure à celle de l'agglomération. Cette croissance est récente (progression de 6,8 % de la population dracénoise entre 2011 et 2016) et fait suite à une période de stagnation démographique, voire de perte de population dans la décennie précédente.

La dynamique de l'emploi est plutôt favorable sur le territoire intercommunal, et le taux de progression de l'emploi est quatre fois supérieur à celui du département. Draguignan offre la majorité des emplois, du fait de son statut de ville administrative et de la présence de l'Armée de terre : elle concentre 57 % des emplois salariés de la CAD.

Pour autant, le territoire présente des signes de fragilités économiques : « en 2014, le revenu médian des ménages par unité de consommation de la CA Dracénoise est fortement inférieur aux référents des territoires voisins. On observe ainsi un revenu médian de 1 592 € par mois et par unité de consommation, contre 1 680 € dans le Var et 1 655 € en Provence-Alpes-Côte d'Azur »³. Le taux de chômage au sens du recensement est également supérieur au taux national : 16 % contre 13 %.

LA VILLE DE DRAGUIGNAN : DES HABITANTS PLUS JEUNES ET PLUS MODESTES QUE DANS LE RESTE DE L'AGGLOMÉRATION

Les habitants de Draguignan ont un profil quelque peu différent de ceux de l'agglomération :

- La ville centre est un peu plus jeune : 18 % de moins de 15 ans en 2015, contre 16,9 % dans la CAD...
- ... et compte donc une proportion moindre de personnes âgées : 24,6 % de 60 ans et plus, contre 29,4 % dans la CAD.
- Les ménages sont de plus petite taille : 35,1 % d'isolés (32,2 % dans la CAD).
- Le taux de famille avec enfants est similaire dans la ville centre et dans l'agglomération ; en revanche, Draguignan accueille une part plus importante de familles monoparentales (11 % des ménages contre 9 % à l'échelle de l'agglomération).
- Les habitants de Draguignan sont plutôt plus modestes que ceux de l'EPCI : 45 % des ménages touchent une allocation de la CAF en 2016, contre 39 % à l'échelle de la CAD ; 28 % sont allocataires de minima sociaux (26 % pour la CAD)⁴.

La ville de Draguignan compte deux des trois quartiers prioritaires de la Politique de la Ville (QPV) de l'agglomération, dont le centre ancien. Le 3^{ème} QPV se trouve sur la commune du Muy.

¹ Aujourd'hui, la gare TER et TGV Les Arcs-Draguignan est située à 12 kilomètres de Draguignan, et des navettes de bus permettent de rejoindre la ville centre et d'autres communes de l'agglomération. La gare de Draguignan, en centre-ville, est devenue une gare routière.

² Le taux annuel d'évolution de la population 2009 – 2014 de la CAD est de 1,4 % contre 0,6 % dans le Var. Source : Diagnostic du PLH 2019 – 2024, GTC / Foncéo / FGn.

³ Ibid.

⁴ Source CAF 2016. In Observatoire de l'habitat des Villes de France 2017, http://obshabitatvdf.eohs.info/fiche_demographie, consulté le 03/06/19.

dès les années 80. La commune a mis en place, dès ce moment, une série d'interventions :

- Mise en place de 5 OPAH entre 1988 et 2009 ;
- 3 Opérations de Résorption de l'Habitat Insalubre, confiées à la SEM locale, la première et la plus ambitieuse dans son périmètre ayant démarré dans les années 80, sur l'îlot de l'Horloge, au nord du périmètre : les logements anciens sont démolis et 200 logements neufs construits ;
- Mise en place de démarches de développement social urbain, dès le milieu des années 90, et inscription dans la politique de la ville depuis 2000, année où la ville de Draguignan signe son premier contrat de ville.

De son côté, l'agglomération a mis en place en 2006, pour trois ans, une MOUS Lutte contre l'habitat indigne qui avait vocation à couvrir tout le territoire, parallèlement à l'OPAH.

Dans le cadre de ces diverses opérations, sont menées également des opérations d'aménagement d'espaces publics et la réhabilitation d'équipements (ludothèque...), d'appui aux commerces etc. Un projet de Pôle des métiers d'art est prévu dès 2000 dans la rue de Trans, une des principales artères.

Si des résultats sont affichés (le contrat de ville 2000-2006 parle par exemple de la réhabilitation d'un quart des logements du centre ancien dans le cadre d'une OPAH), **ces opérations apparaissent cependant insuffisantes à enrayer le processus de déqualification du centre historique.** En matière d'habitat, il semble que les dernières opérations d'amélioration se soient surtout concentrées sur les façades, ne permettant pas une véritable remise aux normes des logements anciens, ni une intervention plus globale sur l'armature urbaine. Notons cependant que l'opérateur Citémétrie qui visite depuis quelques mois des logements dans le cadre des DIA (déclaration d'intérêt d'aliéner) a repéré des intérieurs de qualité et de beaux logements, dans des immeubles aux façades et aux espaces collectifs très vétustes.

Surtout, la déqualification de l'habitat s'est accompagnée de l'installation durable de quelques marchands de sommeil, favorisant l'arrivée de populations précaires et captives dans des conditions indignes.

UN QUARTIER EN DÉCLIN DÉMOGRAPHIQUE, ET UNE SPIRALE DE DÉQUALIFICATION SOCIALE ET PATRIMONIALE

Les problématiques de déqualification de l'habitat, de précarisation des populations et de désaffiliation des commerces sont donc toujours présentes au début de l'actuelle décennie. D'où le choix de la municipalité élue en 2014 de changer de stratégie pour enrayer le processus en cours.

La lutte contre l'habitat indigne est érigée en priorité pour la mandature, mais l'action mise en place va s'inscrire dans un projet plus vaste.

La municipalité commande pour cela en 2015 un diagnostic complet sur le centre historique, confié à 3 bureaux d'études : Bérénice (commerces), Citémétrie (logement), Mutabilis (urbaniste).

Sur le volet social, le diagnostic met en évidence les principaux signes de spécialisation sociale :

- Une population en nette diminution : entre 2008 et 2012, le quartier¹ perd en moyenne 130 habitants par an. Selon l'INSEE, il comptait 4 839 habitants en 2006 et 4 408 en 2013.
- Un profil social bien particulier² :
 - ° Plus jeune que le reste de la ville : 36,2 % de moins de 25 ans en 2010 (contre 29,5 % dans l'ensemble de la ville) ;
 - ° Une majorité d'isolés : 58,3 % des ménages (contre 34,6 % dans la ville) ;
 - ° Une forte proportion de familles monoparentales : 31,1 % (contre 17,9 % à l'échelle de la ville en 2012) ;
 - ° 10,4 % d'étrangers au recensement de 2010, soit le double de la part des étrangers résidant dans la commune (5,2 %) ou l'EPCI (5,8 %).

Les habitants du centre ancien se caractérisent également par une forte précarité économique et sociale.

- Le centre-ville ancien concentre 33 % des bénéficiaires du RSA de la ville en 2016, alors que ses habitants ne représentent que 11,3 % de la population.
- 1 609 foyers (soit 2 710 personnes) sont couverts par une allocation de la CAF en 2016. Ces allocataires sont plus souvent des isolés : 65,3 % des allocataires (contre 40,5 % à l'échelle de la commune et 37,4 % à l'échelle de l'EPCI). Ces proportions ont progressé en un an, puisque la CAF recense 1 636 foyers allocataires au 31/12/17 pour 2 738 personnes couvertes (66,7 %, d'isolés)³.

¹ À l'échelle de l'IRIS centre-ville, qui couvre la quasi-totalité du centre historique et du périmètre du QPV actuel.

² Les indicateurs sur le QPV proviennent des fiches INSEE du site du CGET, www.sig.ville.gouv.fr

³ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3532623?sommaire=2500477>

CARACTÉRISTIQUES SOCIO-ÉCONOMIQUES DES HABITANTS À DRAGUIGNAN

	QPV centre ancien	Ville dans son ensemble	Communauté d'agglomération
Part de ménages imposés en 2014	31,40 %	54,10 %	53,90 %
Médiane des revenus mensuels disponibles des ménages par UC en 2014	1 161 €	1 595 €	1 609 €
Taux de pauvreté 2014	38,90 %	18,10 %	18 %
Allocataires dont le revenu est constitué à plus de 50 % de prestations sociales en 2016	46,30 %	30,70 %	28,40 %
Allocataires dont le revenu est constitué à 100 % de prestations sociales en 2016	33,6 %	19,1 %	17,3 %
Nb de bénéficiaires du RSA socle 31/12/16	515	1 540	3 456

SOURCE / Fiche « revenus » du QPV centre-ville de Draguignan, sig.ville.gouv.fr

Notons que la dépendance aux prestations sociales y est bien plus forte que dans le deuxième QPV de la ville, où seuls 17 % des allocataires CAF ont des revenus composés à 100 % des prestations sociales.

