



LES CAHIERS DU MAL-LOGEMENT DE LA FONDATION ABBE PIERRE

ECLAIRAGE REGIONAL SUR L'ETAT DU MAL-LOGEMENT

REGION LANGUEDOC-ROUSSILLON

JUILLET 2007

Etude réalisée par :

FORS RECHERCHE
SOCIALE

*Julien LEPLAIDEUR
Didier VANONI*

Secteur Etudes et Recherches de la Fondation Abbé Pierre

Contact : Christophe Robert

Mail : crobert@fondation-abbe-pierre.fr Tél : 01 55 56 37 21 Fax : 01 55 56 37 04

I. DYNAMIQUES SOCIODEMOGRAPHIQUES : UNE CROISSANCE DE LA POPULATION SOUTENUE, INEGALEMENT REPARTIE SUR LE TERRITOIRE.....	4
1.1. Le constat général d’une attractivité soutenue du Languedoc-Roussillon	4
1.2. Les sous-espaces régionaux dynamiques : frange littorale et agglomérations.....	4
1.3. Les différents profils de la population languedocienne	7
II. LE DEFICIT DE LOGEMENTS SOCIAUX FACE A L’EXTREME TENSION DU MARCHÉ DE L’HABITAT	10
2.1. Une part importante de résidences secondaires mais un renversement de tendance dans le statut résidentiel des constructions neuves	10
2.2. Une hausse des prix sans la soupape que pourrait représenter le logement social	11
III. LA DIFFUSION DES EXCLUSIONS LIEES AU LOGEMENT : LES FIGURES DU MAL-LOGEMENT EN LANGUEDOC-ROUSSILLON	16
3.1. Un manque crucial de structures d’hébergement	16
3.2. Du mal-logement au non-logement : plusieurs cas spécifiques au Languedoc-Roussillon	16
3.3. Les difficultés de logement des travailleurs saisonniers : une explication aux problèmes croissants de recrutement.....	19
3.4. Le déficit d’offre face à la précarité des conditions de logement des étudiants	20
3.5. Centres anciens et l’exposition aux risques d’inondation : deux situations d’habitat indigne en Languedoc-Roussillon.....	21
IV. LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES : UNE REPRISE DE LA CONSTRUCTION MAIS UNE FAIBLE ATTENTION PORTEE AU LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS	24
4.1. Le renforcement mesuré et mal orienté de l’offre de logements	24
4.2. Le compte n’y est pas : 12 000 logements sociaux supplémentaires seraient nécessaires chaque année.....	25
4.3. Logement des étudiants et des travailleurs saisonniers : des initiatives plus ou moins consistantes	27
4.4. Les gens du voyage : entre reconnaissance culturelle et méconnaissance politique.....	28
4.5. Lutte contre les situations de non-logement et l’habitat indigne : le cercle vicieux du « laisser faire »	29
4.6. Au bas de la chaîne du logement, les structures d’hébergement restent oubliées.....	32
4.7. Actions et intentions des P.D.A.L.P.D.	32
POUR CONCLURE PROVISoireMENT	35
BIBLIOGRAPHIE INDICATIVE	37
ANNEXES	38
Le calcul des besoins théoriques en logements neufs	38

ECLAIRAGE REGIONAL SUR L'ETAT DU MAL-LOGEMENT

REGION LANGUEDOC-ROUSSILLON

La région Languedoc-Roussillon bénéficie en France d'une image globalement positive. Pour preuve, son attractivité la positionne en première place des régions sur le plan de la croissance démographique au cours des dernières années (+1,43% par an entre 1999 et 2005)¹, devant la région Midi-Pyrénées (+1,15%). Comme souvent, ce dynamisme pourrait être l'indicateur de la bonne santé économique et sociale de la région et démontrer la bonne gestion politique de son aménagement. Force est de constater pourtant que cette croissance ne s'accompagne que rarement de tels constats positifs. Ainsi, la région est deuxième, mais cette fois en ce qui concerne le taux de chômage (11,8% au sens du Bureau International du Travail – décembre 2006, INSEE), juste derrière le Nord-Pas-de-Calais (12,1%). C'est dans le croisement de ces deux caractéristiques, croissance démographique et précarité, que le cœur de la problématique du mal-logement en Languedoc-Roussillon va se retrouver.

La tâche des pouvoirs publics concernant le logement est d'autant plus ardue que ces deux phénomènes coexistent dans les mêmes sous-espaces régionaux. L'arc Perpignan – Montpellier – Nîmes, urbain et littoral, sert d'espace réceptacle à cette poussée de population et accueille dans le même temps les populations les plus démunies ; à l'inverse, l'arrière-pays, rural et montagnard, tend aujourd'hui à être délaissé. Les tensions dans l'accès au logement, résultant de cette concentration spatiale des phénomènes démographiques et sociaux, sont d'autant plus vives : l'accroissement de la population renforce le déséquilibre entre l'offre et la demande, créant du même coup une explosion des prix fonciers et immobiliers, ce qui oblige une part sans cesse croissante des ménages à trouver de nouvelles solutions pour se loger. Dans le meilleur des cas, ces solutions passent par des relocalisations : toujours plus loin des centres-villes (voir le phénomène de périurbanisation de la frange littorale), ces ménages qui peuvent encore prétendre au droit au logement, c'est-à-dire à un logement décent, se trouvent fragilisés au regard de leur droit à la ville, et doivent faire face aux manques d'équipements et de services de communes plus habituées à gérer des flux touristiques qu'à accompagner les besoins des sédentaires. Dans le pire des cas, les solutions trouvées pour répondre à cette crise aigue du logement mettent en branle ce principe même de droit au logement. Si certains ménages sont obligés de passer au-delà des critères de décence ou de dignité pour continuer à être « logés », d'autres, de plus en plus nombreux, ne trouvent de solutions que dans des situations qui peuvent être qualifiées de « non-logement » : le moindre abri de fortune peut alors devenir un logement permanent.

Ces constats alarmants pourraient avoir incité les pouvoirs publics, ayant compris les erreurs d'anticipation faites par le passé, à entreprendre l'ensemble des démarches nécessaires pour faire face à ce double défi de la croissance démographique et de la précarisation des situations à l'égard du logement. Beaucoup d'indices donnent cependant à croire que cela n'est pas le cas et que si certains efforts sont faits pour commencer à enrayer les effets de l'essor démographique sur le marché de l'habitat, ceux-ci sont non seulement encore insuffisants mais

¹ *Insee Première*, n°1058, janvier 2006.

ne sont aussi que très rarement accompagnés d'initiatives quant au deuxième défi : la sortie progressive de ces situations croissantes de mal ou de non-logement.

I. DYNAMIQUES SOCIODEMOGRAPHIQUES : UNE CROISSANCE DE LA POPULATION SOUTENUE, INEGALEMENT REPARTIE SUR LE TERRITOIRE

1.1. LE CONSTAT GENERAL D'UNE ATTRACTIVITE SOUTENUE DU LANGUEDOC-ROUSSILLON

La croissance de la population en Languedoc-Roussillon est une des plus fortes de France. A l'instar des autres régions méridionales (Provence-Alpes-Côtes-d'Azur, Midi-Pyrénées...), cette croissance est supérieure à 1% depuis de longues années. Elle se situe même à 1,1% au cours de la période 1962 - 1999 et à 1,4% depuis ; soit, entre 1999 et 2006, une augmentation de la population de plus de 30 000 habitants par an. A titre de comparaison, le rythme annuel de croissance de la population sur cette dernière période a été, en France, de l'ordre de 0,6%. Aujourd'hui, le territoire languedocien compte donc un peu plus de 2,5 millions d'habitants, ce qui le place au 9^{ème} rang des régions françaises.

Si la population régionale a augmenté d'un ¼ de million d'habitants en 7 ans, cette croissance apparaît d'autant plus spectaculaire au regard de la raison principale d'une telle évolution : le solde migratoire. Ainsi, sur les 250 000 nouveaux habitants de la région entre 1999 et 2007, près de 225 000 sont imputables aux flux migratoires positifs, soit 90%. Ce chiffre témoigne d'une caractéristique majeure de ce territoire, son attractivité, la plus forte de France, qui a plusieurs incidences sur la problématique du logement (cf. plus bas). La reprise de la natalité depuis le milieu de la décennie 1990, supérieure à celle de la France métropolitaine (+1,4% contre 0,7%) contribue également à cette croissance démographique. Cependant, cette croissance importante de la population languedocienne n'est due que marginalement à son solde naturel.

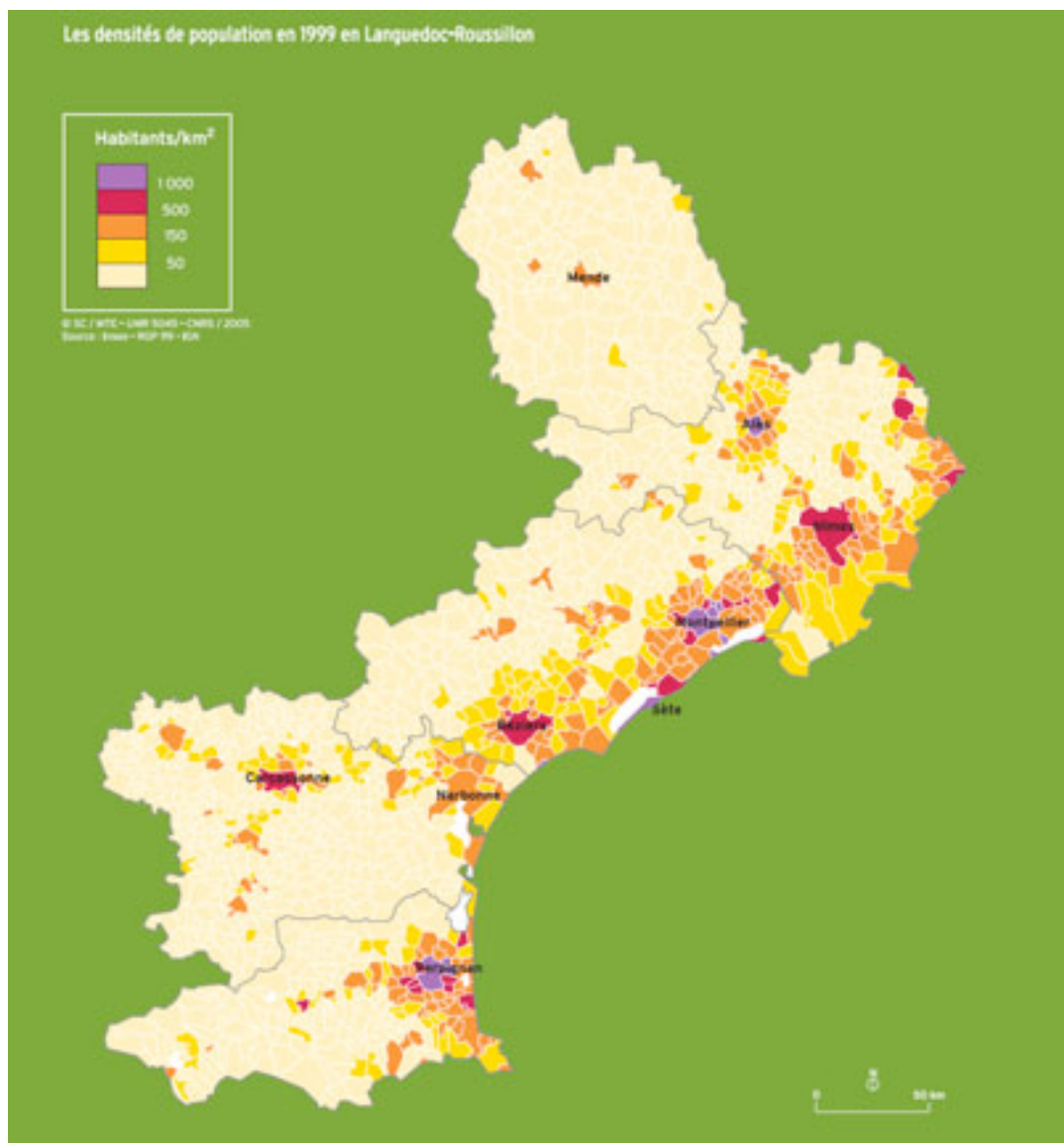
1.2. LES SOUS-ESPACES REGIONAUX DYNAMIQUES : FRANGE LITTORALE ET AGGLOMERATIONS

L'accroissement soutenu de la population languedocienne ne va pas se présenter de manière homogène sur l'ensemble du Languedoc-Roussillon. Dès qu'on appréhende plus finement les 27 400 km² du territoire régional, on constate que les évolutions démographiques prennent des formes particulières selon le sous-espace étudié. Autrement dit, l'attractivité massive reconnue à la région ne doit pas être considérée uniformément : certaines zones restent tenues à l'écart de cette évolution et d'autres sont des moteurs, voulus ou contraints, de cette attractivité si intense.

La zone littorale : de la station balnéaire à la commune périurbaine

La frange littorale fait partie de ces espaces qui tendent à accueillir une proportion de plus en plus grande de la population régionale. Si les formules varient pour définir avec exactitude le périmètre de ce littoral, toutes s'accordent pour reconnaître son poids démographique et le rôle économique qui lui incombe. Ainsi, les 54 communes littorales que compte la région, c'est-à-dire les communes riveraines de la Méditerranée ou des zones lagunaires, représentaient, en

1999, 15% de la population du Languedoc-Roussillon alors même qu'elles ne représentaient, en superficie, que 6%. Avec une densité moyenne de 218 habitants par km² contre 84, pour l'ensemble de la région, toujours en 1999², les données démographiques rendent bien compte du changement de rôle des sites balnéaires. Au milieu des années 60, la Mission Racine avait lancé un vaste programme d'aménagement de la frange maritime, amenant à la création de plusieurs stations balnéaires telles que la Grande-Motte et ses immeubles aux formes si spécifiques. Mais aujourd'hui, sous la pression des agglomérations comme Montpellier, la question n'est plus d'offrir des activités attractives pour les touristes deux mois dans l'année mais bien de développer les équipements nécessaires à l'accueil et au logement permanent des populations sédentaires. Autrement dit, après un rôle essentiellement balnéaire, les stations littorales doivent aujourd'hui repenser leur développement dans ce contexte général de périurbanisation et assumer de plus en plus le rôle de ville fonctionnelle tel qui leur est demandé.



² Le présent document s'attache à fournir les données les plus actualisées possibles. Ainsi, la présentation de données issues du RGP 1999 signifie que des informations plus actuelles, telles que les estimations de recensement 2004-2005 ne sont pas disponibles pour cet indicateur.

Les aires urbaines : l'attractivité de l'arc Perpignan – Montpellier – Nîmes

Les agglomérations sont le deuxième type de sous-espace à forte croissance de la région. Si peu de chiffres récents sont disponibles, on peut constater que les trois principales aires urbaines du Languedoc-Roussillon, Montpellier, Perpignan et Nîmes, regroupaient, en 1999, plus de 930 000 habitants sur les 2 295 000 que comptait la région, soit 40,5%. Parmi l'ensemble des aires urbaines languedociennes, celles situées autour de l'axe Perpignan – Montpellier sont les plus dynamiques démographiquement : des villes comme Béziers, Sète, Agde et Narbonne connaissant des soldes migratoires positifs particulièrement élevés au regard de leur taille d'origine (de +2000 à +4500 sur la période 1990-1999).

