

PLAN DEPARTEMENTAL DE L'HABITAT

Co-élaboré par l'Etat et le Conseil Général de la Gironde

Point d'Etape du diagnostic - mars 2013

sommaire

| | |
|---|-----------|
| 1 - REGARDS SUR LES DYNAMIQUES TERRITORIALES | 5 |
| LA GIRONDE SOUS LE FEU DES DYNAMIQUES SOCIO-DEMOGRAPHIQUES CROISEES | 5 |
| LA DISSOCIATION DES BASSINS D'EMPLOI ET D'HABITAT ACCOMPAGNE LA SPECIALISATION FONCTIONNELLE DES TERRITOIRES | 6 |
| DES LOGIQUES D'ACCUEIL INTERDEPENDANTES DANS DE NOMBREUX TERRITOIRES | 6 |
| DES TRAJECTOIRES D'ACCUEIL DIFFERENTES SELON LES TERRITOIRES : | |
| UN PROCESSUS AFFIRME : LA SPECIALISATION SOCIALE DES TERRITOIRES | 8 |
| DES SYSTEMES TERRITORIAUX A PLUSIEURS VITESSES | 9 |
| LES MARCHES DU LOGEMENT : DES TENSIONS DE CARACTERE DIFFERENT SELON LES TERRITOIRES | 10 |
| LA DYNAMIQUE DE DEVELOPPEMENT DE L'HABITAT NE SUIT PAS CELLE DE L'ARMATURE TERRITORIALE | 12 |
| DES PARCOURS RESIDENTIELS CONFRONTES A LA SEGMENTATION DES PARCS DANS LES DIFFERENTS SYSTEMES TERRITORIAUX | 14 |
| 2 - REGARDS SUR LES PUBLICS | 16 |
| LES JEUNES | 16 |
| DES PROFILS ET DES PARCOURS MULTIPLES | |
| UN MAILLAGE TERRITORIAL INABOUTI | |
| PROBLEMATIQUES ET ENJEUX DU LOGEMENT DES JEUNES : UNE DIMENSION ENCORE PEU INTEGREE DANS LES POLITIQUES TERRITORIALES DE L'HABITAT. | |
| PERSONNES AGEES ET PERSONNES HANDICAPEES : HETEROGENEITE DES PUBLICS, CONVERGENCE DES PROBLEMATIQUES AUTOUR DE L'AUTONOMIE ET DU CADRE DE VIE | 20 |
| UNE FRAGILITE FINANCIERE ET LES RUPTURES LIEES A LA MODICITE DES MOYENS | |
| LA PROBLEMATIQUE DU MAINTIEN A DOMICILE EST ASSOCIEE A CELLE DU CADRE DE VIE. | |
| LES GENS DU VOYAGE | 23 |
| LES AIRES D'ACCUEIL : UN MAILLAGE DU TERRITOIRE GIRONDIN ETOFFE | 23 |
| ENTRE TERRAINS FAMILIAUX ET ACCES AU LOGEMENT DE DROIT COMMUN : UNE DIVERSITE DE REPONSES A APPORTER, DES SOLUTIONS ADAPTEES A PROMOUVOIR | 24 |