Le diagnostic de Citémétrie précise la description du parc de logements :

- **Un parc de logements à dominante locative :** le parc locatif privé représente 75 % du parc, centré sur les petites typologies (70 % de T1-T2). La clientèle majoritaire a moins de 40 ans : en 2012, la moitié avait emménagé dans leur logement depuis moins de 2 ans ;
 - Un parc collectif constitué de petites copropriétés (moins de 10 logements) à dominante locative : **81 % des copropriétés sont majoritairement locatives. 1/3 des copropriétés sont exclusivement détenues par des propriétaires bailleurs** (1 270 propriétaires bailleurs sont comptabilisés). Une part importante des immeubles collectifs sont détenus en mono-propriété : 26 % des logements, contre 8 % sur le reste de la commune. Les 2/3 du parc locatif appartiennent à des bailleurs propriétaires de plusieurs logements (parmi eux, 30 % sont détenus par des bailleurs possédant plus de 5 logements) ;
 - Lorsque les logements sont occupés par leurs propriétaires, il s'agit le plus souvent de personnes âgées.
- Ce parc souffre d'une vacance importante (26 % en 2012). Sa déqualification rend très difficile le positionnement de ses logements sur le marché de l'accession, et les biens ne sont guère prisés par l'investissement locatif. Les propriétaires bailleurs n'ont d'ailleurs pas toujours les moyens de faire les travaux nécessaires. 67

immeubles ont été repérés avec des besoins de travaux importants voire lourds : ils sont concentrés dans le cœur historique, et représentent environ 400 logements.

Pour autant, l'enquête réalisée auprès d'une centaine de locataires fait apparaître des niveaux de loyers supérieurs aux loyer conventionnés, en moyenne, de 10 €/m² sur le centre-ancien, et donc supérieurs aux niveaux du loyer intermédiaire de l'Anah.

Par ailleurs, environ 170 logements sociaux sont comptabilisés dans le centre-ville : 150 sont la propriété de la SAIEM¹, et ont été produits dans le cadre de RHI ou au fil des opérations d'amélioration (par acquisition-amélioration ou démolition-reconstruction).

Gouvernance et stratégies de lutte contre le mal-logement

UNE STRATÉGIE HABITAT QUI S'INTÈGRE DANS UN PROJET GLOBAL - PUG ET ACTION CŒUR DE VILLE

Prenant acte des insuffisances des interventions antérieures pour inverser - ou même simplement freiner - le processus de déqualification du centre-ville, l'équipe municipale élue en 2014 choisit la voie d'un projet de développement intégré.

- La première phase est la **finalisation du PLU**, dont les travaux ont été engagés par l'ancienne municipalité ;

¹ Société Anonyme Immobilière d'Economie Mixte.

- Ensuite, le diagnostic commandé en 2015 sur le centre ancien conduit à l'élaboration d'un **projet urbain Global (PUG)**. Suivant les recommandations de l'étude, sur le volet habitat, une OPAH-RU est montée, afin d'intégrer une approche de renouvellement urbain et d'améliorer plus globalement la qualité résidentielle ; l'idée est également de pouvoir mobiliser des outils coercitifs pour traiter les situations les

plus graves, le travail incitatif des OPAH ayant fait la preuve de ses limites. L'OPAH-RU s'intègre ainsi dans un ensemble de dispositifs opérationnels concourant à l'objectif de redynamisation du centre-ville.

- La Ville a enfin utilisé le PUG pour **candidater au dispositif « Action Cœur de Ville »** en 2018.

LE PROJET URBAIN GLOBAL DE DRAGUIGNAN

Le PUG est un projet structurant de redynamisation et restructuration du centre-ville. Il prend en compte les thématiques commerces, habitat, espaces publics, mobilités, patrimoine... L'objectif est de renforcer la vocation de bourg-centre pour l'ensemble de la Dracénie, en développant l'offre de services, l'activité commerciale, l'animation culturelle, le volet patrimonial...

Le programme présenté dans les documents de la ville, comporte plusieurs volets :

- Aménagement urbain, avec la restructuration lourde d'espaces emblématiques : rénovation du boulevard Clemenceau, d'un parking, de la rue des métiers d'art redimensionnement des parkings...
- Patrimoine culturel : projet de Musée des beaux-arts, valorisation du patrimoine bâti (AVAP), création de parcours touristiques scénographiés.
- Habitat : OPAH-RU, avec une ambition de renouvellement urbain et d'amélioration qualitative forte du parc de logement.
- Commerces : contrat de revitalisation artisanale et commerciale (CRAC) permettant d'acquérir des biens, acquisition et mise à disposition de locaux, mise en place du droit de préemption sur les locaux commerciaux et fonds de commerce.
- Animation : principe de reconcentration des animations en centre-ville, arrêt du transfert des équipements et commerces en périphérie...

15 millions d'euros sont consacrés à la mise en œuvre opérationnelle de ce projet sur l'ensemble de la mandature : la ville en est le principal financeur, avec l'appui de la CAD, de l'État, de la Région, et du Département..

Ce projet est animé par un élu spécifiquement délégué et un chargé de mission qui coordonnent les différents dispositifs prévus. Chaque dispositif prévu dans le PUG est financièrement indépendant mais inscrit dans une logique d'ensemble. Le PUG a été adopté en 2016. Il a favorisé probablement la candidature de la ville à l'opération « Action Cœur de ville » : au-delà des crédits propres du PUG, **Action Cœur de ville est un levier de financement qui permet de renforcer et d'accélérer certains projets** (étude pour un pôle universitaire, offre de logement à destination des jeunes, restructuration d'écoles du centre ancien...).

La Ville a également répondu en 2019 à l'appel à manifestation d'intérêt « Réinventons nos cœurs de ville » (dans le cadre d'Action Cœur de Ville) et fait partie des 54 villes retenues : elle devrait bénéficier d'une aide supplémentaire, aux niveaux financier et technique, pour travailler sur le commerce et l'habitat.

Le projet de développement du centre ancien de Draguignan est soutenu par la Communauté d'agglomération, et est en cohérence avec la stratégie construite à travers les documents intercommunaux :

- Le SCOT de la Dracénie, qui porte comme objectif de « Renforcer et valoriser le cœur d'agglomération (Draguignan/Trans) », et notamment accroître l'attractivité du centre-ville de Draguignan (objectif 5.1 du PADD) ;
- Le PLH en cours de validation ;
- Un PIG 2017-2020 de traitement de l'habitat indigne et de la précarité énergétique, avec une ingénierie renforcée sur 8 centres bourgs. Celui-ci soutient financièrement le regroupement de petits logements (un des objectifs de l'OPAH-RU de Draguignan).

UNE STRATÉGIE HABITAT QUI REPOSE SUR LE DISPOSITIF OPAH-RU, AVEC UN EFFORT PARTICULIER EN MATIÈRE DE LUTTE CONTRE L'HABITAT INDIGNE

L'OPAH RU 2018-2023 a été mise en place fin 2018, Citémétrie étant co-titulaire de l'animation avec la SAIEM. Citémétrie a démarré son intervention à l'automne 2018, et tient une permanence en centre-ville ; la SAIEM interviendra surtout sur l'aménagement des parties communes dans les copropriétés et en cas de mobilisation du volet coercitif.

L'OPAH RU se déploie sur le périmètre du QPV, avec des secteurs d'intervention prioritaires. Elle décline 5 thématiques et une dizaine d'objectifs opérationnels. En matière de logement, l'objectif est de traiter 280 logements en 5 ans.

La mise en place de ces orientations politiques repose sur la mobilisation de moyens particuliers : création d'un service Habitat, mobilisation d'un réseau d'acteurs.

La création d'un service Habitat au sein de la commune en 2017, qui a notamment la mission de suivre l'action de lutte contre l'habitat indigne

La Ville explique que « Le service habitat a démarré en cherchant à connaître les partenaires. Grâce au technicien de l'ARS, la responsable du service a découvert le Pôle départemental de Lutte contre l'habitat indigne (PDLHI) et son fonctionnement. Un protocole d'accord avait été signé avec le procureur, et l'objectif était de s'entendre sur un processus opératoire pour le faire vivre. Cette démarche a permis de lancer un travail en réseau, en faisant venir le commissariat, etc. »

Le service a également travaillé à **identifier le patrimoine du marchand de sommeil le plus connu de la ville**, contre lequel les actions de la ville avaient jusque-là échoué : 28 SCI ont été identifiées, mais n'ont été retenus pour l'action que les immeubles dont il est le seul propriétaire, et qui abritaient des personnes en situation de forte vulnérabilité. Ces ciblage ont été transmis à la police, qui a fait des visites et constaté les infractions : le procureur a été saisi.