A contrario, des communes situées plus à l'intérieur des terres souffrent quant à elles d'une évolution beaucoup plus retenue : l'aire urbaine de Carcassonne, par exemple, n'aurait connu un solde migratoire sur la période 1990-1999 positif qu'à hauteur de 650 unités, soit 7 fois moins que la deuxième ville du département, Narbonne, à la population pourtant moindre. Le même constat pouvant être fait pour Alès, commune davantage tournée vers le piémont et l'arrière-pays que vers la mer. A la lumière de ces quelques exemples, on perçoit bien que l'évolution des agglomérations languedociennes n'est pas identique mais varie selon leur situation géographique.

En résumé, il se dégage que les dynamiques démographiques en Languedoc-Roussillon sont de deux ordres. D'un côté, l'arrière-pays et les zones montagneuses, parfois rurales comme en Lozère, souffrent d'une stagnation et d'un vieillissement de leur population. De l'autre côté, la frange littorale et les agglomérations qui la jouxtent doivent assurer l'absorption rapide de nouveaux arrivants. A l'échelle des départements, cela se traduit par trois tendances : l'Aude et la Lozère connaissent des croissances nettement inférieures au rythme régional, le Gard et les Pyrénées Orientales connaissent un rythme équivalent, aux alentours de la moyenne languedocienne, l'Hérault croît à un rythme supérieur.

L'agglomération montpelliéraine comme moteur de l'essor démographique départemental et régional

La spécificité de l'Hérault appelle des considérations plus précises. En effet, Montpellier tend de plus en plus à s'affirmer comme la capitale d'une région auparavant tiraillée entre Toulouse et Marseille. Dynamique du point de vue de son urbanisation depuis plus de deux décennies, l'agglomération montpelliéraine, (aujourd'hui organisée en un EPCI de 31 communes comptabilisant environ 400 000 habitants) revendique l'accueil mensuel de 1 000 nouveaux habitants. Une telle évolution n'est évidemment pas sans conséquence : ce sont l'organisation urbaine de ces communes et la réaffectation des espaces naturels qui permettent aujourd'hui de recevoir ces nouveaux arrivants. Elles ne sauraient pourtant suffire à répondre à la demande.

Bien plus que l'agglomération montpelliéraine, c'est en fait tout un département qui est impliqué par l'attractivité hors norme de cette métropole en construction. L'essor de villes comme Sète ou Lunel, dont la croissance annuelle de population s'est située entre +1,5 et +2,2% au cours de la période 1999 – 2005, est immanquablement lié à celui de

l'agglomération montpelliéraine. Comme nous le verrons plus loin, l'incidence d'une demande très forte face à une offre limitée, oblige de nombreux ménages à chercher un logement de plus en plus loin de la ville centre, entraînant une diffusion plus large encore de l'essor démographique montpelliérain.

1.3. LES DIFFERENTS PROFILS DE LA POPULATION LANGUEDOCIENNE

L'essor démographique important que connaissent plusieurs territoires languedociens ne va pas être neutre pour l'ensemble de la région. En effet, entre des zones très attractives dont les arrivées viennent renouveler le profil des habitants et des zones qui se trouvent à l'écart des ces dynamiques, subissant du même coup le vieillissement progressif de leurs populations, le Languedoc-Roussillon doit faire face à une évolution des besoins en logements. Ces évolutions touchent autant au nombre de logements et à leur localisation qu'à leur nature (privé, social, adapté...) et à leur type (individuel, collectif...). Avant donc de rentrer dans la présentation du parc de logements et des marchés locaux de l'immobilier et du foncier, il convient de préciser qui habite en Languedoc-Roussillon.

Un vieillissement contenu dans les zones les plus dynamiques

Si l'on prend la question de l'âge, la région connaît une répartition relativement équilibrée de sa population, en 4 tranches : 0-19, 20-39, 40-59, 60 ans et plus. Cependant, deux phénomènes importants sont à noter : sur la période 1999-2004, les migrations ont tendance à se faire vers l'extérieur (départs de la région) au moment des études ou de l'entrée dans la vie active (498 partants annuellement pour 518 arrivants chez les 20-29 ans), et vers l'intérieur (arrivés sur le territoire) à un âge plus avancé, entre la deuxième partie de la vie active (300 arrivants pour 180 partants chez les 30-59) et l'âge de la retraite (157 arrivants pour 79 partants chez les 60 et plus). Ces deux phénomènes auraient d'ailleurs tendance à se renforcer au fur et à mesure des années ; ils positionnent en tout cas le Languedoc-Roussillon à la tête des régions les plus attractives pour les plus de 30 ans.

La région présente également un indice de vieillissement³ de 40%, supérieur de 8 points à la moyenne nationale, révélant ainsi la prégnance de la problématique « personnes âgées » dans la région ; une problématique qui interroge l'offre actuelle de logements, notamment en termes de logements adaptés et de structures spécifiques d'hébergement. Toutefois, les flux migratoires positifs, même s'ils concernent des ménages eux aussi relativement âgés, permettent de freiner cette tendance au vieillissement. Autrement dit, la population du Languedoc est plus âgée que celle de la France mais elle vieillit à un rythme moins soutenu. L'amortissement du vieillissement par les populations arrivantes n'est cependant pas le même d'un sous-espace à l'autre. Ainsi, à l'échelle plus fine des départements, l'Hérault, suivi en cela par le Gard, présentent un indice de vieillissement de l'ordre de 35% ; il est de 50% pour les trois autres départements (Aude, Lozère, Pyrénées Orientales).

³ Part des 75 ans et plus sur la population des moins de 20 ans.

Tertiarisation et précarité : les contrastes socio-économiques du Languedoc-Roussillon

Les profils socio-économiques des languedociens ont également évolué au gré des transformations démographiques et morphologiques de la région. Les économies les plus visibles actuellement en Languedoc-Roussillon sont celles issues de l'agriculture (conchyliculture, viticulture...) et du tourisme. Ces domaines d'activité ont des incidences importantes sur la question du logement ; en recourant fréquemment au travail saisonnier (près de 50 000 salariés chaque année), l'industrie du tourisme (mais aussi l'agriculture) pose la problématique du logement de ces travailleurs dont l'arrivée entraîne une hausse passagère du nombre de salariés de l'ordre de 16% sur le territoire régional⁴, contre seulement 11% à l'échelle nationale. La question apparaît d'autant plus complexe que les territoires sur lesquels s'exerce la demande des saisonniers sont logiquement très sollicités en cette période (près de la moitié de ces saisonniers travaillent sur la zone littorale) et affichent des prix de location qui sont ceux du tourisme et non plus de l'immobilier « courant ».

Si l'agriculture reste un élément identitaire déterminant de la région, elle emploie chaque année un nombre de plus en plus restreint de personnels (perte annuelle de 3500 emplois sur la période 1962-1999). De plus en plus, cette activité paraît devoir être remplacée par des activités liées au secteur tertiaire (62% de l'emploi salarié et non salarié dans les services)⁵, le Languedoc-Roussillon n'ayant jamais eu une forte tradition industrielle. En plus du tourisme, l'économie dite « résidentielle » (construction, activités de commerce, services publics, services aux particuliers...) tient aujourd'hui un rôle essentiel dans l'économie régionale. Ainsi, 46,5% des salariés de la région exercent leur activité dans cette sphère de l'économie résidentielle⁶. Enfin, les activités de recherche et développement, dans les domaines de l'agroalimentaire et des nouvelles technologies, sont des secteurs de pointe sur lesquels s'appuie le Languedoc-Roussillon, et plus particulièrement à l'agglomération montpelliéraine, pour s'assurer une reconnaissance nationale et internationale.

D'un point de vue économique, la région semble donc se restructurer en une économie plus urbaine, dont une partie s'organise selon un rythme saisonnier. Cette restructuration progressive de l'économie languedocienne, amorcée depuis plusieurs années, n'a pourtant pas permis à ce jour au Languedoc-Roussillon de sortir de la difficile situation sociale qu'il connaît depuis longtemps. En effet, le Languedoc-Roussillon reste la seconde région française en terme de chômage, avec un taux qui s'affiche à hauteur de 11,8% (fin décembre 2006, au sens du BIT) contre 8,6% pour la France métropolitaine. De manière générale, c'est l'ensemble des indicateurs de précarité qui témoigne de ce contexte social défavorable : travail intérimaire, minima sociaux, revenus fiscaux, interpellent chacun à leur façon sur la capacité des ménages languedociens à pouvoir continuer à se loger dans un marché du logement toujours plus tendu.

Ainsi, la part du travail intérimaire augmente depuis le début de la décennie, alors qu'elle stagne au niveau national. Hormis la Lozère, tous les autres départements languedociens affichent des taux de bénéficiaires de RMI nettement supérieurs à la moyenne française, de

⁴ *Repère Synthèse*, n°8, Insee Languedoc-Roussillon, septembre 2006.

⁵ *Chiffres clés du Languedoc-Roussillon*, Edition 2006, Chambre Régionale du Commerce et de l'Industrie.

⁶ *Repère Synthèse*, n°8, Insee Languedoc-Roussillon, septembre 2006.

58,5 à 67.5 bénéficiaires pour 1000 habitants, contre 33,1 à l'échelle de la France métropolitaine⁷. Si l'on considère le niveau du PIB par habitant, le Languedoc-Roussillon se positionne alors comme la 3^{ème} région la plus pauvre de France, juste devant la Corse et le Nord-Pas-de-Calais. Le revenu fiscal moyen est, dans chaque département, inférieur de plus de 2000€ au revenu fiscal moyen national. A ce sujet, on constate sans surprise que la part des foyers fiscaux non imposables est de 6 à 10 points supérieure, selon le département, à celle enregistrée à l'échelle française⁸. Cette liste de différents indicateurs démontre la situation sociale particulièrement difficile à laquelle doit faire face la région. Un tel constat interpelle car, rappelons-le, il s'agit également de la région française la plus attractive de France...

Il convient toutefois de remarquer que ces indicateurs de fragilité sont partiellement contrebalancés par d'autres indicateurs, plus positifs. Il en est ainsi du taux de chômage que nous évoquions plus haut qui, s'il reste très élevé, tend à diminuer plus vite que le taux moyen qui s'exprime à un niveau national. Depuis 2000, l'écart entre la moyenne régionale et la moyenne nationale a ainsi été réduit de 2 points, passant de 5,2 à 3,2, alors que les deux décennies précédentes avaient vu cet écart être multiplié par 3. Par ailleurs, l'emploi salarié tend à augmenter à un rythme plus élevé qu'au niveau national. Ce rythme est particulièrement soutenu dans les zones dynamiques démographiquement : les zones d'emploi du littoral et des grandes agglomérations urbaines de l'arc Montpellier – Perpignan, ainsi que Nîmes, ont ainsi des évolutions de l'emploi salarié de 4 à 7 fois supérieures à l'évolution nationale sur la période 2000-2004. Pour autant, ces zones d'emploi restent celles qui connaissent le plus fort taux de chômage de la région, variant de 12 à 14% au 4^{ème} trimestre 2006, au sens du BIT (chiffres INSEE).

* * * * *

La principale conclusion que l'on puisse tirer de ce tableau sociodémographique du Languedoc-Roussillon se rapporte aux contrastes de ce territoire. A travers les éléments que nous avons évoqués – essor démographique, vieillissement, restructuration des activités économiques, chômage, précarité – il se dégage l'image d'une région qui tend à se scinder en deux. D'un côté, il y a l'arrière pays (Lozère, nord de l'Aude, des Pyrénées Orientales, du Gard), délaissé et vieillissant. De l'autre, il y a l'arc Perpignan – Montpellier, qui se prolonge jusqu'à Nîmes, organisé autour de l'axe autoroutier, traçant toute la frange littorale aujourd'hui en voie de périurbanisation ; un arc dans lequel poussée démographique, tertiarisation mais aussi chômage et précarité se développent ou persistent. Nous sommes donc bien dans le cas d'une région qui peine encore à trouver le rythme d'un développement homogène, d'un aménagement équilibré de son territoire. En termes de logement, cette carte contrastée de la région va trouver diverses correspondances avec, d'une part, un long sous-espace soumis à la pression croissante inhérente à son attractivité et, d'autre part, des sous-espaces reculés pour lesquels un décrochage est à craindre. Le développement qui suit s'attache donc à reprendre plus finement ces différents états du marché du logement dans la région.

⁷ Chiffres hors Lozère. Sources : INSEE, CAF, MSA.

⁸ Direction Générale des Impôts (DGI), 2004.

II. LE DEFICIT DE LOGEMENTS SOCIAUX FACE A L'EXTREME TENSION DU MARCHE DE L'HABITAT

Un certain nombre d'indicateurs quant à l'état du parc de logements⁹ en Languedoc-Roussillon dessine un tableau proche de celui de la « France des régions » (hors Ile-de-France), avec une grande stabilité entre 1999 et 2004. Le Languedoc-Roussillon se présente ainsi comme une région plutôt de propriétaires (à 56,8% contre 57,2% pour la France des régions) ; le parc des résidences principales est majoritairement un parc de logements individuels (62,4% contre 62,5% pour la France des régions) ; le nombre moyen de pièces a varié d'un dixième entre 1999 et 2004 (de 3,9 à 4, alors qu'il est passé sur l'ensemble des régions, hors Ile-de-France, de 4 à 4,1). Au-delà de ces données, la situation du logement en Languedoc-Roussillon se singularise de l'ensemble national.

2.1. UNE PART IMPORTANTE DE RESIDENCES SECONDAIRES MAIS UN RENVERSEMENT DE TENDANCE DANS LE STATUT RESIDENTIEL DES CONSTRUCTIONS NEUVES

La caractéristique qui différencie le plus fortement la région du reste du territoire français est celle de la part des résidences principales sur l'ensemble des résidences : celle-ci se situe à 70,6% en 2004, soit 12 points de moins que la moyenne de la France des régions. Nous sommes donc face à l'une des particularités fortes du Languedoc-Roussillon, particularité qui révèle une partie de son fonctionnement économique : l'importance du tourisme. Autrement dit, une proportion conséquente du parc régional de logements n'est mobilisée que pendant une brève période de l'année, alors même que la situation du logement devient de plus en plus tendue. Cette caractéristique fondamentale du marché régional du logement, qui participe à la mise sous tension du marché régional ainsi qu'à la création de situations de mal-logement spécifiques et complexes (cf. plus loin, le logement des saisonniers), paraît toutefois devoir s'infléchir pour tendre vers une normalisation du statut résidentiel du parc de logements. En effet, une étude de 2003 commandée par la DRE Languedoc-Roussillon révèle que les constructions nouvelles concernent aujourd'hui, à 94%, des résidences principales ; en 1990, cette part n'était que de 70%. En conformité avec ce que nous énoncions plus haut quant à l'attractivité des zones littorales, la part des résidences principales dans les constructions y est passée de 40% en 1990 à 92% en 2003. Face à l'accroissement des agglomérations comme Perpignan, Béziers ou Montpellier, les communes littorales apparaissent de plus en plus comme des communes périurbaines, devenant ainsi de plus en plus soumises aux mêmes évolutions en termes de marché du logement.