| | |
|--|-----------|
| LA SEDENTARISATION : DES INITIATIVES MULTIPLES S'AGISSANT DES REPONSES ADAPTEES, MAIS AUSSI DES PANNES | |
| LES ACTIFS | 26 |
| L'ARTICULATION BASSINS D'EMPLOI / BASSINS DE VIE | 26 |
| AU SEIN DE L'AGGLOMERATION DEPARTEMENTALE, LA CUB POLARISE DAVANTAGE L'EMPLOI QUE L'HABITAT | |
| LES PETITS POLES D'EMPLOIS DE L'ESPACE RURAL GIRONDIN : DES EQUILIBRES A REFONDER | |
| LE LOGEMENT DES TRAVAILLEURS SAISONNIERS | |
| 3 - REGARDS SUR LES APPORTS DE LA CONCERTATION CITOYENNE | 30 |
| DES PARCOURS RESIDENTIELS COMPLEXES, VOLATILES ET CONTRAINTS SUR L'ENSEMBLE DES TERRITOIRES | 31 |
| DES STRATEGIES RESIDENTIELLES VOLATILES | 31 |
| L'INCAPACITE A «SE SENTIR CHEZ SOI» : L'EXPERIENCE DU MAL-LOGEMENT | |
| TROUVER A SE LOGER : L'EXPERIENCE COLLECTIVE DE LA « GALERE » | |
| ATTRACTIVITE ET ACCEPTABILITE SOCIALE DE L'URBANISATION SUR LES TERRITOIRES GIRONDINS | |
| 4 - PDH : OUTIL OUVRANT SUR UNE NOUVELLE CAPACITE A AGIR | 38 |
| DES PROBLEMATIQUES ET DES SPECIFICITES A RECONNAITRE SELON LES TERRITOIRES | 39 |
| L'AMENAGEMENT DES TERRITOIRES NON COUVERTS | 39 |
| UNE COUVERTURE INCOMPLETE ET INEGALE DES TERRITOIRES GIRONDINS | |
| DES LEVIERS ET DES REPONSES A REINTERROGER DANS LE CADRE DU PDH | |
| L'ENJEU D'UN PARTENARIAT RENFORCE AVEC LES HLM SUR TOUS LES TERRITOIRES | 41 |
| LE PORTAGE DES PROJETS : DES INITIATIVES NOMBREUSES MAIS QUI RESTENT FRAGILES | 42 |
| 5 - ECLAIRAGES : LES DOCUMENTS DE REFERENCE HABITAT ET LEURS ARTICULATIONS AVEC LE PDH | 43 |
| DE NOMBREUX DOCUMENTS D'AMENAGEMENT POUR UNE COUVERTURE TERRITORIALE QUI RESTE INCOMPLETE | 44 |
| L'ARTICULATION DES POLITIQUES PUBLIQUES : DES IMPENSES OU DES POINTS DANS L'ANGLE MORT ? | 44 |
| UNE BONNE PRISE EN COMPTE DES PROBLEMATIQUES HABITAT DANS LES DIAGNOSTICS MAIS UNE DECLINAISON OPERATIONNELLE FAIBLE | 45 |
| DES SCOT PRECIS ET PRECIEUX POUR DECRIRE LES DYNAMIQUES RESIDENTIELLES MAIS PARTIELS | |

DANS LEURS OBJECTIFS D'HABITAT

UNE MOSAÏQUE DE PLH ET STH AUX CONTOURS ET AUX AMBITIONS VARIABLES

UN ACCUEIL AU « FIL DE L'EAU »