UNE ACTION PÉNALE CONTRE UN MARCHAND DE SOMMEIL

L'action contre un marchand de sommeil connu depuis plusieurs décennies, a été rendue possible par la conjonction de diverses volontés : celles de la Ville, du Parquet (qui a mis en place un pôle habitat indigne au tribunal), de la sous-préfecture et de l'ARS. Les agents de ces institutions ont réalisé une série de visites dans les immeubles ciblés par la Ville, la police étant présente pour constater les infractions, et saisir le Parquet pour une action au pénal.

En décembre 2018, le marchand de sommeil a été condamné par le tribunal correctionnel de Draguignan à une amende de 100 000 euros pour mise en danger de la vie d'autrui et soumission de personnes vulnérables à des conditions d'habitation indignes ; le tribunal a également prononcé la confiscation d'un immeuble et la publication de sa décision.

La personne condamnée a fait appel et l'affaire sera rejugée. Cependant, la décision du tribunal est vécue comme une victoire importante par les personnes qui se sont mobilisées sur ce dossier, et encourage la dynamique lancée en matière de lutte contre l'habitat indigne.

Le recours au pénal s'explique par la volonté de venir à bout du phénomène de marchand de sommeil, tout en étant attentif à distinguer entre les différents types de propriétaires d'un bien dégradé : « *Bien entendu, il n'est pas possible de traiter de la même façon un marchand de sommeil avec de nombreuses propriétés non entretenues, et un petit propriétaire qui a du mal à entretenir un ou deux logements.* » (Ville)

Aujourd'hui, le travail effectué porte ses fruits, au sens où certains locataires sont parvenus à dépasser leurs craintes et à effectuer un signalement : un autre immeuble vient de faire l'objet d'arrêtés, dont un arrêté « impropre à l'habitation ».

La mobilisation d'un réseau d'acteurs

Le PUG, puis l'action contre l'habitat indigne et aujourd'hui l'OPAH-RU ont permis la mobilisation d'un réseau d'acteurs et de monter une première opération contre ce marchand de sommeil. Ce réseau, qui est également mobilisé dans le cadre de l'OPAH RU, favorise une bonne interconnaissance, un partage des informations et des remontées sur le terrain. « *Autour du diagnostic et surtout de l'OPAH RU, la volonté a été de réunir un réseau de partenaires, jusque-là dispersés : la préfecture, l'ARS, la justice, la police, les UTS, la CAF...* » (Ville)

La mise en place d'un circuit plus direct de traitement local des signalements d'habitat indigne et d'une commission locale.

Les acteurs ont rapidement jugé nécessaire de mettre en place une organisation spécifique à Draguignan pour traiter les signalements de manière plus efficace.

A été mis en place un **circuit direct de signalement du locataire vers l'opérateur Citémétrie**, sans passer par le PDLHI. L'OPAH RU finance la visite et le diagnostic, ce qui permet d'orienter plus rapidement le dossier vers l'autorité compétente (la mairie pour les infractions au règlement sanitaire départemental, l'ARS pour l'insalubrité, la CAF pour l'indécence), tout en envoyant le dossier au PDLHI dans le cadre du suivi départemental... La plupart du temps, les locataires remplissent préalablement une fiche de signalement en mairie, ou au sein des services sociaux départementaux. Les services sociaux sont des partenaires importants de l'action : ils ont, semble-t-il, bien identifié l'opérateur et sont les principaux orienteurs des locataires pour les signalements.

Par ailleurs, la Ville souhaite mettre en place une **commission technique partenariale de suivi des signalements d'habitat indigne**. Une première rencontre a été organisée avec l'ensemble des partenaires au premier trimestre 2019 (sous-préfecture, UTS¹, ARS, le CCAS, police, justice, etc.). L'opérateur Citémétrie est mandaté pour créer un outil de partage d'informations sur les situations (en cours de montage), afin de favoriser l'échange d'informations.

« C'est ce qui fait que cela fonctionne, cette communication qui a été mise en place les uns avec les autres. Dès qu'il y a un signalement, il est plus facile de lui donner une suite. Ce réseau aide au repérage sur le terrain, mais surtout, il permet le suivi et de coordonner les actions de chacun. Car c'est une véritable complexité d'avoir ces acteurs avec des moyens et procédures distinctes, l'ARS et ses procédures LHI, le maire et le RSD, le pénal... » (Ville)

L'affichage d'une volonté forte, en se donnant la possibilité de mobiliser si nécessaire les outils permettant une action coercitive

Ce afin d'obliger les propriétaires à faire des travaux (restauration immobilière), quitte à aller jusqu'à l'expropriation (DUP)...

Par ailleurs, l'action contre l'habitat indigne s'accompagne d'objectifs habitat plus larges :

- se donner la possibilité de faire du renouvellement urbain, avec de la restructuration d'îlot : une étude est en cours sur un des îlots les plus dégradés, afin de choisir la stratégie d'intervention, rénovation ou restructuration de l'îlot ;
- diversifier la gamme d'habitat, en promouvant le regroupement de petits logements, afin de proposer des grands logements ;
- privilégier le logement intermédiaire lors du conventionnement, afin de faire venir de nouvelles populations, économiquement moins précaires.

Un effort financier propre de la commune

La Ville prévoit par exemple la possibilité d'aider des copropriétés fragiles, à réaliser des travaux d'amélioration, lorsque les crédits de l'Anah ne sont pas mobilisables (les exigences énergétiques de l'Anah étant difficiles à atteindre dans ce bâti ancien, en secteur AVAP).

LES RÉSULTATS DE L'ACTION À LA MI-2019 : PREMIERS ENSEIGNEMENTS

Une dynamique encourageante pour le démarrage de l'OPAH-RU

L'OPAH RU n'ayant démarré qu'en octobre 2018, les résultats sur l'habitat ne sont pas encore très visibles. En revanche, le PUG est en phase opérationnelle et des travaux d'aménagement sont en cours ou en partie réalisés : réfection de places, installation d'un marché provençal...

Depuis son installation, l'opérateur de l'OPAH-RU est dans une phase d'accompagnement et de diagnostic :

- Accompagnement des propriétaires occupants et propriétaires bailleurs dans la rénovation des logements et immeubles ;
- Traitement des signalements du PDLHI.

L'opérateur dit avoir eu très vite un nombre de dossiers qui permet d'envisager la réalisation des objectifs. À ce jour, les dossiers qui vont entrer en phase opérationnelle sont les dossiers dits « faciles », c'est-à-dire concernant principalement des travaux d'économie d'énergie sur des copropriétés peu dégradées. Les dossiers plus complexes sont toujours en cours de négociation.

¹ La politique sociale du Département du Var est mise en œuvre par les équipes sociales des Unités Territoriales Sociales (UTS).

L'analyse des acteurs en termes de leviers et freins

La démarche globale mise en place repose sur plusieurs leviers :

- La volonté politique, qui a permis de construire une stratégie, d'identifier les faiblesses de l'action antérieure, d'aller à la recherche de partenariats et de financements. **Cette volonté politique de l'équipe municipale rencontre, dans un effet de convergence favorable, la politique de l'État (Action Cœur de Ville), de l'ARS, de la justice** (mise en place d'un comité l'habitat indigne par la substitut du procureur au tribunal de Draguignan...);
- La constitution d'un réseau partenarial. La dynamique enclenchée par l'action contre l'habitat indigne, dans le cadre du PUG puis d'Action Cœur de ville, a favorisé le **rapprochement de l'ensemble des acteurs concernés**. Ce réseau permet d'envisager de gagner en efficacité dans l'action publique complexe qu'est la lutte contre l'habitat indigne, dans la mesure où l'ensemble des institutions concernées est inscrit dans une démarche de suivi de l'action de redynamisation du centre-ville. En matière de lutte contre l'habitat indigne, **l'ARS du Var est un partenaire important**, du fait de son investissement de longue durée dans cette action. Le soutien de l'ARS a aidé la Ville à construire son partenariat, à inscrire son projet dans les dispositifs existants (participation au PDLHI) et à rendre opérationnelle l'action contre les marchands de sommeil ;
- **La mobilisation de financements** : La Ville porte 68 % des 15 millions d'euros de financements du PUG, qui bénéficie également de financements de l'État, de l'agglomération, de la Région et du Département. L'OPAH-RU permet de mobiliser, au-delà des moyens de la ville, ceux de l'agglomération et de l'État, et l'inscription dans le dispositif Action cœur de ville favorise également l'apport de financements nouveaux, et permet de développer de nouveaux projets ;
- **L'arrivée de nouveaux partenaires** : l'inscription dans Action Cœur de ville permet « à nos projets de bénéficier d'une attention bienveillante d'acteurs comme l'État ou la Banque des Territoires. Des acteurs absents du territoire, comme Action Logement, viennent de prendre contact » (Ville).