Cette normalisation du statut résidentiel (de résidence secondaire à résidence principale), à l'échelle régionale, devrait se faire à un rythme relativement soutenu. Le fait que 9% du parc des résidences principales existantes ait été construit depuis 1999, alors qu'il n'est que de 6,6%

⁹ INSEE : estimations RGP 2004-2005.

pour la France des régions, atteste de cette possibilité de rattrapage rapide. Autre comparaison significative : le nombre de logements autorisés¹⁰ annuellement a cru de 20% entre 2004 et 2005 alors que la progression à l'échelle de la France métropolitaine n'a été que de 11%. Si l'on regarde ces données sur une période plus longue, remontant en 2002, on constate que le rythme annuel de construction de logements ordinaires (hors logements en résidence) autorisé a augmenté d'un tiers à l'échelle du Languedoc-Roussillon. Cette évolution est d'autant plus remarquable qu'elle est totalement imputable aux logements collectifs dont le volume annuel de constructions tend à devenir identique à celui du logement individuel. La concentration de l'essor démographique dans les zones urbaines et littorales, territoires sur lesquels le foncier disponible et accessible tend à se raréfier (cherté des terrains, préservation des espaces naturels...), paraît expliquer ce changement dans la typologie des logements construits : le mètre carré de foncier disponible était déjà, en 2004, supérieur à 100€ sur ces zones très prisées, quand il n'était « que » de 85€ en moyenne sur tout le Languedoc-Roussillon¹¹.

Le détail départemental de ces constructions est symbolique de quelques tendances socio-démographiques que nous évoquons plus haut. Ainsi, l'Aude – qui a connu une progression de 14% de ses autorisations de logements ordinaires entre 2002 et 2005 – doit l'augmentation de son parc principalement au logement individuel, a contrario de l'évolution régionale. La moindre attractivité du département et le vieillissement de sa population sont probablement à la base de ces logiques résidentielles distinctes de l'ensemble régional. Pour les autres départements (hormis la Lozère dont la masse de logements n'est que peu significative au regard de l'ensemble), on constate bien une progression du logement collectif. Cette progression est particulièrement importante dans les Pyrénées Orientales, avec une multiplication par trois du nombre annuel d'autorisations. L'Hérault, pour sa part, reste le premier département pourvoyeur de nouveaux logements (plus du tiers des autorisations régionales), dans l'obligation de faire face à l'attractivité maintenue de l'agglomération montpelliéraine.

2.2. UNE HAUSSE DES PRIX SANS LA SOUPAPE QUE POURRAIT REPRESENTER LE LOGEMENT SOCIAL

Cette reprise assez spectaculaire des constructions témoigne de la prise de conscience des pouvoirs publics et des acteurs privés à l'encontre de la montée de la crise du logement. Pour autant, l'importance de la mobilisation des différents acteurs de l'habitat ne paraît pas avoir été suffisante. Au-delà des situations spécifiques de mal-logement qui seront abordées plus loin, deux ensembles de données plus générales permettent déjà de pointer les défaillances de la régulation du marché du logement : au niveau des prix, des croissances à deux chiffres restent la norme, autant pour le foncier que pour l'achat de maisons ou d'appartements ; au niveau du logement social, la région présente des taux très en deçà de ceux constatés à l'échelle nationale.

¹⁰ Ce sont les opérations de construction neuve de logements qui ont fait l'objet d'une décision d'autorisation de construire. C'est une décision prise par une autorité publique ayant compétence pour ce faire ; elle autorise l'édification d'une ou plusieurs constructions nouvelles ou la modification d'une ou plusieurs constructions existantes.

¹¹ *Observatoire des transactions immobilières et des terrains à bâtir en Languedoc-Roussillon*, édition 2005, Direction Régionale de l'équipement. En 2000, le prix moyen du foncier dans la région était évalué à 50€ : il a donc augmenté de 70% en l'espace de 4 ans.

Les prix à l'accession¹² et à la location en pleine explosion : l'urbanisation du littoral comme une fuite d'un marché trop tendu

Les prix du foncier et de l'immobilier reprennent presque systématiquement le découpage sociodémographique déjà évoqué à plusieurs reprises. Alors que certains sous-espaces régionaux (l'arrière-pays languedocien) ne connaissent qu'une évolution mesurée des prix, d'autres (les zones littorales et les agglomérations) font face à une inflation particulièrement forte, restreignant de manière mécanique les capacités des ménages modestes à se loger dans le parc privé. A l'échelle régionale, la hausse par exemple des prix des transactions d'appartements a été de 39% sur la période allant de 2000 à 2003, celle-ci n'a été que d'environ 28% pour l'arrière pays alors qu'elle est supérieure à 40% dans la quasi-totalité de la frange littorale. En 2004, toute une bande partant du nord de Montpellier jusqu'au sud de Béziers avait déjà un prix moyen du mètre carré, pour les maisons, supérieur à 2000€, alors que la moyenne régionale n'était que de 1690€.

Particulièrement intéressantes sont aussi les évolutions des prix fonciers : leur examen montre à quel point la frange littorale (à laquelle on peut rajouter l'agglomération nîmoise), tend à remplir une fonction de banlieue périurbaine, accueillant de plus en plus les populations modestes ne pouvant accéder à la propriété au sein d'agglomérations telles que Montpellier. Les aires urbaines (AU) de Béziers et Agde par exemple, propos(ai)ent des prix fonciers inférieurs parfois de moitié à ceux de l'aire urbaine montpelliéraine (78 et 125€ / m² contre 141), mais ceux-ci tendent à progresser à un rythme beaucoup plus élevé que ceux de leur voisine : +75% (AU de Béziers) et +94% (AU d'Agde) entre 2000 et 2003 contre +54% (AU de Montpellier). A travers ces exemples, nous comprenons bien que l'attractivité de la frange littorale n'est pas une simple attractivité liée au cadre de vie, avec la proximité sympathique de la Mer Méditerranée. Bien plus que cela, il s'agit d'une obligation pour les ménages qui souhaitent pouvoir se loger à prix supportable tout en disposant, à proximité respectable (grâce à l'axe autoroutier – A9), du bassin d'emplois que constitue la capitale régionale.

Cet éloignement apparaît d'autant plus nécessaire si l'on se situe cette fois dans le cadre des prix pratiqués dans le logement locatif. L'observatoire CLAMEUR – qui donne les loyers du marché locatif privé en 2006 – positionne ainsi l'agglomération montpelliéraine comme la 4^{ème} « ville »¹³, hors Ile-de-France, pour les loyers qui y sont pratiqués : en 2006, ils s'élevaient à 14,2 € / m², en hausse de 2,2% par rapport à 2005. Dès lors, des communes comme Béziers, Agde, Nîmes ou Narbonne, proposant des loyers parfois deux fois moindres comparativement à l'aire urbaine de Montpellier, attirent les populations qui ne peuvent suivre de tels prix ; avec pour conséquence une hausse annuelle là aussi importante des loyers sur ces territoires (+9,2% à Narbonne, +9,1% pour la communauté d'agglomération de Béziers, +5% pour celle de Nîmes).

En définitive, le marché privé du logement en Languedoc-Roussillon connaît depuis le début des années 2000 un essor très important, que l'augmentation des constructions n'a fait qu'accompagner. Se traduisant par une inflation forte des prix de l'immobilier, cet essor du

¹² Idem

¹³ Communes et intercommunalités comprises.

marché privé semble obliger les ménages – dont une part importante ne dispose que de revenus modestes – à adopter des logiques résidentielles qui les éloignent de plus en plus de l'aire urbaine de Montpellier, voire de celle de Perpignan, diffusant du même coup cette tension du marché sur l'ensemble de la frange littorale du Languedoc-Roussillon. Cette tension accrue du marché prolonge ainsi le phénomène d'étalement urbain qu'avait auguré l'effervescence des lotissements dans la région. Il induit également des efforts de motorisation et des coûts de transport qui participent à leur manière au renforcement des difficultés auxquelles font face les ménages. Plus structurellement, il se dessine derrière ces logiques résidentielles une situation du logement social en incapacité de réguler les effets subis de ce marché en pleine explosion.

Un déficit radical de logements sociaux qui empêche tout effet de régulation du marché

En 2005, le parc locatif social du Languedoc-Roussillon comptait 111 000 logements, soit un taux régional de logements sociaux de l'ordre de 10,3%, alors que la moyenne nationale se situe aux alentours des 17%. Pour plusieurs raisons, ce taux particulièrement bas interpelle. Il interpelle d'abord parce qu'il n'est pas particulièrement l'expression de déséquilibres infrarégionaux très importants : si la Lozère, avec 7,5% en 2004, est le département dont le taux est le plus bas, le Gard, département au taux le plus élevé, n'affiche que 12,6% de logements sociaux (Hérault : 10,3%)¹⁴. Il interpelle ensuite parce que, entre 1999 et 2004, ce taux n'a pas augmenté malgré la hausse du rythme des constructions : il semble donc que l'occasion n'ait pas été saisie par les pouvoirs publics et qu'une trop grande latitude ait été laissée aux promoteurs privés dans le choix des programmations. Il interpelle, enfin et surtout, parce que le Languedoc-Roussillon est l'une des régions dont le revenu moyen des ménages est parmi les plus faibles de France, et dont le taux de chômage figure parmi les plus élevés. Dès lors, les taux de logements sociaux (au 1^{er} janvier 2005) affichés par certaines communes limitrophes des grandes villes-centres de la région ne peuvent qu'interpeller :

COMMUNE	TAUX DE LOGEMENTS SOCIAUX	POPULATION
HERAULT (34)		
Béziers	19,7%	69 153
Castelnau-le-Lez	7,7%	14 214
Clapiers	7,7%	4 631
Le Crès	4,7%	6 800
Grabels	3,9%	5 438
Jacou	11,4%	4 757
Juvignac	3,9%	5 592
Montpellier	19,2%	225 392
Saint-Clément-de-Rivière	0,1%	4 581
Saint-Jean-de-Védas	3,4%	8 056
Vendargues	6,2%	5 228
Sète Balaruc-les-Bains	8%	5 688

¹⁴ Tableaux de l'Economie en Languedoc-Roussillon (TELR), 2006, Insee Languedoc-Roussillon.

Frontignan	17,7%	19 145
Sète	16,7%	39 542
PYRÉNÉES-ORIENTALES (66)		
Bompas	7,3%	6 944
Cabestany	10,6%	8 259
Canohès	0,4%	4 349
Perpignan	16%	101 115
Pia	5,5%	5 120
Rivesaltes	10,4%	7 940
Saint-Estève	7,2%	9 810
Le Soler	3%	5 825
Toulouges	7,8%	5 396
GARD (30)		
Les Angles	7%	7 578
Villeneuve-lès-Avignon	6,7%	11 791
Mihaud	6,2%	4 874

De ce fait, 70% des ménages languedociens sont éligibles à l'accès dans un logement social et on comptabilisait, en 2005, 38 000 demandes de logement social (sans double compte). Parmi elles, 70% provenaient de ménages ayant des revenus inférieurs à 60% du plafond PLUS, et 20% des ménages demandeurs pouvaient être définis comme très défavorisés (hébergement temporaire, SDF, hôtels, logements précaires...). La relance de la construction de logements sociaux depuis 2004 (le nombre de logements financés passant de 2300 à 4200 en une année) ne paraît pas particulièrement permettre à ces ménages de trouver un logement. En effet, si les logements PLUS et PLA-I ont vu leur nombre croître de +50%, ceux du PLS ont augmenté, pour leur part, de +150%. A cette disparité dans le statut des logements construits (et donc dans les publics bénéficiaires) s'ajoute une disparité spatiale : sur l'ensemble de ces logements, c'est le département de l'Hérault qui, en 2004, absorbe 60% des PLUS et PLA-I construits et 80% des logements PLS¹⁵. L'un des risques de cette concentration conduirait presque à faire oublier les situations de précarité, lesquelles existent aussi sur des territoires moins dynamiques.

¹⁵ *Le logement social en 2004 : perspectives des réalisations dans le cadre du « Plan de Cohésion Sociale » en Languedoc-Roussillon*, Direction Régionale de l'équipement.

LES EFFETS PERVERS DES PROJETS DE RENOVATION URBAINE (ANRU)

Vers des reconstructions moins sociales

Il est à noter que ce déséquilibre entre la nature des constructions et le profil des demandeurs risque d'être renforcé par les projets ANRU signés dans la région. Avec **6 quartiers prioritaires** (2 à Nîmes, 2 à Montpellier, 1 à Béziers et 1 à Perpignan) et 14 quartiers en catégorie « supplémentaire », le Languedoc-Roussillon devrait démolir un nombre important de logements. Rien que pour la ville de Nîmes, ce sont 944 logements sociaux qui doivent être démolis dans les quartiers Chemins Bas d'Avignon, Valdegour et Sabatot (à Saint Gilles). Certes, la règle du 1 pour 1, qui oblige les partenaires à reconstruire un logement social pour un logement social démoli, doit, en théorie, éviter toute baisse de l'offre sociale. Cependant, dans les faits, et sous couvert de mixité sociale, l'offre reconstruite souffre souvent de deux défauts majeurs : d'une part, l'offre reconstruite n'est que rarement équivalente en nombre, du fait des difficultés foncières ou du manque de volonté des acteurs locaux et, d'autre part, cette nouvelle offre censée compenser le parc démoli présente des niveaux de loyers (PLS, PLUS neufs) qui les rendent difficilement accessibles aux ménages qui habitaient jusque là dans les quartiers. A titre d'exemple, sur les 944 reconstructions prévues dans l'agglomération nîmoise, seuls 70 logements devraient être financés en PLA-I. Ainsi, la logique de la mixité sociale est utilisée à l'envers, renforçant encore un peu plus l'offre des plus solvables tout en réduisant celle accessible aux ménages les plus démunis.

Les risques de dégradation du parc social hors ANRU

L'investissement massif mené à travers les projets ANRU, fait craindre aujourd'hui qu'une part non négligeable du parc social, dans les villes moyennes du Languedoc-Roussillon (Lodève, Mende, Castelnaudary...), ne soit délaissée par les pouvoirs publics. Ne pouvant presque plus bénéficier de financements conséquents en vue d'opérations de réhabilitation, **des quartiers** – comme celui de Fontanilles (Mende) – **peinent à mobiliser les fonds pour conserver en état leur parc**. Si l'urgence paraît moins grande, pour des raisons urbaines ou sociales, ces quartiers participent pourtant fortement à l'équilibre de la population, notamment à travers leur rôle en début de parcours résidentiel. Sans financement, les risques sont soit ceux d'une réhabilitation qui impacterait directement sur les loyers de sortie, rendant moins accessibles ces logements aux jeunes ménages très demandeurs, soit l'absence de réhabilitation, c'est-à-dire la reconduction d'erreurs que l'ANRU s'est fixée comme objectif de combattre.