UNE DIVERSIFICATION DE L'OFFRE D'AVANTAGE PORTEE PAR LA PRODUCTION QUE PAR

L'INTERVENTION SUR L'OFFRE EXISTANTE

LA CONSOLIDATION DE L'ARMATURE URBAINE ET DE SERVICES

UNE DECLINAISON DES ORIENTATIONS PAR PUBLICS QUI PRIVILEGIE UNE MEILLEURE CONNAISSANCE

DES BESOINS DES JEUNES ET DES PERSONNES AGEES

UN DEVELOPPEMENT MODERE DE L'HABITAT INSUFFISAMMENT TRAITE

LES POINTS DE VIGILANCE ET DE DEBATS

48

NOTES DE TRAVAIL COMPLEMENTAIRES

DYNAMIQUES TERRITORIALES ET MARCHES DU LOGEMENT

SYNTHESE DES ATELIERS THEMATIQUES

SYNTHESE DES ATELIERS CITOYENS

ACTEURS RENCONTRES

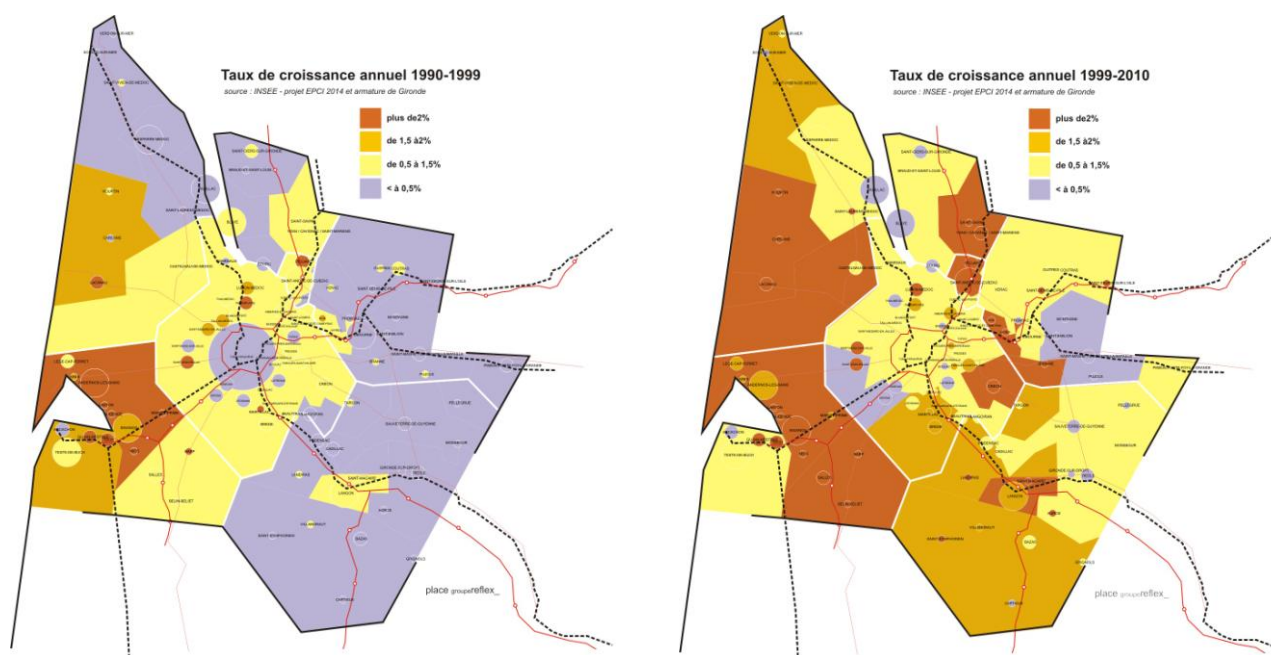
ETAPES DU DIAGNOSTIC

1 - REGARDS SUR LES DYNAMIQUES TERRITORIALES

Le département de la Gironde compte près d'1,5 million d'habitants dont la moitié se situe sur la CUB. L'attractivité du territoire s'accélère : on compte 15 000 habitants de plus chaque année, soit l'équivalent d'une petite ville à absorber par an.

La Gironde sous le feu des dynamiques socio-démographiques croisées

Marquée par la périurbanisation et la littoralisation durant les années 1990, la croissance démographique s'inscrit aujourd'hui dans un processus de diffusion généralisée à la majorité des territoires de Gironde.



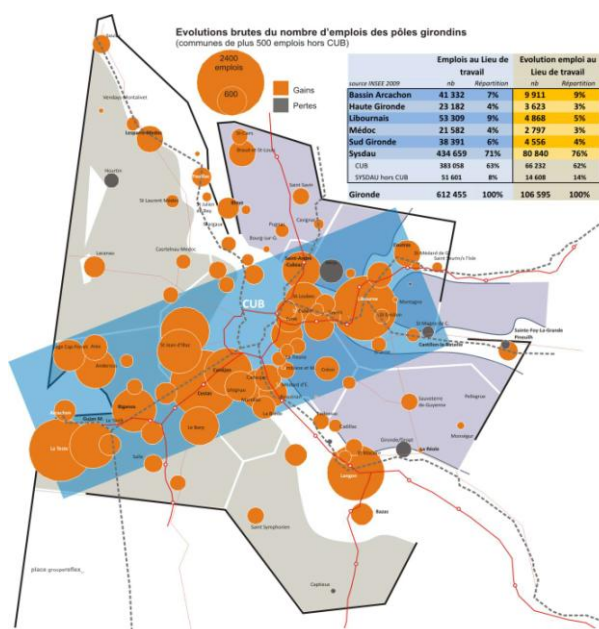
D'intensité variable, la dynamique démographique embrasse l'ensemble des territoires girondins et exerce une forte pression. L'agglomération centrale et le littoral dopent le développement girondin mais les rythmes d'accueil se tassent dans certains secteurs sur la période récente. Ainsi la CUB concentre la moitié de la population girondine mais elle capte seulement 22% des gains. Les territoires hors SYSDAU absorbent quant à eux 52% de la croissance du département alors qu'ils représentent 38% de la population girondine. Dans ce jeu, certains territoires marquent le pas. C'est le cas de certaines communes de la vallée de la Dordogne, de bourgs structurants en Sud Gironde ou dans le Médoc.