Les freins identifiés relèvent de plusieurs registres :

- Celui de la **complexité de l'action à mener**, aussi bien dans la coordination de très nombreux acteurs, dans l'effort d'ingénierie à réaliser pour mobiliser l'ensemble des financements potentiels. La Ville a dû

trouver les moyens de cette montée en compétence ;

- Le manque de certains acteurs sur le territoire pour mener à bien la stratégie de diversification de l'habitat. **Le manque d'investisseurs et de promoteurs, dans un territoire détendu, rend plus difficile les réponses à certaines situations** : par exemple, les propriétaires bailleurs « dépassés » par la gestion complexe d'un patrimoine vétuste et de locataires démunis, qui souhaitent que la Ville rachète leur immeuble ;
- **L'image du centre ancien, qui reste, selon les acteurs, assez stigmatisé**, facilement assimilé à la délinquance (trafics et bagarres), l'accueil de migrants, etc. Par ailleurs, la fonction de centre-ville dans toute sa globalité (complémentarité entre une animation diurne autour du commerce et de la culture, et nocturne) reste à construire : en dehors de certaines animations ponctuelles, il n'y a plus de raisons de venir dans le centre historique, peu d'animation ni d'offre en soirée... ;
- Techniquement, **le phasage des opérations est complexe** et amène ponctuellement de nouvelles difficultés (ex : difficulté d'accès aux commerces pendant les travaux). L'action sur l'habitat reste une action sur du moyen terme, même si certaines améliorations peuvent être conduites assez rapidement.

En synthèse

L'intérêt du projet mis en place à Draguignan est de ne pas se limiter à une démarche d'amélioration de l'habitat et de lutte contre l'habitat indigne, mais d'en faire un volet, essentiel, d'un projet global de redynamisation du centre historique.

Il prend acte des limites de l'action menée pendant près de 25 ans, qui n'est pas parvenue à freiner le processus de déqualification : intervention amiable et non coercitive, intervention morcelée (des logements refaits et/ou des façades traitées, mais pas les parties collectives), maintien d'un habitat aux normes inférieures du reste de la ville...

L'importance donnée à la lutte contre l'habitat indigne marque une volonté d'améliorer la qualité du cadre de vie pour les habitants, quel que soit leur statut administratif. La stratégie pénale contre le marchand de sommeil le plus connu de la ville et le plus important, qui a joui d'une réelle impunité pendant plus de 20 ans, est également un signal fort donné au partenariat.

La stratégie d'un retour d'attractivité passe par une diversification souhaitée du peuplement : l'OPAH-RU privilégie la production de logements intermédiaires, dans l'espoir de faire venir de nouvelles catégories, moins modestes et plus à même de contribuer à la vie économique de proximité. L'accompagnement social des locataires ou propriétaires-occupants impecunieux privilégie le recours au droit commun, et il n'est a priori pas envisagé de dispositif spécifique pour les plus défavorisés (MOUS, auto-réhabilitation accompagnée, maîtrise d'ouvrage d'insertion...).

LES POINTS CLÉS POUR LE COLLOQUE

- Une ville et une agglomération au marché immobilier détendu, mais avec un certain dynamisme économique et démographique. La requalification du centre ancien peut être un levier important de développement (faire venir des touristes, des étudiants...);
- Une bonne illustration du rôle de la volonté politique dans la lutte contre l'habitat indigne et notamment une action pénale contre un marchand de sommeil ;
- Un territoire qui illustre la convergence « heureuse » de projets à plusieurs niveaux : une intervention communale qui rencontre les objectifs du parquet local, la politique nationale de requalification des centres anciens...

- Une ville qui organise son propre réseau et sa propre gouvernance dans un département où le PDLHI est actif depuis assez peu de temps (mais qui dispose d'une ARS très investie), et dans un EPCI compétent (PLH, délégation des aides à la pierre, PIG...) mais où le partenariat avec la Ville centre est quelque peu freiné par des oppositions politiques.

- Le fait de disposer d'un projet et d'une dynamique permet à la ville de faire preuve d'opportunisme et de répondre à des appels à projet nationaux.

- Une action qui démarre, et qui illustre l'efficacité de coupler une intervention globale sur un centre ancien et la LHI. Mais la différence de temporalité des interventions sur l'habitat et sur le reste (aménagements, commerces...) reste délicate.

- La volonté aujourd'hui est de diversifier la population du centre-ville, et de produire un habitat de meilleure qualité pour faire venir des populations plus aisées. Il n'y a pas vraiment de place, pour l'instant, pour les opérations de type auto-réhabilitation accompagnée ou maîtrise d'ouvrage d'insertion destinées à assurer sur un long terme une place pour des populations très modestes.

LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

Noms	Structures - Fonctions occupées
Élus	
Sylvie FRANGIN	Ville de Draguignan - Adjointe à l'urbanisme
Administration / Acteurs institutionnels	
Jean-Baptiste BENARD	Ville de Draguignan - DGA, chef de projet PUG et Action Cœur de ville
Jean-Michel COHEN	SAIEM - Directeur
Sylvie SARTINI	Ville de Draguignan - Service habitat
Laurent SAINTILLAN	ARS
Opérateurs et associations	
Michel OUTOUZIAN	CitéMéttrie - Chargé d'opération
Mélanie PARENT	CitéMéttrie - Chef de projet
Anne-Claire BEL	Compagnons Bâisseurs PACA - Directrice

Le mal-logement dans les bourgs ruraux du sud de l'Ardèche : le risque de l'invisibilité mais aussi l'impératif de l'innovation

Avertissement : Cette monographie a été réalisée entre mars et juin 2019 et les informations recueillies sont susceptibles d'avoir évolué depuis.

Le territoire enquêté, le Sud Ardèche avec un focus sur la Communauté de communes du Pays des Vans en Cévennes, a été choisi pour illustrer principalement ce que sont les difficultés spécifiques des territoires ruraux lorsque ceux-ci pâtissent d'une présence publique moindre (manque d'intervenants sociaux et d'ingénierie). La monographie permet en outre de mettre en valeur une expérience soutenue par la Fondation Abbé Pierre qui met en œuvre la démarche de l'« aller-vers ».

Portrait de territoire

DONNÉES ET INFORMATIONS CLÉS¹

Département de l'Ardèche

- 325 157 habitants en 2016, 339 communes (4 communes de + 10 000 habitants, 9 communes de + 5 000 habitants). 19 EPCI à fiscalité propre (3 CA + 16 CC), 3 EPCI sont interdépartementaux.
- Annonay est la commune la plus peuplée (16 000 habitants) et Privas (8 300 habitants) est la préfecture de département. La croissance démographique est en progression mais se concentre sur la Vallée du Rhône et l'Ardèche méridionale (elle est quasi-nulle dans l'arrière-pays). Faible proportion de jeunes (14 %) qui quittent le territoire pour leurs études ou un premier emploi.
- Des temps de trajets très importants pour se rendre d'un point à un autre du département en raison du relief (3/4 de zone de montagne), de l'absence de voies rapides et de gare SNCF.
- Taux de chômage : 10,8 %, le plus élevé de la région.
- 14,8 % de taux de pauvreté, parmi lesquels des propriétaires (9 % de taux de pauvreté des propriétaires dans le département, contre 6% pour la région).
- Concentration des allocataires précaires dans les cantons de l'Ardèche méridionale (Aubenas, Viviers, Largentière, Valgorge) et dans le canton d'Annonay.
- Parc de 194 289 logements, 9 % de logements vacants.
- 67 % de ménages propriétaires de leurs résidences principales, 18% de résidences secondaires (contre 12 % dans la région).
- Président du conseil départemental : Laurent Ughetto (PS).