III. LA DIFFUSION DES EXCLUSIONS LIEES AU LOGEMENT : LES FIGURES DU MAL-LOGEMENT EN LANGUEDOC-ROUSSILLON

Attractivité très localisée du territoire languedocien, importance de l'économie touristique, persistance de la précarité, tension très forte du marché du logement, insuffisance de logements sociaux : le tableau peint jusqu'ici du Languedoc Roussillon est riche en contrastes. Plus concrètement, ces éléments révèlent une région dont l'important développement n'a su être anticipé, maîtrisé, fondé sur des bases solides qui auraient permis de tirer les situations vis-à-vis du logement ou l'ensemble des habitants vers le haut. Au contraire, malgré le profil socialement difficile de la région, de nombreuses insuffisances dans l'appréhension de la question du logement se font jour, révélant des situations spécifiques de mal-logement.

3.1. UN MANQUE CRUCIAL DE STRUCTURES D'HEBERGEMENT¹⁶

Le Languedoc-Roussillon est l'une des régions françaises qui affiche un des plus faibles taux de places en structures d'hébergement : 0,61 places pour 1000 adultes de 20 à 59 ans contre 0,94 au niveau national. Cette situation est d'autant plus préoccupante si l'on se rappelle que le Languedoc-Roussillon a un taux de Rmistes près de deux fois supérieur à la moyenne nationale : 59,5 personnes pour 1000 personnes de 20 à 59 ans contre 33,1 à l'échelle nationale.

A un niveau infrarégional, on notera que les disparités départementales sont très conséquentes. Si un département comme l'Hérault présente un taux de 0,75 places pour 1000 adultes de 20 à 59 ans, un département comme les Pyrénées Orientales ou, encore plus marquant, l'Aude, affichent des taux de 0,54 et 0,38. Pour rappel, ces deux départements comptabilisaient aussi, en 2004, des taux de logements sociaux compris entre 8 et 9,5%. En d'autres termes, si l'on ajoute cette pénurie des structures d'accueil d'urgence et d'hébergement à celle des logements sociaux déjà évoquée, cela alors que le contexte social est particulièrement difficile, il apparaît inéluctable de voir les situations de mal-logement se multiplier.

3.2. DU MAL-LOGEMENT AU NON-LOGEMENT : PLUSIEURS CAS SPECIFIQUES AU LANGUEDOC-ROUSSILLON

L'attractivité de la frange littorale du Languedoc-Roussillon oblige les ménages à faire de plus en plus d'efforts pour prétendre à un logement. Pour un nombre croissant de familles, ces efforts ne sont plus supportables. Il s'ensuit dès lors des processus de marginalisation qui relèguent ces familles frappées par l'exclusion dans ce que nous pouvons qualifier comme des

¹⁶ Source : Statiss (DRASS, enquête ES-FINESS)

situations de non-logement : casotes, cabanes, camping... sont autant de formes de logements de fortune trop souvent oubliées par les statistiques. Adossées à des structures traditionnelles (casotes, cabanes) ou existantes (camping), auparavant destinées aux activités ponctuelles ou vacancières, ces formes d'habitat se transforment aujourd'hui en solutions de secours qui se pérennisent, enfermant du même coup ces non-logés dans une précarité encore moins visible.

VIVRE DANS DES « CASOTES » A PRADES (PYRENEES ORIENTALES)

Une bénévoles du Secours Catholique témoigne de l'exclusion qui touche un certain nombre de situations de non-logement dans le canton de Prades, situé à près de 1200 mètres d'altitude, et ses alentours (département des Pyrénées-Orientales). Des familles avec enfants vivent dans des mobil-homes ou des caravanes délabrées sur des terrains squattés. D'autres, célibataires, n'ont trouvé pour seul refuge qu'une vieille camionnette ou encore un abri agricole catalan aussi appelé « casote ». L'association « Sésame » qui gère le CHRS de Prades a comptabilisé 46 personnes vivant ces différentes situations, dont 18 enfants. La MSP (Maison sociale de proximité) du Conflent a relevé 35 situations de ce type.

Jean est arrivé dans la région en 1993. Il avait 27 ans. Pendant quatre ans, il expérimente la vie en communauté dans une vieille ferme squattée du canton de Prades : le Mas Nou. Mais les Pradéens demandent leur expulsion. Le groupe se disperse un peu partout dans la région, et un certain nombre, comme lui, se résout à vivre dans un casote. Il est bénéficiaire du RMI, fait la manche de temps en temps, et travaille un peu au noir quand il en a l'occasion. Jean dit refuser le logement « classique ». « Moi, je ne veux pas vivre en appartement, je veux vivre en pleine nature ». L'hébergement d'urgence, il ne veut même pas en entendre parler, parce que, dit-il, « ils mettent les chiens en cage », et Jean tient à son chien « Zigui » plus qu'à sa propre vie. En ce moment, Jean s'abrite dans un casote à Vinça. Il n'y a ni eau, ni électricité, ni fosse sceptique. Rien. Mais il a eu la chance d'obtenir la permission du propriétaire. Une permission qu'il faut payer 65 € par mois.

Comme nombre de ses amis, Jean revendique cette situation de « marginalité ». Mais pour une salarié de l'association Sésame, cette situation ressemble plutôt à une « prison mentale » dans laquelle ils se sont peu à peu enfermés. « Derrière une apparence de choix, on se rend compte qu'il y a beaucoup de souffrance » explique-t-elle. Pour la plupart, ces personnes ne sont en effet pas originaires de la région, et sont des « désaffiliés » : ils ne bénéficient plus d'aucun soutien familial.

(Extrait de l'étude réalisée par FORS Recherche sociale pour le Rapport sur l'état du mal logement 2007 de la Fondation Abbé Pierre).

La cabane est une construction précaire par nature. Située dans des zones non constructibles, sur des espaces destinés à la pêche, à la vigne, c'est-à-dire non urbanisés (absence de voirie, de réseau des eaux usées...), elle est constituée de multiples éléments dépareillés : mobil home, caravane, matériaux de récupération... Ce qui n'était traditionnellement que des abris ou de l'habitat secondaire, reconnu localement, est devenu aujourd'hui une solution de secours, l'alternative à la rue pour les plus précaires. Ainsi parmi les 5500 cabanes que compterait le littoral languedocien, pas moins de 31% d'entre elles seraient utilisées comme de l'habitat permanent¹⁷. Soit près de 1700 ménages.

Le développement de l'habitat permanent dans les campings se rapproche, par les structures habitées, de la cabanisation. Une étude commandée par la préfecture du Languedoc-Roussillon sur l'évolution des campings consacre une partie à ce phénomène qui tendrait à se développer. Ce document stipule ainsi qu'il « s'agit en puissance d'une véritable dérive sociale ». Considéré comme sous-évalué, le chiffre de 300 familles est avancé dans l'étude. Il concernerait surtout

¹⁷ Traiter le phénomène de la cabanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon, Guide pour l'action, Mission Littoral, avril 2005.

les campings compris dans les zones d'influence des principales agglomérations languedociennes, prouve encore une fois que le logement en camping est le résultat de l'impossibilité de beaucoup à pouvoir intégrer le marché courant du logement.

La diversité des publics qui sont accueillis dans ces campings, souvent illégalement¹⁸, est d'ailleurs un bon révélateur des différentes formes de difficulté auxquelles doivent faire face une part croissante des habitants du Languedoc-Roussillon. On retrouve ainsi dans ces habitations ceux pour lesquels « les campings deviennent un palliatif au manque de logement social ». Parmi eux, les personnes en fin de droits sociaux, donc en situation de grande précarité, constituent une frange importante, étant mis au pied du mur, dans l'impossibilité de rejoindre des centres d'hébergement trop peu nombreux et interdits de fait au marché privé du logement. Ces campings constituent également une des solutions de logement pour deux autres catégories sur lesquelles nous allons revenir plus longuement : les étudiants, souvent boursiers, et les travailleurs saisonniers qui doivent trouver à se loger à des périodes où les prix du locatif dépassent très nettement les tarifs déjà élevés de l'année courante.

CAMPING DE L'ESTELLE (PEROLS, HERAULT)

Les gestionnaires du camping de l'Estelle, situé à Perols, une petite commune à 11 kilomètres de Montpellier, ont longtemps accepté de loger des personnes à l'année. Implicitement, l'installation de résidents permanents est tolérée. Le Maire écrira même un courrier demandant au gérant de respecter les marges de sécurité entre les mobil-homes. En 2002, un promoteur privé achète le terrain à un prix défiant toute concurrence (29 € le mètre carré) dans le but inavoué d'y construire un programme de logements en dur quelques années plus tard. Le gérant n'en informe pas les résidents du camping, et continue même à vendre des mobil-homes à de nouveaux clients. En 2005, la situation commence à se dégrader. Le gérant se montre de plus en plus agressif envers les locataires et va jusqu'à détruire certains aménagements de parcelles. Le 28 avril 2006, le tribunal d'instance prononce l'expulsion de tous les résidents du camping. Les habitants du camping vivent depuis dans la plus grande incertitude. Ils subissent fréquemment coupures d'eau et d'électricité et ne savent pas où et quand ils vont être relogés. Ils vont devoir vendre leur mobil-home à perte, et aucun dédommagement n'est prévu. Voici le parcours de deux d'entre eux :

« Une vie agréable » dans « un petit village ». Voilà à quoi ressemblait la vie dans le camping pour Gérard, 53 ans, originaire de Nevers. Lorsqu'il est arrivé dans le camping, en 1999, il vient de subir un accident de travail qui l'obligera à se déplacer en fauteuil roulant pendant quelques années. A ce moment là, il frôle la dépression. N'ayant pas beaucoup de ressources, il n'hésite pas à louer un emplacement dans le camping de l'Estelle et à prendre le risque de souscrire à un crédit de 15000 € pour acheter un mobil-home. Au départ, il en a été très satisfait. Mais il ne se fait pas d'illusion sur les liens qu'il a pu tisser durant toutes ces années. « Tout le monde va être dispersé et ça ne va pas être facile de se revoir ». Sur le moyen terme, il souhaite plutôt repartir s'installer à Nevers. « J'ai beaucoup d'amis là-bas, et surtout, il y a ma famille ». Il devra d'abord finir de rembourser le crédit souscrit pour l'achat du mobil-home.

Il y a 6 ans, Fadela décide de venir vivre dans l'Hérault. Elle trouve un emplacement dans le camping de l'Estelle et loue d'abord un mobil-home du mois de septembre 1999 au mois de juin 2000. Cherchant à faire plus de bénéfices pendant la saison touristique, le gérant lui demande de quitter le camping pendant l'été. Mais à son retour en septembre, elle ne trouve plus de mobil-home disponible. Le gérant lui propose alors de louer un chalet délabré. Elle accepte à condition qu'elle puisse y rester l'été, et qu'il soit loué non meublé (ce qui lui permettra de toucher des allocations logement et d'avoir un bail). Bénéficiaire du RMI, la location du chalet lui coûte pourtant près de 500 € par mois. Le camping est pour elle la seule solution, mais une solution difficile à vivre. « Dans le camping, on est prisonnier, on n'est pas considéré comme des êtres humains » dit-elle en évoquant les horaires d'ouverture et de fermeture du camping.

(Extrait de l'étude réalisée par FORS Recherche sociale pour le Rapport sur l'état du mal logement 2007 de la Fondation Abbé Pierre).

¹⁸ Notamment au regard de la loi littorale fixant une bande de 100m comme bien collectif ou des zones naturelles telles qu'inscrites dans les Plans d'Occupation des Sols (POS) ou les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU).

3.3. LES DIFFICULTES DE LOGEMENT DES TRAVAILLEURS SAISONNIERS : UNE EXPLICATION AUX PROBLEMES CROISSANTS DE RECRUTEMENT

Pour rappel, le secteur du tourisme compte entre 40 000 et 50 000 salariés saisonniers soit, en période touristique haute, une hausse de 16% des effectifs employés dans le tourisme. La moitié d'entre eux exerce sur la frange littorale de la région¹⁹. A ces saisonniers du tourisme s'ajoutent ceux de l'agriculture (viticulture, arboriculture...), proches de 80 000²⁰. Dans le même temps, le Languedoc-Roussillon a comptabilisé, en 2006, 100 millions de nuitées touristiques. Lorsque l'on met ces chiffres en regard, on comprend aisément que les travailleurs saisonniers vont éprouver des difficultés pour se loger à des prix acceptables, alors même que le marché locatif subit une extrême tension liée à cet afflux massif et néanmoins ponctuel de vacanciers. La présence conjointe d'estivants et travailleurs saisonniers (agricoles ou touristiques) rend difficile l'extraction de données chiffrées quant à ce problème reconnu du logement des saisonniers. On peut toutefois s'appuyer sur certains travaux²¹ pour dégager les logiques, les tendances et les points de blocage que ces derniers rencontrent fréquemment.

LES SAISONNIERS : UNE POPULATION HETEROGENE

On retrouve parmi les travailleurs saisonniers :

- de **nombreux étudiants** qui travaillent dans la restauration ou dans la cueillette des fruits deux mois l'été ; dans l'arboriculture, ils sont pour la plupart étudiants à Perpignan (dont des étudiants chinois recrutés ces dernières années dans les coopératives) ;
- des **travailleurs étrangers** (Portugais, Espagnol, essentiellement) pour la cueillette des fruits ;
- des **personnes en situation de précarité économique** : des bénéficiaires du RMI, des chômeurs, mais aussi des jeunes gens sans activité fixe et peu ou non qualifiés, dont certains sont plus ou moins marginalisés (les « jeunes en errance »). La plupart des jeunes saisonniers que nous avons interrogés ont suivi une filière professionnelle après le collège qu'ils ont finalement abandonnée par la suite.

La moyenne d'âge des salariés saisonniers est peu élevée : beaucoup sont saisonniers pendant quelques années, avant d'entrer dans une vie professionnelle ou de « se fixer » géographiquement. Les plus âgés, en dehors des salariés étrangers qui viennent avant tout trouver en France des salaires plus élevés que dans leur pays d'origine, ont fait un choix de vie bien spécifique et restent minoritaires dans la population des saisonniers.

(Extrait du rapport au GIP Terres Romanes en Pays Catalan sur le logement des saisonniers)

Dans le secteur agricole, on observe deux logiques, dépendantes du profil des travailleurs saisonniers. Les travailleurs saisonniers étrangers profitent d'une certaine « tradition » de recrutement qui conditionne leur travail à l'obtention préalable d'un logement pour la période d'emploi : le bâti important des exploitations agricoles offre ainsi souvent, après travaux ou mutualisation des locaux, des solutions de logement pour ces travailleurs. Par contre, les travailleurs français, qui ne peuvent faire valoir que rarement cette condition, doivent

¹⁹ Actualisation d'octobre 2006 du *Repères Synthèse*, n°4, mai 2005, Insee Languedoc-Roussillon.

²⁰ *PASER : Projet d'Action Stratégique de l'Etat en Région*, septembre 2004.