La dissociation des bassins d'emploi et d'habitat accompagne la spécialisation fonctionnelle des territoires

L'aire métropolitaine bordelaise concentre 71% des 612 000 emplois girondins et la polarisation de l'emploi sur l'agglomération centrale s'accroît : 76% des gains d'emplois se créent au sein du SYSDAU. L'agglomération centrale rayonne sur la majorité des territoires tandis que la dynamique de développement de l'emploi s'externalise sur l'axe Libourne/Arcachon/Bordeaux et singulièrement dans les périphéries de l'agglomération centrale (SYSDAU hors CUB : 14% des créations d'emploi et 8% de l'emploi à l'échelle girondine).

Plus largement, le processus de dissociation entre les lieux d'emploi et lieux d'habitat, couplé à une mobilité toujours plus importante s'affirme. Il conforte la spécialisation fonctionnelle des territoires de Gironde, la vocation résidentielle ne cessant de s'accroître dans de nombreuses composantes girondines.

Le fonctionnement girondin n'est cependant pas mono centré : des pôles d'emplois locaux structurent des bassins de vie de proximité et font tenir les territoires. A cette aire d'influence de l'agglomération centrale se superpose la permanence de pôles d'emploi locaux qui structurent encore des bassins de vie.



Des logiques d'accueil interdépendantes dans de nombreux territoires

L'arrivée de nouveaux ménages en Gironde constitue la première composante de l'accueil : 45% des ménages ne résidaient pas auparavant dans le département. La CUB est le deuxième vecteur (32% des nouveaux arrivants) tandis que les réinstallations au sein des départements sont à prendre en compte (23%).

Des trajectoires d'accueil différentes selon les territoires :

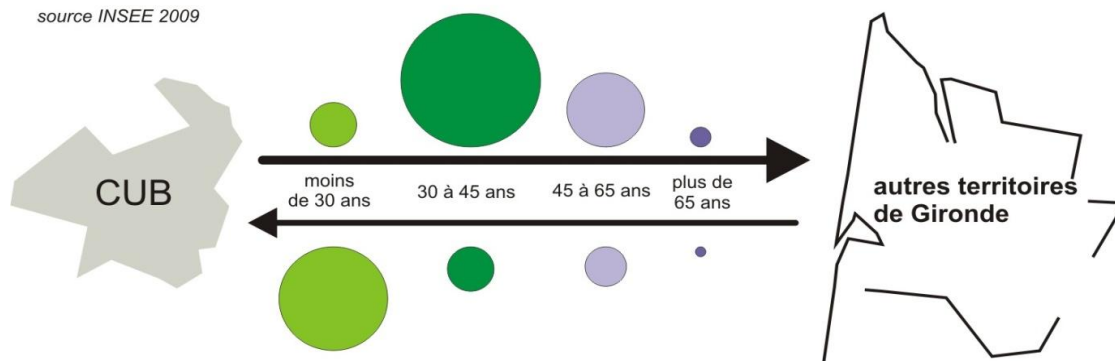
78% des nouveaux ménages de la CUB proviennent d'un autre département. La CUB gagne des ménages au détriment des villes moyennes du sud-ouest (Agen, Marmande, Bergerac, Périgueux, Angoulême...), elle perd des ménages sur sa proche périphérie, de manière contrastée selon les publics. Elle capte des jeunes, elle perd des ménages actifs dans un jeu qui marque l'interdépendance des parcs et des territoires et qui promeut la spécialisation générationnelle de certains secteurs.

L'apport migratoire externe, hors Gironde, est partout le premier moteur de développement. Il est le plus fort sur le Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre (60%) et dans le Libournais (53%). Il se tient à des niveaux élevés dans l'ensemble des autres territoires oscillant entre 43% et 47%.

Le desserrement de la CUB s'organise dans un jeu d'interdépendances qui donne à voir des parcours résidentiels différenciés et des vocations d'accueil spécialisées selon les territoires. La part des ménages originaires de la CUB est la plus forte dans le SYSDAU (54%). Elle est également élevée en Haute Gironde (38%), Médoc (37%) et Sud-Gironde (30%), soulignant combien de larges composantes de ces territoires sont inscrites dans les stratégies résidentielles des ménages habitant dans l'agglomération centrale. Par ailleurs, la dynamique d'accueil et l'activité de la construction s'organisent dans un jeu d'ouverture foncière des territoires qui s'est généralisé. Ces espaces peu structurés face à l'apport massif de population subissent le report des besoins des ménages sur des marchés accessibles.