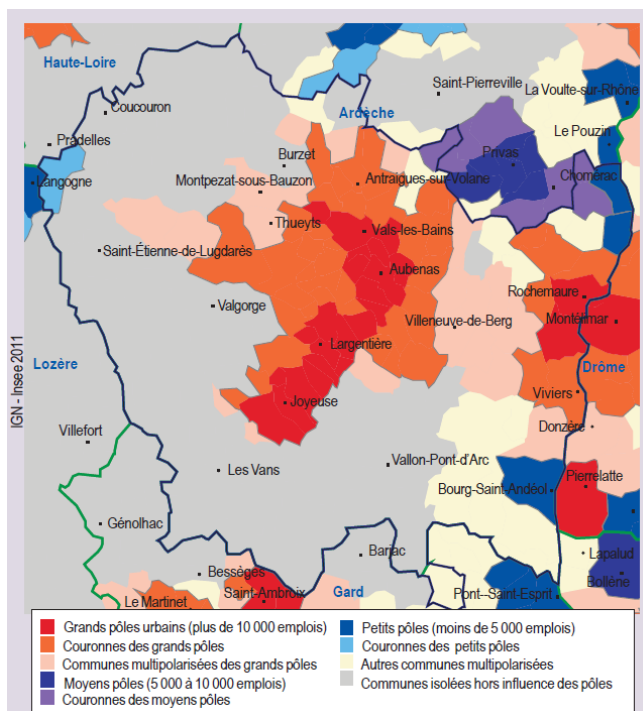
Communauté de communes du Pays des Vans en Cévennes

- Démographie : 8 897 habitants (2013), dont 2 679 aux Vans, qui concentre 30 % des habitants de l'agglomération.
- Nombre de communes dans l'EPCI : 15 communes. La CC est issue de la fusion en 2013 des communautés de communes du Pays des Vans, du Pays de Jalès et des Cévennes Vivaroises ; depuis le 1^{er} janvier 2017 s'y ajoutent les communes de Beaulieu et de Saint-André-de-Cruzières.
- Majorité politique : la CC du pays de Vans est présidée depuis 2020 par Joël Fournier (DVG), maire de Monselgues, commune de 84 habitants.

¹ À partir d'éléments fournis par l'agence régionale Auvergne Rhône-Alpes de la Fondation Abbé Pierre.

La CC du Pays des Vans se situe au Sud de l'Ardèche Méridionale, secteur dont elle possède les caractéristiques, à savoir :

- Une croissance démographique sur un territoire structurellement âgé, mais avec des jeunes ménages qui s'installent avec des enfants (tendances qui se conjuguent avec une forte « volatilité » des populations) ;
- Un développement du parc de logements lié au caractère touristique du territoire ;
- Des ménages aux revenus modestes, hormis les nouveaux arrivants retraités ;
- Une offre d'équipements et de transports qui reste un enjeu important pour le développement du territoire (rappel : pas de Gare SNCF en Ardèche et un réseau de transports publics lacunaire) ;
- De l'emploi plus précaire que dans le reste du département et de la région, et un chômage élevé avec une économie qui repose principalement sur les activités présentes et le tourisme (à dominante populaire : camping...).



Les formes de mal-logement en Ardèche et plus spécifiquement en Ardèche Méridionale / Cévenole

Le marché de l'immobilier sur l'ensemble de l'Ardèche peut être qualifié de « détendu » : les prix moyens dans l'ancien sont de 1 623 €/m² pour les maisons, et de 1 314 €/m² pour les appartements (prix relativement stables depuis 5 ans). Quant aux loyers de marché, ils se situent à 8 €/m² en moyenne. Cette situation n'est cependant pas homogène sur l'ensemble du département. Les communes du Nord et de l'Est du département (proches du Rhône) sont davantage recherchées et affichent des prix plus élevés que la moyenne départementale. Les secteurs du sud, plus touristiques, où se situe la CC du Pays des Vans, présentent eux aussi des situations de marché plus tendues et des prix plus élevés.

LES PRINCIPAUX ENJEUX IDENTIFIÉS POUR LE DÉPARTEMENT EN MATIÈRE DE MAL-LOGEMENT¹

Les personnes non logées seraient au nombre de 5 800, selon l'INSEE : parmi elles 1 500 seraient privées de logement personnel (47 % en habitat de fortune, 6 % à l'hôtel et 482 sans-abris, en habitations mobiles) et 4 000 seraient hébergés chez des tiers de manière contrainte.

Les places d'hébergement seraient en nombre insuffisant : le territoire ne compte que 499 places d'hébergement, dont un peu plus de la moitié est dédiée aux demandeurs d'asile et réfugiés, auxquelles il faut ajouter 270 places de logements accompagnés (Résidences sociales, Pensions de famille, Foyers de jeunes travailleurs). Cependant, avec 86 % des demandes qui sont des demandes d'hébergement d'urgence, l'offre ne parvient pas à répondre aux deux tiers des demandes (seulement 70 places en CHU).

Plus que sa quantité, **c'est aussi la localisation de l'offre d'hébergement qui pose problème**. Des besoins ont été identifiés en Vallée du Rhône, dans le sud de l'Ardèche et à Annonay, ce qui plaide pour que l'offre d'hébergement puisse être redéployée plus en adéquation avec les demandes.

¹ À partir d'éléments fournis, entre autres, par l'agence régionale Auvergne Rhône-Alpes de la Fondation Abbé Pierre.

De la même manière, on déplore une **insuffisance de logements accompagnés** dans le Sud de l'Ardèche, qui en est quasiment dépourvu (une expérimentation d'intermédiation locative en projet dans le Sud Ardèche avec 20 à 30 logements visés devrait pallier, en partie, ce manque).

L'habitat des Gens du voyage est lui aussi gravement carencé avec seulement 67 aires d'accueil réalisées sur les 165 requises, dans les 9 communes de plus de 5 000 habitants (41 % des objectifs atteints). Aucune aire de grand passage n'a été jusqu'à présent réalisée (alors que 2 de ces aires seraient nécessaires).

Le parc social est composé de quelque **16 000 logements sociaux, dont 86 % sont gérés par 2 bailleurs sociaux** (Ardèche Habitat et ADIS). Ardèche habitat est en situation de fragilité économique. Le problème vis-à-vis de ce parc est qu'il est concentré à Annonay, Privas et Aubenas et que la moitié des logements date d'avant 1977. On compte environ 5 000 demandeurs de logements sociaux, pour près de 1 500 attributions ; 77 % de la demande active date d'il y a moins d'un an avec des **besoins essentiellement en petits logements** (40 % des demandes, contre 20 % du parc composé de petites typologies).

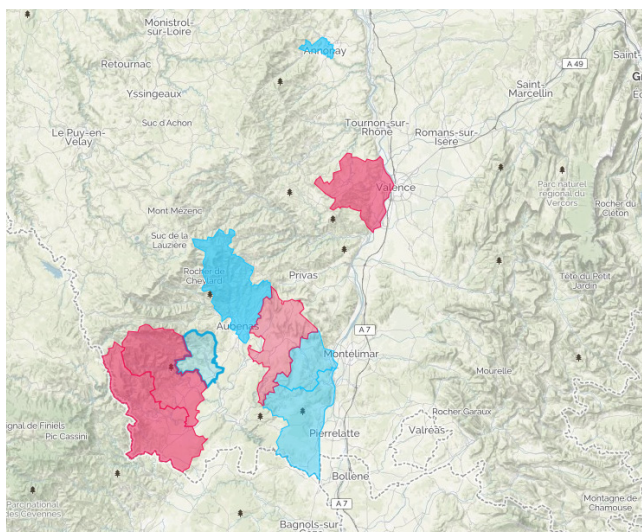
En matière de LHI, les données FILOCOM, indiquent que **plus de 5 000 logements seraient potentiellement indignes en Ardèche**. En 2017, 423 Propriétaires Occupants ont été aidés, ainsi que 55 Propriétaires Bailleurs. Malgré ces résultats et l'ampleur de la tâche, le PIG LHI départemental qui fonctionnait depuis 2013 a été interrompu en 2019. Ce retrait est partiellement compensé par plusieurs OPAH et autres opérations de requalification du parc ancien en cours sur le territoire. Ces opérations laissent cependant **de nombreuses « zones blanches » en matière de LHI**.

Le territoire couvert actuellement correspond aux programmes suivants :

- 3 OPAH classiques (CC Berg et Coiron, CC Pays des Vans, CC du Pays de Beaume Drobie & CC de Rhône Crussol),
- 1 OPAH centre bourg (CC Largentiere Val de ligne),
- 4 OPAH RU (cœur de ville historique d'Annonay, Cc du Pays d'Aubenas Vals, CC DRAGA - Du Rhône Aux Gorges de l'Ardèche), Rénov'habitat Rhône Helvie),
- 3 villes retenues pour l'opération cœur de ville : Annonay, Aubenas, Privas...