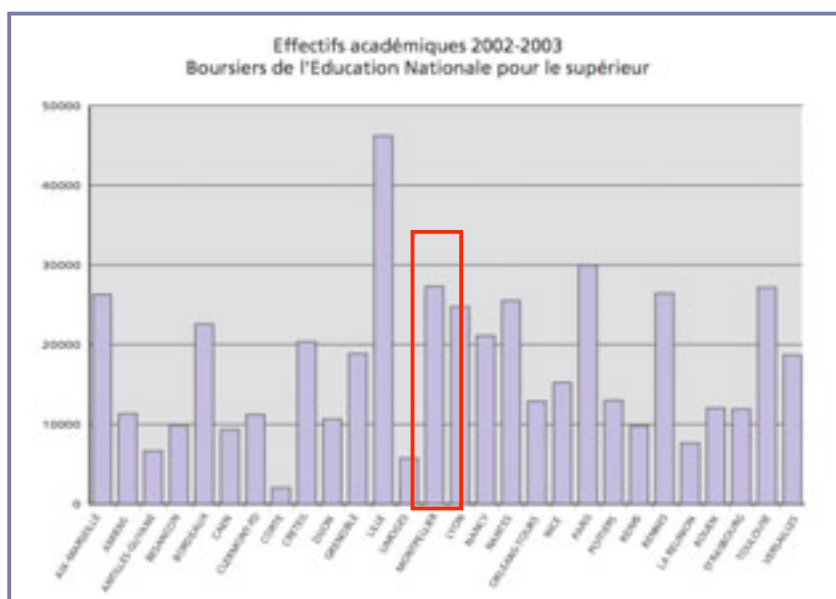
²¹ Nous nous appuyons ici principalement sur une étude de FORs - Recherche Sociale menée pour le Groupement d'Intérêt Public « Terres romanes en Pays Catalan » (Pyrénées Orientales) et sur le n°175 de *Recherche Sociale*, « Le logement des travailleurs saisonniers », Florence Brunet, Julia Faure, Didier Vanoni, juillet – septembre 2005.

s'organiser par leurs propres moyens. L'assouplissement de la législation par le décret du 30 septembre 2003 autorisant l'utilisation de « résidences mobiles et démontables » a inauguré le développement des structures légères d'habitation, type mobil-home, pour loger ces travailleurs passagers. Si peu de données sont actuellement disponibles suite à cette évolution récente, il ressortirait toutefois que la qualité des différents logements proposés aux saisonniers serait bien souvent médiocre (humidité, délabrement...). A Ille-sur-Têt, par exemple, en Pays catalan, des immeubles insalubres ou proches de l'insalubrité auraient été occupés par des travailleurs saisonniers.

La solution de plus en plus fréquente pour ces travailleurs, qu'ils interviennent dans le cadre d'une activité agricole ou touristique, consiste à se tourner vers le camping (cf. plus haut). Cependant, cela ne peut aller sans poser certains problèmes, notamment dans la cohabitation avec les vacanciers. La fermeture d'un certain nombre de structures à la mi-septembre est également problématique (cf. les emplois pour les vendanges). Le « camping sauvage », avec les conditions sanitaires et de confort que cela induit, peut alors être un recours. Un recours qui explique un certain nombre d'abandon de l'emploi en cours de saison ou des réticences à solliciter à nouveau un emploi saisonnier l'année suivante. D'où des problèmes croissants de recrutement que pointent à l'occasion les pouvoirs publics.

3.4. LE DEFICIT D'OFFRE FACE A LA PRECARITE DES CONDITIONS DE LOGEMENT DES ETUDIANTS

La région Languedoc-Roussillon compte environ 90 000 étudiants ; parmi eux, 38% sont des étudiants boursiers, la moitié de ceux-ci vivant dans des conditions de grande précarité (selon le Conseil régional). Or, selon le même schéma que la population générale, on constate que la région accusait, en 2005, un déficit net de 4 000 logements étudiants, le Languedoc-Roussillon ne pouvant offrir, à cette même date, que près de 8 600 logements²². L'académie de Montpellier, avec plus de 25 000 étudiants boursiers en 2002-2003, était une des 5 premières académies de France²³. Si Montpellier, avec 17 000 étudiants boursiers (soit 27% contre 22% en moyenne nationale) accueille la majeure partie de ces étudiants, la question de leur logement est aussi problématique à Perpignan. Pourtant, les efforts importants consentis pour développer une offre adaptée aux besoins particuliers de cette catégorie de population restent encore à ce jour centrés sur l'agglomération montpelliéraine. En 2004 par exemple, 913 PLS



²² Chiffres du Conseil Régional pour *L'Humanité*, numéro spécial Languedoc-Roussillon, 12 mars 2005.

²³ Rapport Anciaux, 2003.

« étudiants »²⁴ ont été construits dans la région : tous étaient localisés à Montpellier. Le dynamisme de l'agglomération montpelliéraine à ce sujet est remarquable : elle inspire aujourd'hui des politiques reprises tant par Perpignan que par la Région (cf. plus loin).

3.5. CENTRES ANCIENS ET L'EXPOSITION AUX RISQUES D'INONDATION : DEUX SITUATIONS D'HABITAT INDIGNE EN LANGUEDOC-ROUSSILLON

PERPIGNAN - QUARTIERS ANCIENS DE ST-JACQUES ET ST-MATHIEU (4000 logements indignes sur 8000 du centre ancien)

Ces quartiers se sont dégradés du fait que les maisons de ville en mono propriété ont été divisées depuis les années 80 (augmentation de 3 à 18 % des copropriétés depuis les années 80 dans le quartier Saint-Mathieu). Lorsque ces immeubles sont devenus des copropriétés, les logements se sont fortement dégradés (un logement par pièce, problèmes de sur-occupation, dégradation accélérée du logement...). Bâti sur l'ancienne structure moyenâgeuse, ils offrent souvent des conditions de vie indécentes (pièces sans fenêtres avec alcôve, escaliers étroits, etc.).

La rentabilité du parc de logements indignes permet d'entretenir le marché (taux de rentabilité estimé à 20 % pour les bailleurs). Les marchands de sommeil sont donc assez actifs, en termes de transactions : ils achètent les biens très chers et calent les loyers sur les aides aux logements de la CAF. De plus, l'offre de logements insalubres ne correspond pas à un autre produit sur le marché, les locataires vivant dans un logement indigne ne peuvent pas accéder à des logements bon marché, que ce soit dans le privé ou le social (16% de logements sociaux à Perpignan).

Deux quartiers anciens dégradés sont très stigmatisés à Perpignan :

- **Le quartier Saint-Jacques** : ancien quartier espagnol qui accueille une population gitane (dont une partie non négligeable est propriétaire – le propriétaire loue des appartements à sa propre famille) et une population d'origine maghrébine (principalement des locataires), avec des difficultés liées à cette coprésence.

- **Le quartier Saint-Mathieu** : le parc de logements, en partie aux mains des marchands de sommeil ou de propriétaires indécents, est occupé par une population hétérogène et très démunie (bénéficiaires du RMI, femmes isolées, travailleurs agricoles retraités...) et joue la fonction « de parc social de fait » ; on y vient par le bouche à oreille.

Certains locataires souhaitent réhabiliter leur logement, et c'est souvent un motif de conflit avec le propriétaire. D'autres locataires s'arrangent de ces conditions de logement. Les travailleurs migrants vieillissants s'arrangent avec le propriétaire qui sous-loue l'appartement quand le logement n'est pas occupé par le locataire (on signale 17 APL pour 5 logements dans certains immeubles). Les phénomènes communautaires ont également un effet puissant sur le peuplement des quartiers : une majorité de gitans ne souhaite pas quitter le quartier (refus de quitter un logement classé en arrêté d'insalubrité) du fait de leur mode de vie communautaire (vie nocturne très intense, vie centrée essentiellement autour de la famille, les enfants jouent dans la rue...). La communauté gitane qui s'est installée à Perpignan depuis le 18^{ème} siècle s'est « appropriée » le quartier.

A Perpignan, les deux quartiers font aujourd'hui l'objet d'une OPAH RU (MOUS pour la réhabilitation de 1000 logements sur 5 ans dans le centre ancien, mobilisation des bailleurs privés). La mairie a élaboré un fichier unique pour répertorier les situations d'habitat indigne en partenariat avec la DDASS et la CAF.

(Extrait du n°180 de *Recherche Sociale*, « Itinéraires résidentiels en habitat indigne et lutte contre l'exclusion », Julia Faure, Christophe Foultier, Didier Vanoni, octobre-décembre 2006)

²⁴ *L'Année Economique et Sociale en Languedoc-Roussillon*, 2004, Insee LR.

A la question incontournable du volume de l'offre disponible pour les différentes catégories de population, s'ajoute la question de l'état du parc existant. A première vue, avec un parc ancien²⁵ moins important que la moyenne nationale (26,5% contre 30,7%). Ces chiffres généraux masquent pourtant l'existence d'importantes poches de logements indignes. Les Pyrénées Orientales, par exemple, dénombrent environ 25 000 logements qui seraient du Parc privé Potentiellement Indigne (PPI)²⁶. Que ce soit dans les Pyrénées Orientales, l'Hérault, l'Aude ou le Gard, cette question de la Lutte contre l'Habitat Indigne est une problématique particulièrement saillante dans les centres anciens des villes-centres des principales agglomérations languedociennes. Pour une large part, ces logements constituent un parc social de fait, un recours forcé pour des ménages qui n'ont pas les moyens d'accéder au marché privé et qui sont confrontés à la pénurie de logements sociaux. L'encadré ci-dessus présente le cas de deux quartiers du centre-ville de Perpignan, rare commune à avoir fait valider par l'ANRU un projet de rénovation urbaine en centre ancien.

La dignité des conditions de logement des ménages est également revenue à plusieurs reprises sur le devant de la scène politique du Languedoc-Roussillon suite aux fortes inondations des départements du Gard (septembre 2002 et décembre 2003), de l'Aude et des Pyrénées-Orientales (novembre 1999). La gestion des conséquences des catastrophes naturelles est assurément une des figures importantes du mal-logement en Languedoc-Roussillon. En effet, beaucoup imaginent encore que les inondations ne créent que des « désagréments », c'est-à-dire des perturbations passagères des conditions de vie des ménages sinistrés, le temps que l'eau se retire. Pourtant, les conséquences sont très souvent plus longues, plus variées que la seule évacuation des eaux. La dignité des sinistrés est souvent mise à mal par toutes ces conséquences : troubles psychologiques, déracinements, décrochages administratifs et sociaux, surendettement, sont autant de difficultés auxquelles doivent faire face les victimes de ces intempéries, en plus de leur isolement et du préjudice subi.

²⁵ Résidences principales construites avant 1949 (INSEE).

²⁶ Chiffre obtenu par le croisement des données de la vacance, des années de construction, des allocations et des revenus imposables.

PARCOURS DE RELOGEMENT TEMPORAIRE PARMIS LES FAMILLES SINISTRÉES

La famille B.

Après avoir été logés chez des membres de leur famille, ces élèves habiteront un mois dans un logement du centre social de la Commune. Ils s'installeront ensuite dans un débarras situé au premier étage d'un bâtiment annexe où ils ont pu aménager une chambre et un séjour, bâtiment qu'ils occupent encore aujourd'hui.

La famille K.

Suite à l'inondation de 2002, la famille sera logée pendant trois jours dans la salle polyvalente de la commune, le temps que l'eau s'évacue, puis reviendra habiter quelques mois au premier étage de sa maison. Par la suite, le ménage sera relogé en mobil-home, y passera l'hiver et l'été 2003, sera inondé une deuxième fois en décembre 2003 et ne réintégrera son logement qu'en septembre 2004, soit deux ans après l'inondation : « partir ? On ne pouvait pas, on n'avait pas fini de payer la maison ».

La famille M.

Après avoir été évacué en hélicoptère, le ménage a été accueilli une dizaine de jours dans sa famille avant d'être relogé pendant un an dans une tour HLM promise à la démolition : « il y a eu des fuites de gaz énormes... On m'a envoyé des factures de 1 400 €... Maintenant je suis endetté en recouvrement. On avait aussi la facture de la maison qui séchait à payer... Tout le monde s'en foutait ! »

La famille H.

Évacuée par les pompiers, la famille a habité chez les voisins pendant trois jours, a été logée chez le maire, puis a habité successivement dans trois résidences secondaires différentes, cela pendant un an alors que les travaux de gros œuvre étaient en cours. Pendant l'intervention des compagnons bâtisseurs durant l'été caniculaire de 2003, la FAP avait mis à disposition de la famille une caravane. À la rentrée de cette même année, la famille a finalement pu réintégrer son logement.

La famille V.

Après avoir vécu au premier étage de son logement sinistré, la famille fut relogée dans un mobil-home, une situation très mal vécue par la mère déjà très fragile psychologiquement : « c'était petit, il faisait froid l'hiver, mais le pire c'est l'été... J'avais des problèmes d'insomnie ».

(Extrait du n°178 de *Recherche Sociale, Intervenir sur les situations extrêmes de mal-logement*, « L'intervention auprès des ménages victimes d'une catastrophe naturelle », Damien Bertrand, avril-juin 2006)

IV. LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES : UNE REPRISE DE LA CONSTRUCTION MAIS UNE FAIBLE ATTENTION PORTEE AU LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS

Face à l'ensemble de ces constats, les différents échelons politiques, Région, Départements, Intercommunalités, ont longtemps eu une réaction timide, témoignant d'un manque d'anticipation. Il aura fallu attendre les années 2003 – 2004 pour que, semble-t-il, diverses décisions soient prises afin d'atténuer cette crise du logement, à défaut de la contrer, particulièrement importante en Languedoc-Roussillon. Ces actions (ou programmes d'actions) mises en place récemment ont pour objectif premier de réguler les marchés locaux de l'habitat ; elles ont aussi pour ambition de prendre en charge les problématiques spécifiques que nous venons d'évoquer (saisonniers, étudiants, habitat indigne...). Dans l'ensemble, l'objectif est de maintenir l'attractivité du territoire régional et moins d'éradiquer durablement les situations de mal-logement que nous avons dépeintes. Ainsi, derrière cet effort un peu tous azimuts, des interventions, comme celle en faveur des structures d'hébergement, manquent encore de consistance pour avoir un impact véritable sur le logement des plus démunis.

4.1. LE RENFORCEMENT MESURE ET MAL ORIENTE DE L'OFFRE DE LOGEMENTS

Le Plan de Cohésion Sociale courant de 2005 à 2009 prévoit, au niveau du Languedoc Roussillon, la construction de 26 190 logements « sociaux », hors ANRU. Ce programme doit être réalisé avec une progression lente du nombre de constructions annuelles, qui vient faire suite au saut quantitatif constaté entre 2003 et 2004 (de 2300 à 4200 logements) ; si 4630 logements sociaux devaient être construits en 2005, 5540 seront attendus en 2009. Pour autant, cette progression n'est que pour un tiers imputable aux logements financés en PLUS et PLA-I (+260/an entre 2005 et 2009). *In fine*, près de 40% de ces logements construits seront des logements intermédiaires (PLS).