Mobilités résidentielles CUB et territoires de Gironde par âge

source INSEE 2009

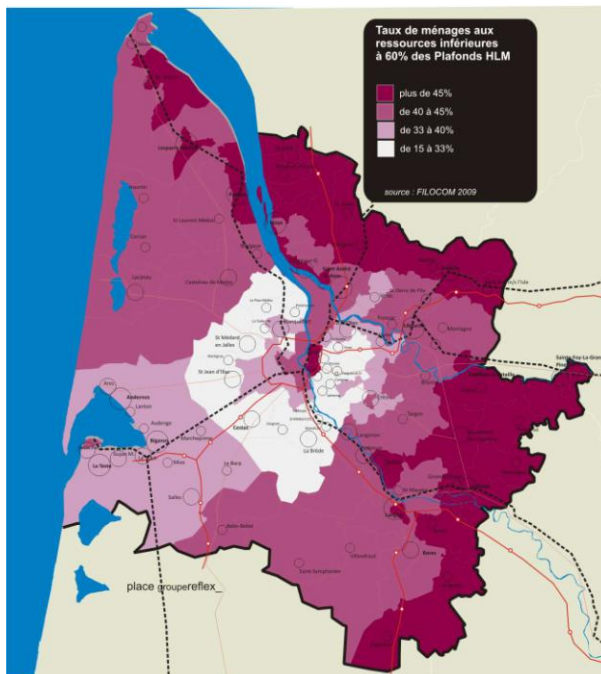


C'est en Libournais (27%) et sur le Bassin d'Arcachon Val de l'Eyre (28%) que la part des ménages originaires de la CUB est la moins élevée parmi les nouveaux arrivants. Dans leur relation avec les communes de la CUB, ces territoires gagnent des ménages au détriment de la majorité des communes, à l'exception de Bordeaux.

Un processus affirmé : la spécialisation sociale des territoires

L'accélération des mobilités et les tensions croissantes des marchés organisent la spécialisation sociale des territoires dans un jeu qui se caractérise par :