PÉRIMÈTRE DES OPAH

- OPAH : Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat - classique
- OPAH-RU : OPAH de renouvellement urbain
- OPAH Centre Bourg
- OPAH-Copro : OPAH de copropriétés en difficulté



LES ACTIONS ENGAGÉES PAR LA CC DU PAYS DES VANS

Les élus de la CC des Vans affirment leur intérêt pour les questions relatives au logement : « *Le logement est une priorité pour des communes comme les nôtres* ». À cela deux raisons principales :

La commune des Vans est l'une des plus concernées par le mal-logement dans le département avec plus de 100 maisons classées en habitat potentiellement indigne. « *Quand on rentre chez les gens, on voit les problèmes* ». Ce sont notamment les étages au-dessus des commerces, en centre bourg, qui sont concernés. Les propriétaires les louent en l'état et pourtant il n'y a aucun dossier de « propriétaire bailleur » déposé dans le cadre de l'OPAH. L'APL versée au propriétaire en tiers payant est largement responsable de cette situation. La maire des Vans se dit très favorable au « permis de louer » pour lutter contre cette pratique.

La commune des Vans comme d'autres communes de la CC sont touchées par un **double phénomène de renchérissement des prix¹ et de réduction du foncier à bâtir**, qui limitent fortement l'accessibilité des ménages autochtones. Pour lutter contre cela, ces communes cherchent à développer une offre de logements abordables et de logements sociaux.

¹ Le tourisme et le retour des retraités « tirent les prix vers le haut » : compter 250 000 à 300 000 euros minimum pour une maison individuelle neuve de 100 m².

Cette politique volontariste de développement d'une offre sociale peut être réalisée à travers les logements communaux (ils proviennent de biens achetés par la collectivité qui les remet à la location après travaux, avec parfois l'aide du Conseil Départemental) ou au moyen de baux emphytéotiques contractés avec des organismes d'HLM. **44 nouveaux logements sociaux sont en projet rien que sur la commune des Vans, lesquels viendront s'ajouter aux 111 existants.** Les autres communes de la CC développent ponctuellement quelques programmes (14 logements, par exemple, à Saint-Paul-le-Jeune où existaient déjà 14 logements communaux).

En termes d'hébergement ou d'offres spécialisées, 3 structures équipent le territoire de la CC :

- Une maison des sans-abris, qui va évoluer vers un accueil des saisonniers, faute de « réels » SDF sur le territoire ;
- Deux EHPAD, surtout destinés à des personnes âgées isolées de plus de 80 ans : un établissement public de 145 places qui dispose d'une unité Alzheimer de 25 places et qui propose un accueil de jour de 6 places ; et un établissement privé à but non lucratif de 80 places. Le montant de la prise en charge (de l'ordre de 2 000 €) pose un problème pour les retraités

modestes, notamment issus de monde agricole, qui ont souvent des ressources qui ne dépassent pas les 600 € mensuels.

À noter aussi **qu'une centaine de migrants ont été accueillis aux Vans pendant 2 ans avec l'appui du secteur associatif.**

Gouvernance et stratégies de lutte contre le mal-logement

L'« ALLER VERS », UNE NÉCESSITÉ POUR AGIR EN DIRECTION DE CERTAINES PERSONNES DÉFAVORISÉES DU TERRITOIRE

De l'avis des responsables de la Communauté de communes du Pays des Vans, les problèmes de logement comme la pauvreté sont réellement présents sur le territoire mais largement amortis et « invisibilisés par la solidarité des villages et des hameaux ». **La vie associative comme les services à la personne sont très dynamiques** (Secours catholique, Resto du cœur¹, services d'aides à domicile avec l'ADMR et Vivre chez soi). Cependant ces intervenants détectent

L'ASSOCIATION DU FOYER DE L'OISEAU BLEU : UN ACTEUR IMPORTANT DE L'HÉBERGEMENT ET DE L'INSERTION PAR ET VERS LE LOGEMENT SUR LE TERRITOIRE DU SUD ARDÈCHE

L'association du Foyer de l'Oiseau Bleu intervient sur le territoire du Sud Ardèche où « les problématiques sont multiples, en termes d'éloignement des services, du manque de logements, et où réside un grand nombre de personnes en situation de grande précarité sociale ». Elle gère aujourd'hui :

- Le CHRS L'eau Vive (qui accueille des femmes et des familles monoparentales) ;
- L'ACI l'Atelière ;
- Le pôle logement, où des professionnels de l'intervention sociale accompagnent à l'extérieur de la structure, un public en grande précarité sociale.

Dans le cadre de son **pôle logement**, l'association gère 5 logements ALT :

- 2 sur la commune des Vans, un de type F1 et un studio (parc privé)
- 2 sur la commune de Joyeuse, un type F2 et un studio (parc privé)
- 1 sur la commune de Largentière, type F3 (parc public/Ardèche Habitat)

Elle assume en outre, diverses **mesures d'AVDL** : en 2018, 84 personnes ont bénéficié d'une mesure AVDL (contre 66 en 2017, soit 27 % d'augmentation).

Par ailleurs, elle prend en charge le **Centre de Ressources Itinérant autour du Logement (CRIL)** qui déploie son action vers un public relevant du PDALHPD (public pas ou plus connu des services sociaux) sur un secteur sud Ardèche regroupant quatre communautés de communes : Val de Ligne, Beaume Drobie, Gorges de l'Ardèche, Pays des Vans. (Voir encadré, plus loin, pour la description de l'action).

¹ Il y a 200 inscrits aux Restos du cœur rien qu'aux Vans.

très souvent des **problèmes autres que celui de l'insuffisance des ressources** (l'isolement, la maladie, le logement indigne, la précarité énergétique...) et permettent une orientation vers les services sociaux ou des opérateurs.

Le CRIL - Centre de Ressources Itinérant autour du Logement (*voir supra*) relève de la même logique de « l'aller vers » et, à cet égard, apparaît comme un outil important de l'action en faveur du logement des personnes défavorisées, dans la mesure où il permet de structurer la réponse en aval des problèmes détectés. « *Les gens prennent conscience de leurs problèmes de logement et qu'ils ont des possibilités d'être aidés pour cela, si on leur en parle* ». De manière générale, ce sont les publics ainsi touchés qui sont peu connus des services sociaux.

Par ailleurs, le CRIL est mobilisé pour accompagner les ménages en situation d'impayés de loyer. Dans le cadre de la CCAPEX, les Travailleurs sociaux du CRIL prennent en charge le suivi des ménages sans suivi. Ils se rendent chez les personnes (ou les rencontrent dans un lieu public le cas échéant), et élaborent avec eux un projet « négocié » de sortie des impayés. Sur 25 cas suivis, 20 ménages ont évité ainsi l'expulsion.

Quelques situations emblématiques rencontrées sur le territoire de compétence de l'association des foyers de l'Oiseau bleu :

- Suite à un signalement de la CCAPEX : 1 homme âgé de 60 ans, divorcé et isolé, logé en HLM sans électricité et sans téléphone, en situation d'impayés dont l'origine des problèmes vient d'une « phobie administrative » et qui suite à une visite à son domicile reprendra le paiement de son loyer (en liquide) ; ce qui interrompra les procédures en cours contre lui.
- 1 femme qui suite à une rupture dans les aides perçues, décide de quitter son logement et de vivre dans sa voiture. Elle sera relogée après une réouverture de ses droits.
- 1 homme seul logeant dans un abri de fortune en forêt, suite à une prise de contact du CRIL choisira de passer un BAFa, première étape vers un hébergement et un logement.
- 1 femme seule avec 7 enfants orientée par le SIAO pour bénéficier d'un hébergement suite à une rupture conjugale, bénéficiera d'un logement avec intermédiation locative (dans une logique de « Logement d'abord » avec un bail glissant et un accompagnement social).

VALORISATION D'UNE INITIATIVE SOUTENUE PAR L'AGENCE RÉGIONALE DE LA FONDATION ABBÉ PIERRE¹

Le **Centre de Ressources Itinérant autour du Logement (CRIL)** dont l'origine remonte à l'année 2015, suite à un appel à projets de la DIHAL, illustre bien, par son fonctionnement ce que sont les difficultés de mise en œuvre de l'action publique dans un territoire rural peu dense comme celui du Sud de l'Ardèche (Ardèche Cévenole). En effet, l'objectif du CRIL est de proposer une nouvelle réponse adaptée aux besoins du territoire en offrant un « service itinérant » en direction des personnes défavorisées qui rencontrent des problèmes de logement.

Ce service pris en charge par l'association du Foyer de l'Oiseau bleu (CHRS l'Eau Vive), consiste à proposer l'aide de travailleuses sociales à des ménages démunis, qu'ils soient propriétaires, locataires ou qu'ils soient en habitat de fortune ou même sans logement.

La création de ce service est issue de l'expérience acquise sur le terrain lors de l'accompagnement des publics en difficultés pour leur maintien dans le logement ou la recherche de solution d'hébergement. En Ardèche, en milieu rural, les difficultés sont accentuées du fait de l'éloignement des centres administratifs et des difficultés de transport.