La réalisation de ces objectifs paraît être avant tout l'affaire des communautés d'agglomérations, elles qui devraient absorber près des $\frac{3}{4}$ de cette offre nouvelle. Pour cela, la plupart des intercommunalités de la région ont signé des conventions de délégation de compétence et de gestion des aides à la pierre. Elles ont d'ailleurs fait systématiquement cette démarche d'une autre convention quant aux aides à l'habitat privé, démontrant du même coup leur volonté de s'approprier

Département	Territoire	Date de signature	Durée de la convention
Gard	CA Alès	2005	3 ans
Gard	CA Nîmes	2006	3 ans
Hérault	CA Montpellier	2006	3 ans
Hérault	CA Béziers-Méditerranée	2006	6 ans
Hérault	Méditerranée (Sète)	2006	3 ans
Hérault	CG Hérault	2006	6 ans
Pyrénées - Orientales	CA Perpignan Méditerranée	2006	3 ans

Source : DGUHC

pleinement la problématique de l'habitat sur leur territoire. A l'exception de la communauté d'agglomération du Grand-Alès, précurseur en la matière, ces délégations ont été signées en 2006. La plupart n'ont qu'une durée « expérimentale » de 3 ans. Il est remarquable toutefois que les deux agglomérations audoises, celles de Carcassonne et de Narbonne, sont les seules à ne pas avoir entrepris cette démarche. On peut ainsi s'interroger sur le lien entre cette position et le faible dynamisme des initiatives en faveur de l'habitat prises dans ce département. A contrario, le département de l'Hérault est le seul département de la région à avoir pris la délégation de compétence afin de pouvoir intervenir sur les territoires non couverts par les agglomérations.

Si l'on concentre notre attention sur l'agglomération de Montpellier, on remarque qu'elle est, logiquement, le territoire du Languedoc-Roussillon qui doit accueillir le plus de nouveaux logements sociaux. Si on ne comptabilise pas les PLS spécifiques (étudiants et personnes âgées), ce sont près de 6000 logements prévus pour la période 2005-2009, les $\frac{3}{4}$ en PLUS et PLA-I. On peut donc parler d'un véritable effort de construction. Celui-ci apparaissait d'ailleurs des plus nécessaires, pour deux raisons essentiellement. La première tient à la croissance démographique très intense de la capitale régionale. La deuxième a à voir avec la loi SRU. Si Montpellier a un taux de logements sociaux qui se situe aux alentours de 20%, elle est entourée d'une dizaine de communes, dont l'urbanisation passe majoritairement par les lotissements, qui présentent des taux de logements sociaux, au 1^{er} janvier 2005, compris entre 0,1% (Saint-Clément-de-Rivière) et 7,7% (Castelnau-le-Lez). Pour enrayer cette tendance au refus du logement social des communes de la première frange autour de Montpellier, la communauté d'agglomération s'est dotée d'un PLH aux objectifs ambitieux. Communication auprès des communes sur les nécessités du logement social, objectif de 25% de logements sociaux sur l'ensemble des nouvelles constructions de chaque commune, mise en adéquation des documents d'urbanisme avec le PLH, procédures de ZAC, portage foncier, ..., sont autant de leviers développés pour permettre la réalisation de ces objectifs sur l'ensemble du territoire intercommunal.

Pour appuyer cette volonté de relance de la production, le Conseil régional, présidé par l'actuel Président de Montpellier Agglomération, M. Georges Frêche, a décidé d'investir lui aussi la question du logement social. Cet investissement passe tout d'abord par une participation directe au financement des logements sociaux : 3500€ par logement sont abondés par la région. Au total, ce sont 12 millions d'euros qui devaient être consacrés en 2005 à ce titre-là par le Conseil régional. Par ailleurs, la Région a prévu une intervention sur le foncier, à travers un Etablissement Public Foncier d'Etat, d'envergure régionale, dont le budget devrait s'élever à près de 7 millions d'euros, avec des participations égales de l'Etat et du Conseil régional.

4.2. LE COMPTE N'Y EST PAS : 12 000 LOGEMENTS SOCIAUX SUPPLEMENTAIRES SERAIENT NECESSAIRES CHAQUE ANNEE

Avec un taux de construction de 9 logements neufs pour 1 000 habitants, supérieur à celui des Rhône-Alpes et de Midi-Pyrénées (6 et 8 pour 1 000 habitants) – régions elles aussi touchées par une pénurie récurrente de logements – les initiatives prises sont semble-t-il louables. Pour autant, leur portée est encore très nettement insuffisante. En effet, si le niveau des constructions

en Languedoc-Roussillon semble correspondre maintenant aux besoins de l'évolution démographique de la région (environ 22 500 logements neufs par an), ce « sursaut » dans la construction de logements reste en dessous des ambitions nécessaires pour solutionner durablement le double constat de la tension du marché local de l'habitat et des difficultés de logements des plus démunis. Deux réalités démontrent l'insuffisance des efforts entrepris :

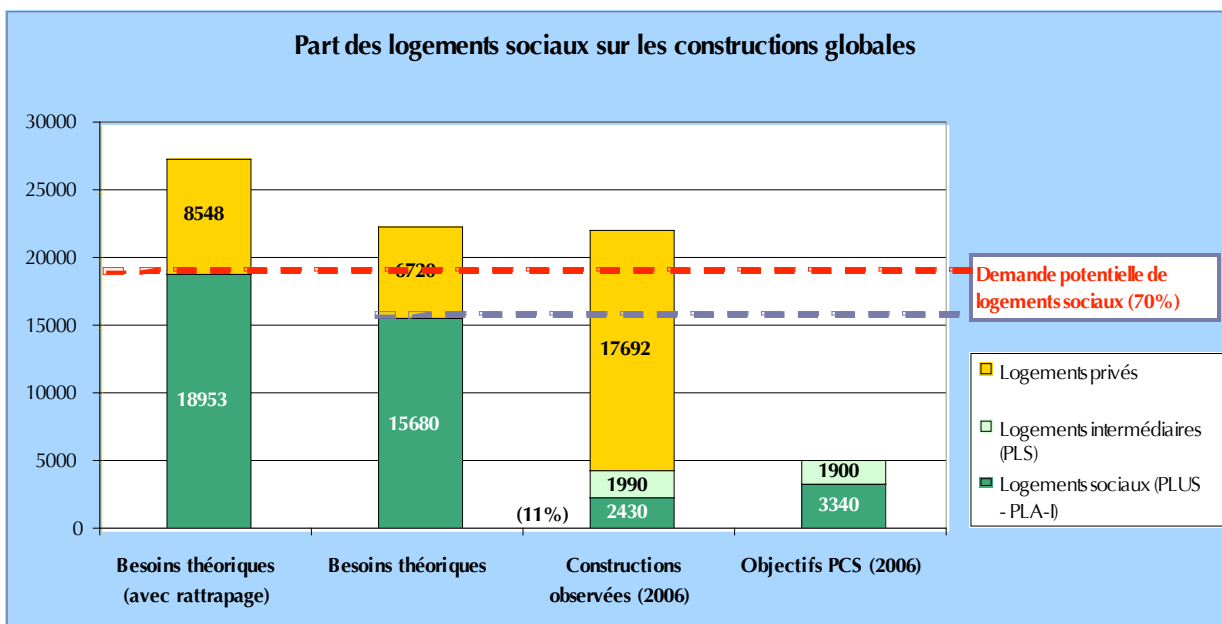
- tout d'abord, le caractère tardif et limité de la reprise des constructions. Ainsi, ce sont entre 22 000 et 23 000 logements qui ont été construits ces deux dernières années, conformément aux besoins estimés. Cependant, s'il y a équivalence entre constructions actuelles et besoins présents et futurs, il n'y a nulle part la trace d'un quelconque rattrapage des constructions qui ont manqué par le passé. En effet, un regard rétrospectif sur toute la période 1998-2006 révèle que c'est un retard correspondant à plus d'une année de constructions qui a été accumulée en moins de dix ans, soit 23 000 logements. De ce fait, les constructions actuelles permettent de répondre aux besoins quantitatifs nouveaux : elles ne permettent pas d'améliorer les situations difficiles à l'égard du logement.
- cette amélioration des conditions de logement est d'autant moins à l'ordre du jour que les statuts des logements construits sont en net décalage par rapport aux profils des demandeurs potentiels. En effet, si l'on met en regard les besoins théoriques²⁷ de logements et les prévisions de construction de logements sociaux et intermédiaires du Plan de Cohésion Sociale (PCS), on constate que les 3/4 des constructions neuves attendues vont sortir sur le marché privé de l'habitat – alors même que les prix y sont en pleine explosion (cf. plus haut) – les 25% restants se répartissant ainsi : 10% en logements intermédiaires (PLS) et 15% en logements sociaux (PLUS) ou très sociaux (PLA-I). Pour autant, comme il l'a été évoqué plus haut, 70% de la population languedocienne disposent de ressources inférieures aux plafonds d'éligibilité à un logement social (plafonds PLUS). Ce qui signifie que près de 85% de la production neuve de logements sont destinés aux 30% les plus aisés de la population régionale.

De ces deux réalités quant au nombre et à la nature des logements construits, deux premières conclusions peuvent être tirées. D'une part, les difficultés de logement accumulées pendant plus de dix ans ne sauront être résolues qu'à travers une augmentation encore plus marquée du niveau de construction. Aux 22 000 – 23 000 logements annuels observés ces deux dernières années, il faudrait substituer le chiffre de 27 000 logements afin de rattraper, en 5 ans, ne serait-ce que la part des logements manquants de la période 1998-2006 (23 000 logements). Ce n'est qu'à ce prix que le Languedoc-Roussillon pourra espérer combattre la tension de son marché local et les logiques spéculatives que la pénurie entraîne.

D'autre part, pour que cet effort de production se traduise par une amélioration des conditions de logement pour le plus grand nombre, il paraît nécessaire de renverser les proportions de logements privés, intermédiaires et sociaux. Si l'on s'en tient au niveau actuel de constructions (22 à 23 000 logements par an), et au taux de demandeurs potentiels (70%), ce serait alors 16 000 logements sociaux (PLUS et PLA-I) qui devraient être livrés annuellement. Pour

²⁷ Les besoins théoriques prennent en compte le nombre de logements à construire en fonction du taux de renouvellement du parc, de l'évolution des résidences secondaires et de la vacance, du desserrement des ménages et des perspectives démographiques (voir le détail du calcul en annexe).

comparaison, le Plan de Cohésion Sociale ne prévoit, pour la période 2005-2009, que 3340 logements PLUS ou PLA-I chaque année. L'écart est éloquent : plus de 12 000 logements sociaux par an. Le tableau ci-dessous illustre clairement le décalage entre les besoins de la population et les réalités de la production actuelle.

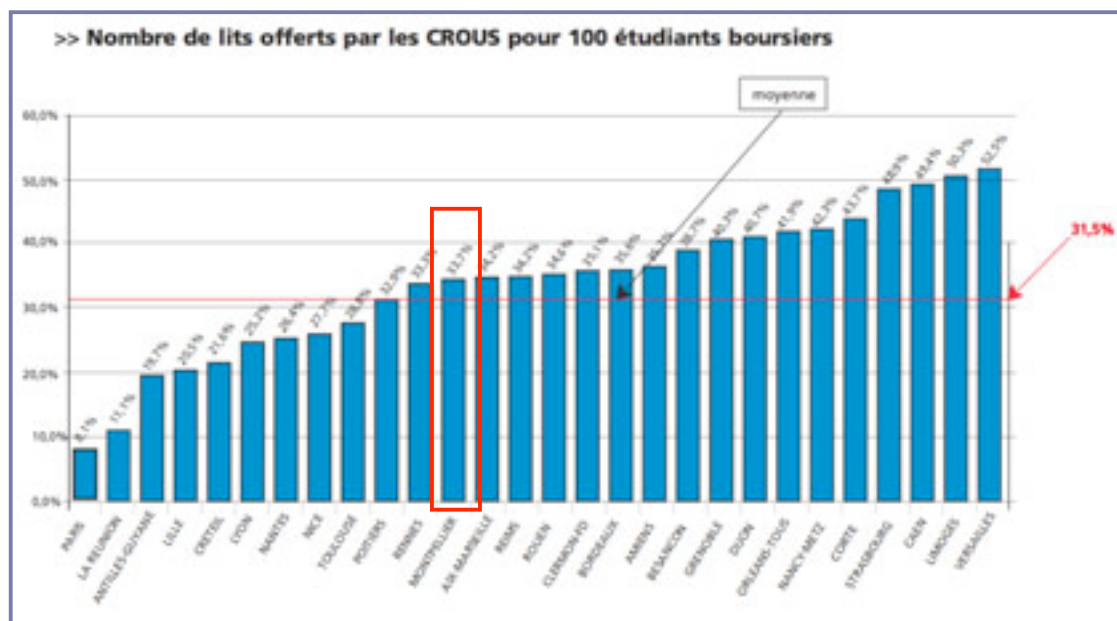


Or, tout aussi frappants soient ces chiffres, il ne s'agit ici que de la réponse aux nouveaux besoins : resterait également à répondre aux 38 000 demandes non satisfaites à ce jour, à celles – difficilement comptabilisables – qui n'ont pu être formulées, ainsi qu'aux pertes probablement occasionnées par les projets ANRU (les démolitions n'étant que rarement compensées à niveau équivalent par les reconstructions). Au bas mot, ce sont donc entre 3 et 4 fois plus de logements sociaux que ceux envisagés aujourd'hui qui devraient être construits dans les années à venir. Ce n'est qu'à ce prix qu'une réponse satisfaisante pourra être apportée aux besoins de plus en plus pressants de la population du Languedoc-Roussillon.

4.3. LOGEMENT DES ETUDIANTS ET DES TRAVAILLEURS SAISONNIERS : DES INITIATIVES PLUS OU MOINS CONSISTANTES

Si l'effort massif de production d'une offre accessible à tous est grandement insuffisant à ce jour, il semblerait que les intentions quant au logement des étudiants soient mieux formalisées. A l'échelle régionale, ce sont tout d'abord 4 000 logements PLS étudiants qui sont inscrits dans le Plan de Cohésion Sociale, sur la période 2005-2009. Toujours motrice en matière de développement de l'offre, l'agglomération montpelliéraine s'est dotée, courant 2005, d'un Schéma d'Agglomération du logement étudiant avançant le chiffre de 4400 logements destinés aux étudiants, dont 3000 à destination des étudiants boursiers. Par cette initiative, l'agglomération montpelliéraine devrait ainsi se positionner comme une des bonnes élèves de l'offre envers les étudiants boursiers, elle qui, en 2002-2003 présentait déjà un taux d'offre de lits à destination de ces publics fragiles légèrement supérieur à la moyenne nationale (33,7%

contre 31,5%)²⁸. S'appuyant sur cette étude ainsi que celle réalisée pour l'agglomération de Perpignan, le Conseil régional a décidé de se doter d'un Schéma Régional du logement étudiant devant permettre la mise en place d'actions dès la rentrée universitaire 2007.



Concernant le logement des travailleurs saisonniers, la question paraît commencer à trouver sa place dans l'agenda politique régional²⁹. Le constat de conditions de logements « scandaleuses » (dixit Fabrice Verdier, conseiller régional en charge du logement social) fait craindre aujourd'hui un impact réel sur l'économie locale, notamment du fait de la montée des problèmes de recrutement. Peu d'actions concrètes ont pourtant été mises en place à ce jour. On notera malgré cela la création de la 1^{ère} Maison du Travail Saisonnier du territoire languedocien, fruit de la collaboration de la communauté d'agglomération Hérault Méditerranée, des services de l'Etat, du Conseil général et des partenaires sociaux. Située au Cap d'Agde, cette structure est destinée à orienter les différents acteurs concernés, travailleurs et employeurs, notamment sur les questions de logement. Pour autant, si elle met à disposition quelques moyens pour orienter au mieux les travailleurs saisonniers, force est de constater qu'aucun effort notable n'a été entrepris à ce jour pour développer une offre abordable qui corresponde aux besoins de cette population.