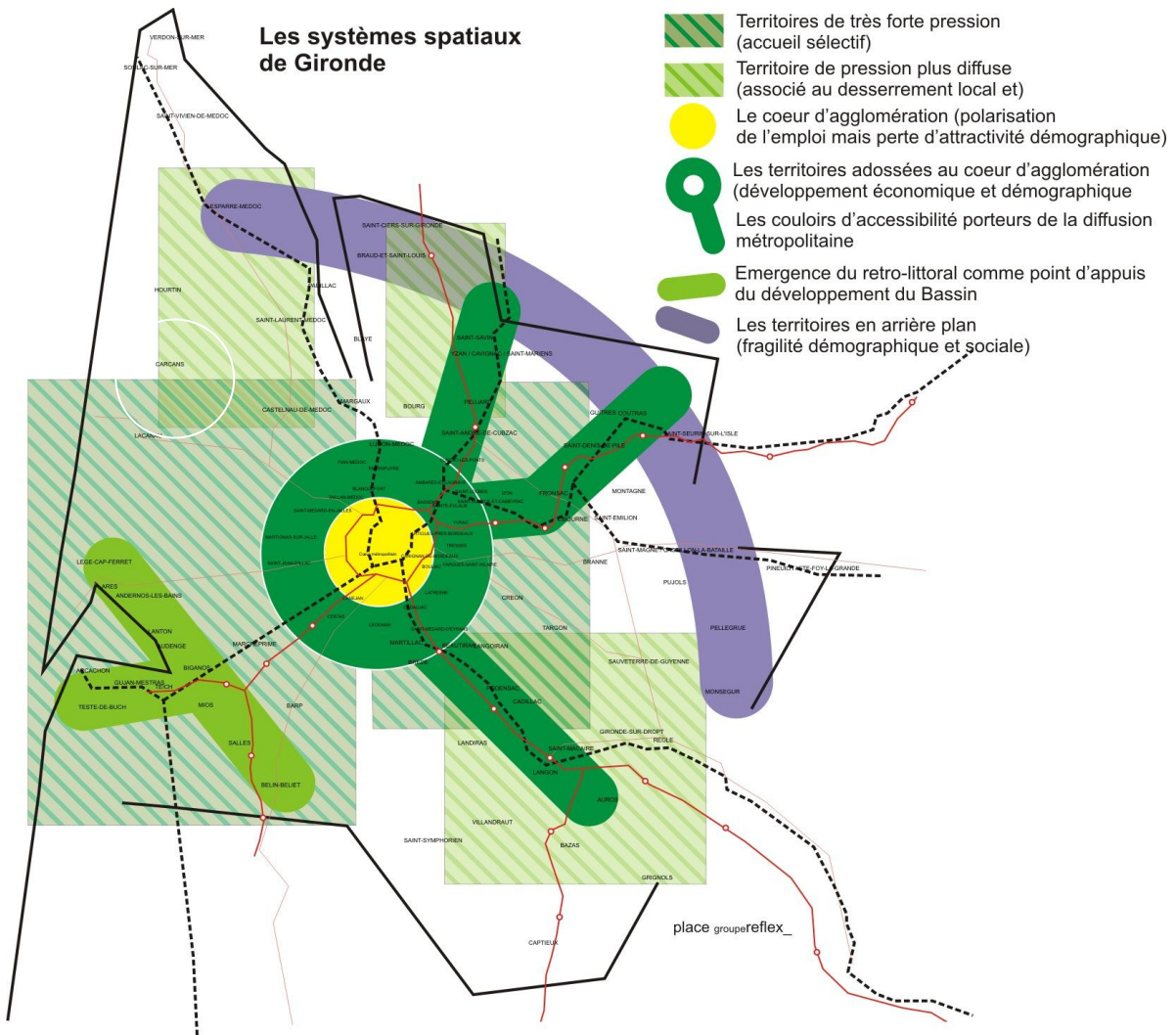
- la concentration des pauvres sur le cœur d'agglomération (54% des ménages aux ressources inférieures à 30% des plafonds HLM habitent la CUB),
- la permanence des territoires marqués par la « pauvreté », notamment « l'arc de pauvreté » aux confins de la Gironde,
- la sélectivité accrue de nombreux territoires au regard des prix fonciers et immobiliers et de la spécialisation des offres de logements



Des systèmes territoriaux à plusieurs vitesses

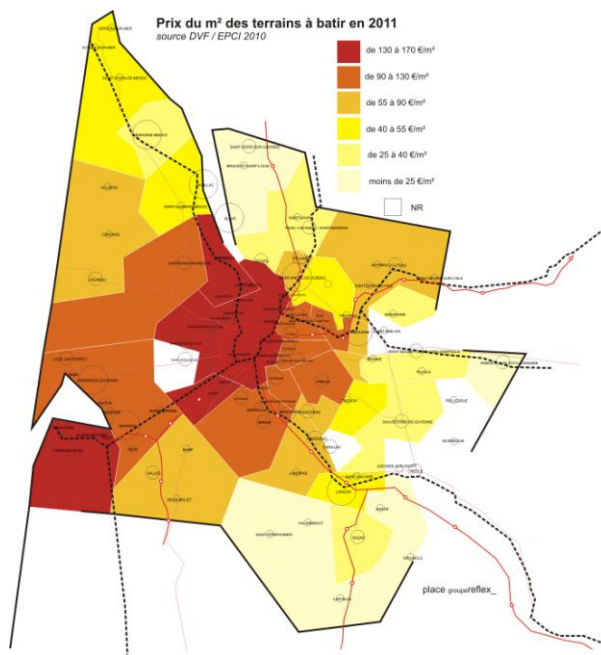
Les systèmes territoriaux de Gironde amènent à une lecture différenciée des territoires selon leurs dynamiques, leurs emboitements et leurs interdépendances. Les impacts sur les stratégies habitat seront à considérer qu'il s'agisse :

- des territoires confrontés à des situations de précarité et de décrochage : l'arc de pauvreté girondin,
- des sites situés le long des axes de développement et de desserte, ceux-ci jouant une nouvelle fonction structurante,
- des territoires émergents : le rétro littoral,
- des territoires en tension, associés à la dynamique métropolitaine,
- des territoires de desserrement local associés aux bassins de vie traditionnels girondins.