Dans les petites communes, des personnes vivent en camion, sous une tente de camping, dans une cabane... dans des conditions très précaires. Certaines de ces personnes sont venues en Ardèche pour travailler, souvent en saison, et ont décidé de rester. Mais pour la plupart d'entre elles, les difficultés surviennent ensuite : trouver un logement correct, du travail à long terme... D'autres personnes hésitent à se faire connaître, ou simplement ignorent leurs droits alors qu'elles vivent dans des conditions très précaires et dans un habitat parfois très dégradé. Comment les accompagner, leur proposer un rendez-vous ou simplement leur ouvrir leurs droits ?

¹ Sources : Agence régionale Auvergne Rhône-Alpes de la Fondation Abbé-Pierre et association du Foyer de l'Oiseau bleu.

Le CRIL a été créé pour répondre à ces préoccupations. Dans un premier temps, ce service a été proposé à partir d'un véhicule aménagé qui se rendait dans différents bourgs du sud du département et fonctionnait avec des « permanences » où les habitants pouvaient bénéficier d'une écoute, mais aussi d'informations, d'un accompagnement dans les premières démarches administratives voire d'une médiation pour prévenir des expulsions locatives ou pour accompagner les relogements suite à une expulsion (en lien avec la CCAPEX). Les intervenants du CRIL suite à ces rencontres organisaient un relais vers les partenaires les plus à même de trouver avec les personnes la meilleure solution possible pour leur logement ou leur hébergement.

En 2016, à la fin de l'expérimentation, les services de la DDCSPP ont invité l'association des Foyers de l'Oiseau bleu à présenter ce projet aux Fondations de France et de l'Abbé Pierre qui ont accepté de le financer. Le fonctionnement du CRIL a quelque peu évolué afin d'optimiser la démarche consistant à « aller vers ». Les permanences se tiennent maintenant dans les lieux de distribution de l'aide alimentaire et dans les « ressourceries ». Les questions relatives au logement sont abordées là où la pauvreté se manifeste et où les personnes sont disposées à parler de leurs problèmes de logement.

LA GOUVERNANCE LOCALE EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE L'HABITAT ET DE DISPOSITIFS DE LUTTE CONTRE LE MAL-LOGEMENT

Les acteurs du département de l'Ardèche ont mis en œuvre l'ensemble des outils et dispositifs permettant d'agir en faveur du logement des personnes défavorisées. Cependant, il existe certaines spécificités locales qui doivent être mentionnées ici, comme doivent être indiqués aussi les manques et les évolutions récentes dans le positionnement de certains acteurs :

- Les EPCI du département comptent au total une douzaine de PLH (dont certains encore en cours d'élaboration) ainsi que 4 SCOT (dont 2 inter-départementaux) : SCOT Ardèche méridionale, Centre Ardèche, Rives du Rhône élargie, Rovaltain Drôme-Ardèche. Par ailleurs, 7 Conférences intercommunales du logement fonctionnent sur le département pour 4 territoires en politique de la ville (situés à Aubenas, Annonay, Le Teil et Privas).
- En termes d'instances partenariales fonctionnant à l'échelle du département, sont recensés :
 - ° Un SIAO, en place ;
 - ° Un PDALHPD 2018-2022 avec MOUS d'animation confiée à SOLIHA 07 jusqu'à la fin de 2018 mais arrêt du financement de cette MOUS en 2019 (à l'initiative du Département et suivi par l'État) et des moyens mis sur l'observation (via ADIL¹) ;
 - ° Un observatoire départemental de l'habitat commun avec celui de la Drôme
 - ° Un PDLHI créé en 2012, avec depuis 2018, la mise en place d'un groupe de travail sur le traitement conjoint LHI/LPE ;
 - ° Une CCAPEX qui fonctionne depuis 2011 ;
 - ° Une MOUS sur la sédentarisation des GDV depuis 2016 impliquant l'État, le Département et les EPCI concernés.

Si globalement le partenariat est relativement bien structuré dans le département, des cloisonnements entre hébergement et logement sont pointés par certains acteurs, ainsi qu'un défaut d'articulation entre les PLH et les actions du PDALHPD (pas de réel croisement entre les objectifs des deux Plans).

En synthèse

Sur le contexte et les besoins spécifiques

- Une situation emblématique des communes rurales ayant une certaine attractivité (démographie et prix de l'immobilier en hausse) et qui connaît un regain d'activité en raison du tourisme (saisonnier) et du « retour des retraités ». Ce qui génère une certaine tension immobilière en périphérie des centres-bourgs (avec des problèmes de vétusté dans le parc ancien de ces centres), et qui questionne aussi l'offre de services nécessaires pour une population qui vit sur place toute l'année.
- Une pauvreté « cachée » chez certains propriétaires occupants, parfois âgés, mais aussi une marginalité assumée d'une population qui finit par souffrir des conditions précaires dans lesquelles elle vit ; des situations qui nécessitent d'adapter les réponses et les modalités de contact de ces populations avec les pouvoirs publics.
- Une grande volatilité des ménages vivant sur le territoire (entre les retraités qui reviennent au pays, ceux qui s'en vont et les ménages plus jeunes parfois très précaires qui font temporairement l'expérience du monde rural...).

¹ Il n'y a pas d'Adil en Ardèche. Un partenariat a été noué avec l'ADIL de la Drôme afin de pallier ce manque.

Partenariats, gouvernance, modalités d'intervention

- Une démarche affirmée de l'intervention sociale qui s'attacherait à « aller vers » afin de mettre au jour les « mal-logés invisibles » et d'activer pour eux (et avec eux) un accès aux droits (Cf. l'exemple du CRIL). Les prémisses d'une évolution générale des pratiques et des postures professionnelles chez les travailleurs sociaux ?
- Le retrait du Conseil Départemental des politiques du logement (hors FUL/FSL) avec l'arrêt du financement du PIG départemental et de la MOUS d'animation du PDALHPD. Des décisions que pallie un partenariat très personnalisé « entre gens de bonne volonté ». Pour combien de temps ?
- Des acteurs du champ du logement et de l'hébergement mis à mal par les recompositions institutionnelles et les contraintes budgétaires (opérateurs, organismes d'HLM, structures d'hébergements, secteur

associatif...). Des ingénieries en construction et parfois sous-dimensionnées dans les EPCI dont les compétences ont évolué, sans que les transferts de moyens et en personnel compétents aient pu encore être faits.

- Pour la CC du pays des Vans, une intercommunalité qui se construit autour d'un projet social qui inclut les questions de logement : « *L'action sociale d'intérêt communautaire constitue un des leviers essentiels du développement de nos territoires ruraux, dont l'attractivité dépend pour une large part des services proposés aux familles* ». (Vice-président de la CC du Pays des Vans en Cévennes en charge de l'action sociale). Par ailleurs, une véritable politique du logement s'affirme sur le territoire où la question du logement abordable (et pas seulement social) est posée ainsi qu'un certain volontarisme en matière de lutte contre la vacance et l'habitat indigne en centre bourg.

LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

Noms	Structures - Fonctions occupées
Élus	
Jean-Paul MANIFACIER	Ville des Vans - Maire CC Pays des Vans en Cévennes - Président
Gisèle GREGORIAN	CC Pays des Vans en Cévennes - Vice-Présidente en charge de l'action sociale
Administration / Acteurs institutionnels	
Bernadette BOUCHET	DDCS - Adjointe au chef du service politiques sociales et logement
Brigitte PION	Conseil Départemental - Cheffe du Service Action Sociale Logement
Véronique DERRIEN	Conseil Départemental - Cheffe de service insertion DTAS (Direction territoriale d'action sociale) Sud-Ouest
Elizabeth Allègre	CC Pays des Vans en Cévennes - Directrice générale
Opérateurs et associations	
Stéphanie CHIFFE	Association Foyer de l'Oiseau Bleu - Directrice
Thomas DERVIN	SOLIHA - Chargé de mission et d'animation du PDALHPD
Delphine ANDRE	(CRIL) Association Foyer de l'Oiseau Bleu
Célia CARPAYE	(BRSA) Association Foyer de l'Oiseau Bleu

CONCLUSION

GOUVERNANCE LOCALE DES POLITIQUES
DU LOGEMENT : UN CHEMIN CONTRARIÉ

Les travaux et échanges restitués dans ce cahier montrent une montée en puissance, de longue date, de la territorialisation des politiques de l'habitat. La prise de responsabilités réaffirmées depuis maintenant une génération par les intercommunalités, ne semble plus faire réellement débat parmi les intervenants du colloque et les acteurs locaux, quelle que soit leur sensibilité politique. Cette évolution est incontestablement une avancée pour la cause des mal-logés, qui a permis à des centaines d'administrations locales, dans les principales villes de France, de s'approprier les outils de la politique du logement.