4.4. LES GENS DU VOYAGE : ENTRE RECONNAISSANCE CULTURELLE ET MECONNAISSANCE POLITIQUE

La question des aires d'accueil et d'habitat des gens du voyage est une question particulièrement importante dans la région. De l'Est à l'Ouest du Languedoc-Roussillon, les populations tsiganes participent à leur manière aux identités locales. A l'Est, la Camargue et la proximité immédiate des Saintes-Maries-de-la-Mer (dont le pèlerinage rassemble à chaque

²⁸ Rapport Anciaux, 2003.

²⁹ La commande de l'étude déjà mentionnée sur le logement des travailleurs saisonniers pour le GIP Terres Romanes en Pays Catalan participe également de la reconnaissance progressive de cette problématique.

occasion près de 6 000 tsiganes) constituent un premier pôle important ; à l'Ouest, dans les Pyrénées Orientales, et plus particulièrement à Perpignan, la communauté tsigane (composée majoritairement de gitans) est présente sur ces terres catalanes depuis plus de deux siècles. Alors qu'une part reste sédentaire (comme dans les centres anciens de Perpignan ou de Montpellier), une autre part, difficilement quantifiable, maintient la tradition d'un certain nomadisme. Si certains peuvent être qualifiés de grands voyageurs (souvent spécialisés dans le rempaillage des chaises ou le ravalement des façades), d'autres préfèrent un mode de vie intermédiaire, semi-sédentaire, dont le rythme des déplacements paraît calqué sur celui des activités agricoles locales (vendanges, cueillettes...).

L'importance de la présence des gens du voyage pose donc la question de l'adaptation des urbanismes locaux aux spécificités des modes de vie tsiganes. Entre aires d'accueil et d'habitat, les collectivités doivent aujourd'hui aménager des espaces permettant l'installation de ces communautés dans des conditions répondant aux normes de décence. Pour cela, les différents schémas départementaux d'accueil des gens du voyage se sont fixés comme objectif la réalisation de 1937 places. Pourtant, fin 2005, seules 300 places avaient été réalisées, soit moins de 16% des objectifs³⁰. A titre de comparaison, la Bretagne, pourtant moins attachée traditionnellement à la question des gens du voyage, avait réalisé à la même date près de 34% de ses objectifs, soit 817 places en aires d'accueil. Cela signifie donc qu'une partie importante des communautés itinérantes du Languedoc-Roussillon est obligée de vivre dans des conditions indignes, sans sanitaires, sans être raccordée à l'eau ni à l'électricité, ou sinon qu'au prix d'installations détournées, peu sécurisées. Des conditions peu propices pour sortir les pouvoirs locaux, peu enclins à intervenir, de leur méconnaissance de la question du mal-logement de ces communautés.

4.5. LUTTE CONTRE LES SITUATIONS DE NON-LOGEMENT ET L'HABITAT INDIGNE : LE CERCLE VICIEUX DU « LAISSER FAIRE »

Parmi les figures du non-logement, la problématique de la cabanisation a fait l'objet d'une politique spécifique menée par la Mission Littorale, rattachée à la préfecture de région. Son rapport sur « Le phénomène de la cabanisation en Languedoc-Roussillon : comprendre, diagnostiquer et agir ! » s'attarde sur cette question et tente de présenter les diverses dimensions qu'elle recouvre, tant du point de vue social (distinction des pratiques de la précarité à l'occupation traditionnelle) que du point de vue écologique (notamment la question des rejets dans des cadres environnementaux souvent particuliers – étangs, etc.). Le guide d'actions à mener pour cette lutte constitue ainsi un outil mis à disposition des collectivités locales afin d'éviter les situations de « laisser faire » ; prévention, résorption et régularisation en sont les trois leviers. Cependant, sans réelle volonté politique de ces mêmes collectivités d'aborder de plein corps ces situations de mal-logement, ou de non-logement, il est à craindre que le phénomène de cabanisation perdure.

Il en est de même pour les casotes ou les campings. Faute de pouvoir proposer des conditions de relogement décentes dans un contexte de crise soutenue de l'habitat, les autorités locales

³⁰ Source : Ligue des Droits de l'Homme.

pourraient avoir tendance à fermer les yeux sur ce qui peut apparaître pour certains comme une solution alternative à un logement « classique » mais qui n'est en fait qu'un facteur supplémentaire de marginalisation. Car si ces logements constituent des abris, ils ne sont que des abris, c'est-à-dire qu'ils ne jouent aucunement tous les autres rôles qui s'attachent au logement, tant le rôle de vecteur de sociabilité (nul ne reçoit dans des abris de fortune) que celui de marqueur administratif ouvrant l'accès au droit (la nécessité d'avoir une adresse).

De manière plus générale, la problématique de l'habitat indigne est aujourd'hui une problématique qui tend à être de plus en plus considérée par les pouvoirs publics ; les lois récentes (du 13 août 2004 ou du 13 juillet 2006 portant Engagement National pour le Logement) ont d'ailleurs offert de nouveaux cadres pour renforcer la lutte contre l'habitat indigne. A titre d'exemple, la situation des Pyrénées Orientales et, plus particulièrement, de Perpignan démontre une certaine volonté de ne pas abandonner totalement ces logements, – notamment ceux situés en centres anciens – aux seuls marchands de sommeil. Parmi les initiatives mises en place, le repérage constitue la première étape. Par le croisement des données de la vacance, des années de construction, des allocations et des revenus imposables, le département des Pyrénées Orientales compte aujourd'hui près de 25 000 logements potentiellement indignes. Programme d'Eradication de l'Habitat Indigne (PEHI), Opération Programmées d'Amélioration de l'Habitat (OPAH), Maîtrise d'œuvre Urbaine et Sociale (MOUS) Relogement, renforcement des collaborations entre acteurs, etc., sont autant de leviers auxquels recourent les personnes en charge de lutter contre la précarité de ce type de logements. Leur tâche paraît d'autant plus ardue qu'elle se heurte souvent aux stratégies de revalorisation des cœurs de ville, stratégies qui ont pour conséquence de renforcer les tendances inflationnistes des prix locatifs et immobiliers que connaissent les principales villes du Languedoc-Roussillon. Dans ce contexte, les collectivités locales se confrontent à la difficulté de réhabiliter le parc privé tout en conventionnant les logements pour les rendre accessibles au plus grand nombre (difficulté qui se rencontre partout en France) ; une difficulté qui fait ainsi craindre que ce soient encore une fois les plus démunis qui se retrouvent les parents pauvres de la Lutte contre l'Habitat Indigne. En effet, entre les dispositifs de conventionnement sans travaux tels que le Borloo populaire et les travaux sans conventionnement, il convient de mettre en garde contre les risques d'acceptation par les pouvoirs publics de la division du parc privé en deux catégories : d'un côté, un parc répondant à tous les critères de dignité et de décence, accessible aux populations les plus solvables, de l'autre, un parc délabré mais conventionné, donc reconnu légalement, dans lequel seraient relégués les ménages les plus démunis.

LE PROJET D'AUTO-REHABILITATION ACCOMPAGNEE DE LA FONDATION ABBE PIERRE ET DE L'ASSOCIATION NATIONALE DES COMPAGNONS BATISSEURS

Suite aux inondations de septembre 2002, la Fondation Abbé Pierre et l'Association Nationale Compagnons Bâisseurs ont souhaité donner les moyens aux ménages fragiles économiquement (ou rendus fragiles par le sinistre) de réaliser concrètement la réhabilitation de leur logement. L'action a été pilotée par l'association nationale "Compagnons Bâisseurs" et financée par la Fondation Abbé Pierre, suite à un appel à dons spécifique.

Des chantiers d'auto-réhabilitation accompagnée ont démarré de 4 à 6 mois après la catastrophe pour intervenir sur l'après-crise et traiter la question du relogement pérenne, avec des objectifs pluriels :

- Aider les familles sinistrées les plus fragiles à réhabiliter une partie de leur logement dévasté par les eaux ;
- Remobiliser les familles autour de leur habitat par leur participation aux travaux et les aider à surmonter le traumatisme subi lors des inondations ;
- Former les ménages aux savoir-faire techniques leur permettant de poursuivre le travail engagé au terme de l'intervention et les aider à bénéficier ensuite des dispositifs de droit commun.

Au total, ce sont 22 familles (une centaine de personnes) qui ont pu être aidées, essentiellement des propriétaires occupants retraités, sans emploi ou en emploi précaire. Le projet d'auto-réhabilitation a mobilisé 32 animateurs techniques venant des associations Compagnons Bâisseurs de Rennes, Castres, Montpellier, Tours, Marseille ou embauchés spécifiquement pour cette intervention. 54 Volontaires Long Terme et plus de 40 bénévoles sont intervenus sur les chantiers, pour un total de 1 390 équivalents-jours de chantier. Ces travaux de second œuvre ont représenté entre 5 et 20 % de la réhabilitation totale d'un logement (création de salles de bains, isolation de murs, pose de planchers et de carrelage, mise aux normes électriques...). Seize familles ont participé aux travaux sur 14 chantiers, le plus souvent en « co-réalisant » des interventions ne nécessitant pas une trop grande technicité (déblayage, décollage de tapisserie...). Les six autres familles ont participé à un autre niveau, en s'impliquant dans l'élaboration du projet et/ou dans l'organisation logistique du chantier.

Néanmoins, l'orientation vers les Compagnons Bâisseurs des ménages potentiellement bénéficiaires a été relativement longue à se mettre en place, en raison du temps nécessaire à la préparation et à la coordination du projet, mais aussi parce que l'on a eu des difficultés à s'appuyer sur les MOUS Relogement. De la même manière, les porteurs du projet témoignent de la difficulté à « passer le relais » après intervention, faute d'entreprises locales d'insertion et d'associations intermédiaires (volontaires et bénévoles) susceptibles de poursuivre un accompagnement technique ou une formation auprès des ménages.

(Extrait du n°178 de *Recherche Sociale, Intervenir sur les situations extrêmes de mal-logement*, « L'intervention auprès des ménages victimes d'une catastrophe naturelle », Damien Bertrand, avril-juin 2006)

4.6. AU BAS DE LA CHAÎNE DU LOGEMENT, LES STRUCTURES D'HEBERGEMENT RESTENT OUBLIÉES

Pour compléter ce tour d'horizon des diverses politiques en faveur du logement mises en œuvre dans la région, on notera deux éléments. D'une part, il semblerait que l'effort fait dans le Languedoc-Roussillon pour développer l'offre de logements ne soit pas accompagné d'un engagement aussi intense quant aux structures d'hébergement, malgré l'important déficit régional. A titre d'exemple, un rapport de la Cour des comptes sur les Personnes sans domicile pointe le retard des départements et, de fait, de la région, dans l'élaboration des schémas de l'accueil, de l'hébergement et de l'insertion (SAHI). Selon ce rapport, seuls deux des cinq départements languedociens avaient, fin 2006, élaboré un tel schéma, faisant du Languedoc-Roussillon la seule région à ne pas avoir regroupé ces schémas à l'échelle régionale, comme prévu dans la loi du 2 janvier 2002 rénovant l'action sociale et médico-sociale.

4.7. ACTIONS ET INTENTIONS DES P.D.A.L.P.D.

De manière plus générale, nous serions tentés d'écrire que si les pouvoirs publics se sont relativement appropriés la question de la production globale de nouveaux logements, les actions paraissent moins organisées, moins structurées, en ce qui concerne la dimension sociale du logement. La lecture des Plans Départementaux d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD) rend compte toutefois d'un certain nombre d'engagements. Ainsi, tous les départements, conformément aux attentes de la loi, affichent deux ambitions : organiser la production de logements très sociaux et améliorer la mise en relation entre une offre de logements adaptés et les personnes en grande difficulté. Ces objectifs communs se traduisent toutefois par la mise en œuvre de dispositifs spécifiques dans chaque territoire.

Concernant le développement d'une offre nouvelle de logements très sociaux, le constat partagé par les départements est celui d'un déficit conséquent au regard du poids régional de la population fragile. Pour autant, malgré ce constat partagé, les actions envisagées par chaque département semblent témoigner d'investissements différents. Le PDALPD des Pyrénées Orientales, qui est aussi le plus récent (période 2007-2009), prend soin (comme le département du Gard) de comptabiliser dans le détail les différentes offres à développer : financements en PLA-I et Logements d'Insertion Privés (avec identification des financements) montent les objectifs à près de 170 nouveaux logements adaptés par an. A contrario, le département de l'Hérault énonce des pistes d'action dont la portée effective reste plus floue, la formalisation du PDALPD ressemblant davantage à un appel à l'investissement des acteurs locaux qu'à la contractualisation d'engagements chiffrés : « obtenir l'adhésion des partenaires concernés », « sensibiliser les communes », « informer » sont autant de formules utilisées pour définir les moyens techniques et financiers à mettre en œuvre. Toutefois, les délégataires héraultais ont su négocier en amont, lors de la signature des objectifs locaux du Plan de Cohésion Sociale, afin de maintenir une enveloppe minimale de 15% de PLA-I, contre 10% au niveau national.

Concernant l'objectif d'une meilleure connaissance des besoins et leur mise en relation avec l'offre, les départements ont également mis en place leurs actions propres. Dans l'Hérault, « améliorer la connaissance des publics prioritaires du Plan » constitue le premier objectif du

Plan 2005-2009 ; sa pleine réalisation devrait se traduire par la mise en place d'un observatoire départemental, en partenariat notamment avec l'Agence Départemental d'Information sur le Logement (ADIL). L'existence de l'Espace Logement Hérault ayant la double casquette de direction du Conseil général et de structure partenariale autour du FSL semble démontrer une certaine volonté à rendre plus apparente la question du logement – et notamment celle du logement des plus démunis. Pour les Pyrénées Orientales, c'est la création de l'ADIL qui constitue une des finalités du PDALPD, à laquelle s'ajoute le soutien et le développement (chiffrés) des actions de prospection socio-immobilière. La reconduction de la « Boutique logement » (composée d'un prospecteur, d'un travailleur social et d'un agent de médiation et prévention), l'organisation d'ateliers de recherche de logement, etc., sont quant à elles les formules privilégiées dans le Gard pour assurer une meilleure connaissance des besoins et rapprocher l'offre de la demande.

Ces interventions constituent, comme dans les autres départements français, le cœur des PDALPD. Les Plans s'efforcent toutefois d'énoncer d'autres objectifs, plus ou moins détaillés, en fonction des besoins locaux et de l'organisation actuelle des dispositifs départementaux en faveur du logement :

- Le PDALPD des Pyrénées Orientales prend soin de décliner les besoins particuliers identifiés pour son territoire. A la lutte contre l'habitat indigne (dont l'articulation avec les PDALPD a été renforcée par la loi Engagement National pour le Logement du 13 juillet 2006) s'ajoute toute une série de démarches visant à favoriser le logement des jeunes : instauration d'un comité local pour le logement autonome des jeunes, création de Foyers de Jeunes Travailleurs, opération « Génération Part'Âges » (hébergement par des personnes âgées de jeunes ou étudiants en échange de services notamment...).
- De son côté, la Lozère n'a pas attendu la réforme du FSL du 13 août 2004 pour combiner aides au logement et aides au paiement des charges : le Fonds unique pour les logement et ses accessoires permet depuis longtemps l'octroi d'aides pour l'eau, l'électricité, le téléphone et, plus fréquemment le chauffage (problématique particulière due aux hivers rigoureux que connaît souvent ce département) ;
- Les PDALPD de l'Hérault et du Gard énoncent l'ambition de territorialiser leurs actions afin d'améliorer leur organisation. A titre d'exemple, le Gard identifie un certain nombre d'actions devant répondre à cet objectif : la « mise en place d'instances locales » (connaissance des besoins et objectifs d'action par territoire) ou les « référents logement territorialisés » (relais de proximité à l'attention des acteurs logement de terrain) sont les deux principales mesures de cette action en faveur d'un meilleur maillage territorial.