Pour autant, ce cheminement ininterrompu et régulier vers la décentralisation de ces politiques n'est pas un long fleuve tranquille, et la persistance de la crise du logement, voire à certains égards son aggravation, doit nous rappeler la longueur du chemin à parcourir et la hauteur des obstacles à surmonter avant de parvenir à ce qui pourrait être une gestion décentralisée idéale des politiques de l'habitat par des intercommunalités adaptées à la réalité des bassins de vie.

Tout d'abord, le choix de l'intercommunalité comme acteur central des politiques de l'habitat ne s'est pas accompagné d'un réel dessaisissement des autres strates administratives, mais a plutôt ajouté une strate au mille-feuilles institutionnel, au risque de renforcer la dilution des responsabilités et l'illisibilité de ces politiques auprès des citoyens. Les communes conservent une légitimité forte, la main sur les permis de construire et une influence majeure au sein des EPCI. Les départements jouent un rôle important dans les politiques sociales et se voient parfois déléguer, surtout dans les zones rurales, la gestion des aides à la pierre. Les régions et l'Europe abondent ici ou là les financements existants. Et surtout l'État conserve des prérogatives majeures : hébergement, DALO, financement (ou pas...) des aides à la personne et des aides à la pierre, incitations à l'investissement locatif, règles d'attribution des logements sociaux, autorisation de l'encadrement des loyers, octroi de la force publique,

définition des PTZ et des aides à la rénovation énergétique, tutelle sur les grandes agences comme l'ANAH ou l'ANRU ou sur la Caisse des dépôts, et tant d'autres cadres dans lesquels l'action publique locale s'inscrit sans même s'en apercevoir.

Au milieu de cet enchevêtrement de responsabilités, sous la tutelle plus ou moins bienveillante, plus ou moins étroite, de l'État central ou local, les EPCI ne semblent finalement pas si souverains dans le champ du logement. Leur autonomie fiscale se réduit chaque année sous l'effet des réformes de l'État, la plus récente étant la suppression de la taxe d'habitation. Leur légitimité politique est concurrencée par celle des maires, tant que les conseillers intercommunaux ne bénéficient pas d'une véritable élection dédiée, au suffrage universel direct. Leur champ de compétences est partagé, notamment en direction des personnes défavorisées, avec l'État qui héberge et les départements qui accompagnent. Au final, bien peu de citoyens se tournent vers l'intercommunalité quand il s'agit de trouver à se loger.

Mais la principale limite à une action locale déterminée pour faire face à la crise du logement, au-delà du « mecano institutionnel », réside dans la grande disparité de l'implication des autorités locales dans ce chantier souvent très technique et à bien des égards, décourageant, tant les outils publics peuvent sembler dérisoires face à la force du marché et à la précarisation de la société. Pourtant, de nombreux exemples, longuement développés ici, montrent que des collectivités, si elles agissent en concertation avec toutes les parties prenantes et s'arment de patience, obtiennent des résultats à long terme. Il est vrai que les conditions à remplir sont complexes : action stable sur le temps long, opérateurs publics efficaces, travail transversal avec les acteurs du social et de la santé, consensus entre les autorités locales et l'État, constitution d'équipes techniques stables et compétentes, priorité donnée aux personnes les plus en difficulté... La constitution de ce type de pouvoirs locaux, déjà difficile, doit

en outre s'accompagner d'une collaboration avec des contre-pouvoirs associatifs et citoyens, aiguillons indispensables pour pointer les lacunes, porter la voix des personnes marginalisées ou expérimenter des initiatives innovantes.

On voit bien, en les explicitant, à quel point la réunion de ces conditions est compliquée. C'est l'improbabilité d'une conjoncture locale aussi parfaite, qui légitime sans doute encore pour très longtemps et dans de nombreux territoires, l'intervention de l'État. Celle-ci n'est pas forcément descendante ou aveugle aux spécificités. Elle peut se contenter par exemple de fixer des objectifs, de mesurer leur atteinte et de sanctionner les récalcitrants. C'est le sens par exemple de la loi SRU, qui impose des quotas de logements sociaux, de la loi DALO qui contraint les acteurs à reloger les ménages reconnus prioritaires, ou de la loi Égalité et Citoyenneté qui impose des quotas d'attributions HLM aux publics prioritaires et aux ménages les plus pauvres. Charge ensuite aux autorités locales de s'organiser pour respecter ces exigences minimales du vivre-ensemble, et à l'État de les accompagner, de les sanctionner si besoin, voire de reprendre les compétences.

Ce tableau exigeant ne doit pas doucher les bonnes volontés mais plutôt inciter à l'action. Et d'ailleurs, les dernières élections municipales ont eu la vertu de montrer que, à dispositif institutionnel inchangé, le vote des électeurs pouvait entraîner des modifications concrètes et rapides. De nombreuses collectivités, comme Montpellier, Bordeaux ou Lyon, s'engagent dans la voie de l'encadrement des loyers. D'autres, comme Villeurbanne, adoptent la Déclaration des droits des personnes sans-abri. Certaines, enfin, se lancent dans la politique du Logement d'abord, main dans la main avec l'État en répondant à l'appel à manifestation d'intérêt pour la mise en œuvre accélérée du Logement d'abord, comme Paris, Marseille, Rennes ou Tours. La Fondation Abbé Pierre accompagnera toujours les bonnes volontés, avec exigence, en cherchant à renforcer la société civile locale et à faire entendre la voix des personnes mal logées par-delà les contingences et les alternances politiques.

GLOSSAIRE

AMI : Appel à manifestation d'intérêt

ANAH : Agence nationale de l'habitat

ANRU : Agence nationale de la rénovation urbaine

APL : Aides personnelles au logement

CAF : Caisse d'allocations familiales

CHRS : Centre d'hébergement et de réinsertion sociale

DALO (loi) : Droit au logement opposable

DDCS : Direction départementale de la cohésion sociale

DDCSPP : Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations

DDTM : Direction départementale des territoires et de la mer

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

ELAN (loi) : Loi portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique

EPCI : Établissement public de coopération intercommunale

FSL : Fonds de solidarité logement

LEC (loi) : Loi relative à l'égalité et à la citoyenneté

MAPTAM (loi) : Loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles

MDM : Médecins du monde

MOUS : Maîtrise d'ouvrage d'insertion

NOTRe (loi) : Loi portant nouvelle organisation territoriale de la République

OPAH-RU : Opération programmée de l'amélioration de l'habitat – renouvellement urbain

ORI : Opération de restauration immobilière

PDAHLPD : Plan départemental pour l'accès à l'hébergement et au logement des personnes défavorisées

PIG : Programme d'intérêt général

PLAI : Prêt locatif aidé

PLH : Programme local de l'habitat

PLS : Prêt locatif social

PLUI : Plan local d'urbanisme intercommunal

PLUS : Prêt locatif à usage social

PNRQAD : Programme national de rénovation des quartiers anciens dégradés

RSA : Revenu de solidarité active

SNE : Système national d'enregistrement (de la demande de logement social)

SRU (loi) : Loi solidarité et renouvellement urbains

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES ET RAPPORTS

Bihl, A., Pfefferkorn, R. (2008), *Le système des inégalités*, Paris, La Découverte, collection Repères.
CREDOC (novembre 2017), *Les Français et leurs territoires : vécus et attentes vis-à-vis des pouvoirs publics*.

Fondation Abbé Pierre, *Rapports 2014 et 2020 sur l'état du mal-logement en France*.

France Stratégie, « Dynamiques et inégalités territoriales », juillet 2016.

Maurin, L., *Comprendre les inégalités*, publication de l'Observatoire des inégalités, 2018.

ARTICLES

Cauchi-Duval, N., Courneau, F. et Rudolph, M., « La décroissance urbaine en France : les effets cumulatifs du déclin », *Métropolitiques*, 2017.

François, C., « Un droit au logement à géométrie variable. Les ancrages socio-spatiaux du Fonds solidarité logement », *Espaces et Sociétés*, Vol. 170, n°3, p. 91-106. 2017.

Madec, P., « Des inégalités à tous les étages », *Revue Projet*, Vol. 364, n°3, p. 66-76. 2018.

Métropolitiques, « Inégalités territoriales : parlons-en ! », *Libération*, 12/10/2018.

Poupeau, F. et Tissot, S., « La spatialisation des problèmes sociaux », *Actes de la recherche en sciences sociales*, Vol. 159, n°4, p. 4-9. 2005.



Être humain !

DÉLÉGATION GÉNÉRALE

3, rue de Romainville 75019 PARIS

Tél. : 01 55 56 37 00

Fax : 01 55 56 37 01

fondation-abbe-pierre.fr