Ces différents PDALPD montrent que la question sociale ne saurait être totalement absente des actions menées dans le Languedoc-Roussillon. Cependant, comme l'ont rapporté plusieurs acteurs locaux, l'appropriation par les pouvoirs publics de cette dimension sociale de l'habitat est encore sujette à de nombreuses réticences. Pour l'un, ces réticences remonteraient à la faible culture ouvrière de la région, avec une prédominance du modèle maison individuelle ou lotissement au détriment des constructions de logements sociaux et très sociaux et des logiques

d'accompagnement qui peuvent y être associées. Pour d'autres, c'est l'effort de construction qui est demandé par la pression démographique qui oblige les pouvoirs publics à se préoccuper davantage d'une réponse quantitative globale aux besoins plus qu'à l'accès des plus démunis à un logement. Toutefois, l'augmentation du budget du FSL du département de l'Hérault, avec son quasi-doublement entre 2003 et 2006 passant de 5,6 millions d'euros à 10,8 (sans que cette augmentation ne soit totalement imputable à l'ouverture des Fonds Eau, Energie, Télécoms), augure d'un investissement accru des pouvoirs publics locaux. Une remarque qui ne saurait cependant être étendue à l'ensemble des départements, l'Aude et les Pyrénées Orientales présentant quant à eux des chiffres d'une grande stabilité, entre 2 et 2,5 millions d'euros malgré l'affirmation de la crise du logement et l'accroissement des besoins. En définitive, la dimension sociale du logement en Languedoc-Roussillon n'est pas encore aujourd'hui un axe suffisamment fort de l'intervention publique pour venir structurer de manière transversale et homogène l'ensemble des actions sur le logement ayant cours dans la région.

En résumé, la logique globale de l'action publique en faveur de l'habitat et du logement, dans le Languedoc-Roussillon pourrait être exprimée ainsi : le contexte d'essor démographique intense mobilise prioritairement les pouvoirs publics sur la question de la réponse aux besoins quantitatifs, à défaut d'une entrée plus fine par la situation sociale des ménages, dont un nombre conséquent doit faire face à des difficultés importantes. Pourtant, même si, globalement, les efforts entrepris se concentrent majoritairement sur le développement de l'offre, **cette offre nouvelle souffre de plusieurs lacunes** qui minimisent grandement l'impact de l'intervention publique sur les situations de mal-logement :

- si le Languedoc-Roussillon peut s'honorer d'une reprise de la construction neuve depuis 2004 – 2005, jusqu'à atteindre le niveau théorique de la réponse aux besoins nouveaux (environ 22 500 logements par an), ces constructions ne suffisent pas à rattraper **les retards accumulés** depuis la décennie 1990. En quelques années, c'est un déficit d'une année de constructions qui est apparu, renforçant du même coup une tension du marché privé dont sont exclus jour après jour un nombre de plus en plus grand de ménages languedociens. Au mieux, ce ne sont que par des jeux de localisation (avec un éloignement de plus en plus important des villes-centres) que les ménages encore relativement solvables arrivent à trouver à se loger. Par ce déficit de constructions, c'est donc tout le paysage régional qui est retravaillé : périurbanisation le long de l'axe autoroutier, « bétonisation » du littoral en sont les indicateurs les plus visibles ;
- la deuxième lacune tient à **la nature des constructions livrées**. Alors que la région ne compte environ que 10% de logements sociaux, le rythme de ces constructions sociales (logements PLUS ou PLA-I) n'est que d'environ 3 000 nouveaux logements par an, soit seulement 15% de la production annuelle. Avec une population régionale particulièrement marquée par des difficultés économiques et sociales (70% de la population est éligible à un logement social type PLUS), il en faudrait 4 à 5 fois plus, soit 12 000 à 15 000 logements annuels, pour pouvoir espérer avoir un réel impact tant sur la tension du marché local que sur les situations de mal-logement et non-logement qui poussent les ménages à faire du moindre abri un logement permanent (casotes, cabanes, campings...), en dehors de toutes considérations sanitaire, sociale ou sécuritaire ;
- **la situation générale des plus démunis à l'égard du logement** est d'autant plus inquiétante que ce qu'on pourrait appeler la « première marche » dans l'accès à un logement décent, à savoir les structures d'hébergement, ne proposent qu'une couverture de 0,61 place pour 1000 adultes ; soit un tiers de moins que le niveau national (0,94 pour 1000 adultes). La situation nécessiterait le développement d'une politique ambitieuse et concertée : elle ne semble pas à l'ordre du jour.

En définitive, on constate donc que les conditions d'une détente de la pression immobilière ne paraissent pas à l'ordre du jour malgré les efforts annoncés. Ce constat est d'autant plus

préoccupant qu'il ressort distinctement que cette crise ne frappe pas tout le monde de la même manière mais, au contraire, que plus on descend dans la chaîne du logement, plus le rapport entre l'offre et la demande est déséquilibré. Dès lors, ces ménages qui se retrouvent en bas de la chaîne n'ont plus que pour seule alternative le recours à des formes détournées de « logement ». Contrevenant à la dignité, nous les avons appelées ici les formes de non-logement car, au-delà de marquer la seule défaillance à l'égard du logement, elles enferment un peu plus les personnes qui les subissent dans une précarité moins visible et de ce fait plus pernicieuse. Dans ces conditions, ce sont souvent les associations, comme les Compagnons Bâisseurs lors des inondations du Gard, qui permettent à ces ménages de rester en lien avec le reste de la société et de se remobiliser dans une spirale plus vertueuse.

QUELQUES PERSPECTIVES LOCALISEES D'INTERVENTION PUBLIQUE EN FAVEUR DU LOGEMENT DES PLUS DEMUNIS

Pour clore ce tour d'horizon du logement et du mal-logement en Languedoc-Roussillon, rappelons succinctement les chantiers entamés ou à entamer des différents départements ou agglomérations :

- Si le **département des Pyrénées Orientales** tentent de faire face aux **problèmes d'insalubrité** qui frappent le centre ancien des principales communes, son action apparaît nettement plus limitée en ce qui concerne le **développement d'une offre de logements sociaux**. En ne concentrant pas plus massivement ses efforts sur cette dimension là, elle limite du même coup son intervention dans le parc privé insalubre auquel le rôle de parc social de fait paraît implicitement reconnu.
- **L'Hérault et plus particulièrement l'agglomération montpelliéraine** sont les territoires les plus touchés par l'essor démographique. De ce fait, le territoire concentre les **niveaux de construction les plus élevés de la région**. Même si des efforts ont été entrepris afin de pousser à la construction de logements sociaux et très sociaux, les réticences des maires des petites communes avoisinantes, qui privilégient au mieux le logement intermédiaire, restent un frein majeur à l'action intercommunale. Le **renforcement du PLH (en cours) et le respect des obligations de l'article 55 de la loi SRU** sont des étapes préalables à l'amélioration de l'offre. Une attention plus qualitative, voire une réflexion sur la pertinence de l'entrée « ménage » dans l'appréhension de la problématique logement, constituerait par la suite un pas supplémentaire dans la lutte contre le mal-logement.
- Le **département de l'Aude** est moins soumis à la pression démographique que les autres départements ayant une frange littorale. Toutefois, avec un taux de **structure d'hébergement** de l'ordre de 0,38 pour 1000 adultes, l'Aude ne saurait répondre aux besoins de son territoire. Plus largement, c'est un **investissement général plus important de toutes les collectivités audoises** qui doit être fait afin de commencer à enregistrer des améliorations (cf. l'absence de convention de délégation).
- Le **département de la Lozère**, dont l'échelle est très différente des autres départements, fait face à des problématiques spécifiques. Sans quartier pris dans la dynamique de l'ANRU, il doit faire face aujourd'hui à une **dégradation d'une partie de son parc de logements sociaux sans pour autant pouvoir bénéficier des subventions à la réhabilitation**. Avec le risque de faire de certains parcs de logements des lieux de relégation, alors qu'ils étaient jusqu'ici des parcs à la fonction identifiée de « décohabitation » ou de transition vers le parc privé.
- **L'agglomération nîmoise** a lancé plusieurs **projets ANRU** afin de réinsérer des quartiers qui tendaient à être coupés du reste de son territoire. Certains projets prévoient jusqu'à la destruction de 1000 logements sociaux, sans pour autant préciser la localisation de toutes les reconstructions. Le suivi social de cette opération de rénovation urbaine s'affirme donc comme une des priorités fortes, au premier rang desquels nous pouvons souligner la **question des opérations de relogements** (localisation, taux d'effort...) et de la **nature des logements reconstruits** (PLS, PLUS, PLA-I, niveaux de loyers proposés...).

Repère Synthèse, n°8, Insee Languedoc-Roussillon, septembre 2006.

Tableaux de l'Economie en Languedoc-Roussillon (TELR), 2006, Insee Languedoc-Roussillon.

Le logement social en 2004 : perspectives des réalisations dans le cadre du « Plan de Cohésion Sociale » en Languedoc-Roussillon, Direction Régionale de l'équipement

Observatoire des transactions immobilières et des terrains à bâtir en Languedoc-Roussillon, édition 2005, Direction Régionale de l'équipement.

Chiffres clés du Languedoc-Roussillon, Edition 2006, Chambre Régionale du Commerce et de l'Industrie.

Rapport annuel sur *l'Etat du mal-logement 2007*, Fondation Abbé Pierre.

Etude « Les Chantiers d'auto réhabilitation accompagnée en zone sinistrée : Enseignements et éléments de méthode à partir de l'intervention menée dans le Gard suite aux inondations de septembre 2002 », commandée par la Fondation Abbé Pierre, 2005.

« Etude-expérimentation sur le logement des travailleurs saisonniers » commandée par le GIP Terres Romanes en Pays Catalan, 2004 – 2005.

« Traiter le phénomène de la cabanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon, Guide pour l'action », commandée par la Mission Littoral, 2005.

« Eude sur les FSL et PDALPD suite à la décentralisation », commandée par l'Union Sociale de l'Habitat, 2006.

Rapport de Jacques Anciaux au Premier Ministre sur « Le logements des étudiants et les aides personnalisées », 2003.

Revue *Recherche Sociale* :

- n°175, Le logement des travailleurs saisonniers, juillet – septembre 2005 ;
- n°178, Les situations extrêmes de mal-logement, avril – juin 2006 ;
- n°180, Itinéraires résidentiels en habitat indigne, octobre – décembre 2006.

Articles de presse : *Le nouvel observateur*, *Midi Libre*, *l'Humanité*...

Sources statistiques : INSEE, Sitadel, Statiss...

Le calcul des besoins théoriques en logements neufs

Le calcul des besoins théoriques en logements neufs pour les prochaines années s'appuie sur plusieurs données qui révèlent, chacune à leur manière, des besoins nouveaux en constructions :

- **le renouvellement du parc (1)** : rend compte du nombre de logements qui ont été détruits ou dont l'affectation a changé (mutation en bureaux par exemple). Lorsque ce chiffre est négatif, comme dans le cas du Languedoc-Roussillon, cela signifie que le changement d'affectation de locaux a fait augmenter le nombre de logements (mutation de bureaux en logements, divisions d'appartements...);
- **la variation des résidences secondaires, des logements vacants et occasionnels (2)** : rend compte de l'évolution du nombre de logements dont l'usage n'est pas destiné à la résidence principale ;
- **le desserrement des ménages (3)** : rend compte de l'augmentation du nombre de ménages à population constante. Elle s'appuie donc sur l'idée d'une réduction de la taille des ménages, réduction liée aux évolutions sociologiques telles que le vieillissement de la population, l'augmentation des divorces, les familles monoparentales... ;
- **la croissance démographique (4)** : dans un contexte d'essor démographique important, comme dans le Languedoc-Roussillon, il peut être ajouté aux besoins théoriques les prévisions quant à l'augmentation de la population.

Pour chiffrer ces différentes données, la présente étude s'appuie sur les évolutions constatées au cours de la dernière période intercensitaire (RGP 1999 et estimations 2004). Pour autant, elle ne les reprend pas *in extenso*. Ainsi, les évolutions constatées quant au renouvellement du parc et à la variation des logements non utilisés en résidences principales, ainsi que celles touchant au desserrement des ménages ont été rectifiées. Il a ainsi été mieux pris en compte des phénomènes tels que la diminution du parc de locaux potentiellement mutable en logements ou la baisse de la vacance et de la part des constructions de résidences secondaires.

L'addition de ces 4 données, rapportées à un rythme annuel, donne les **besoins théoriques** de constructions annuelles de logements, appelées aussi « Point mort » (figure 1). La comparaison de ce point mort aux niveaux de constructions de ces dernières années nous permet ensuite de comptabiliser le **déficit accumulé** de logements. L'addition des besoins théoriques et de ce déficit (avec l'hypothèse que 5 ans représentent la période nécessaire pour rattraper ce retard accumulé) nous donne le chiffre des **besoins théoriques avec rattrapage** (figure 2).

Figure 1

POINT MORT - Languedoc-Roussillon		Languedoc-Roussillon	
		Données	Rectificatif tendances
Renouvellement du parc			
Logements construits 1999-2004		95 193	
Total logements 2004		1 532 000	
Total logements 1999		1 389 952	
Renouvellement 2004-1999		- 46 855	*
Renouvellement annuel		- 9 371	- 3 100 (1)
* soit plus de 45 000 logements gagnés par mutation du parc de logements			
Variation des résidences secondaires et logements vacants			
Résid. 2ndres et logts vacts 2004		449 861	
Résid. 2ndres et logts vacts 1999		421 298	
Solde 2004-1999		28 563	
Solde annuel		5 713	1 500 (2)
Desserrement des ménages			
Taille ménages 2004		2,3	
Taille ménages 1999		2,3	
Solde 2004-1999		0	- 0,05
Solde annuel		0	- 0,01
Ménages supp. induits/an		10 821	11 000 (3)
Croissance démographique			
Nombre annuel de nouveaux habitants		30 000	
Nombre annuel de nouveaux ménages		13 043	13 000 (4)
POINT MORT =		22 400	
		(1)+(2)+(3)+(4)	

Figure 2

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Constructions observées	17050	17200	20976	18209	19020	19511	21291	22856	22112
Solde / besoins théoriques	5350	5200	1424	4191	3380	2889	1109	-456	288
Cumul soldes théoriques	5350	10550	11974	16165	19545	22434	23543	23087	23375
Rattrapage du déficit en 5 ans =	4675								
BESOINS THEORIQUES AVEC RATTRAPAGES =	27 075								