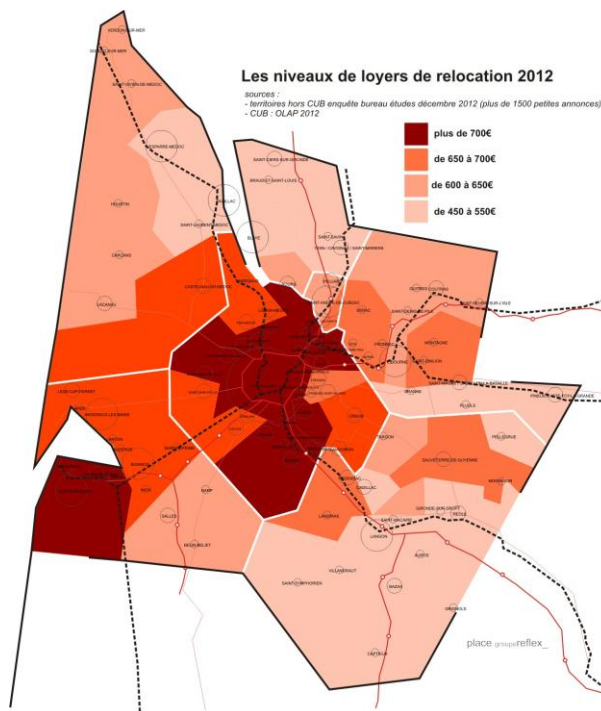


Les marchés du logement : des tensions de caractère différent selon les territoires

Du point de vue des marchés immobiliers, en une décennie, les prix de terrains à bâtir se sont emballés. Sur l'ensemble des territoires de la Gironde, ils ont été multipliés par 2,9 pour les terrains à bâtir, par 2,4 pour l'achat d'un appartement, par 2,2 pour l'achat d'une maison alors que le pouvoir d'achat a stagné sur la même période.

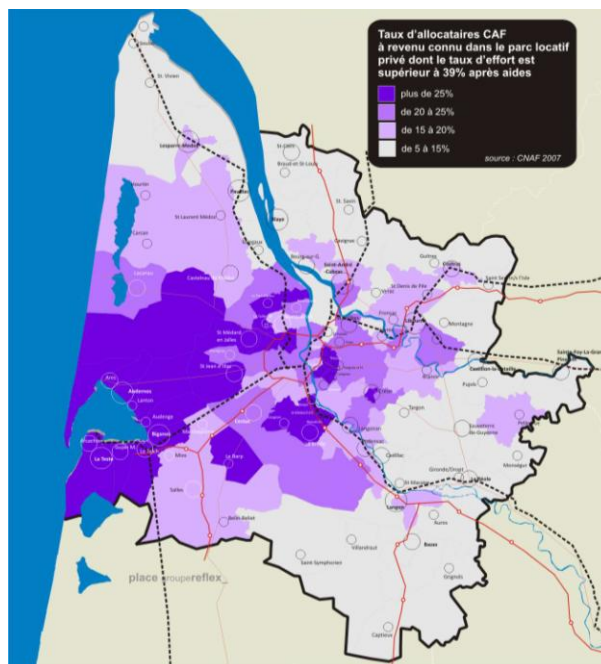


Les niveaux des loyers de relocation – enquête Olap sur la CUB et sur plus de 1500 occurrences hors CUB – témoignent de valeurs élevées dans de larges fractions du territoire girondin. L'enquête révèle également la rareté de l'offre de qualité et à coût abordable dans les secteurs hors CUB.



Dans le parc locatif privé c'est un ménage sur quatre qui consacre plus de 39% de l'ensemble de ses ressources pour payer son loyer tandis qu'un ménage sur deux y consacre plus de 30 %. La capacité des ménages à se loger dans le parc privé girondin suppose ainsi un taux d'effort de plus en plus important et celui devient quasi rédhibitoire pour les ménages les plus modestes.

Selon les territoires et les profils des familles, les capacités des ménages à accéder aux marchés locatifs privés sont très contrastées. Les taux d'effort des ménages placés sous le seuil de bas revenus sont les plus forts sur la CUB et le SYSDAU, le Bassin d'Arcachon. On note qu'ils sont élevés pour les personnes seules résidant dans des T2, mettant en évidence la question du logement des personnes seules et des ménages monoparentaux.



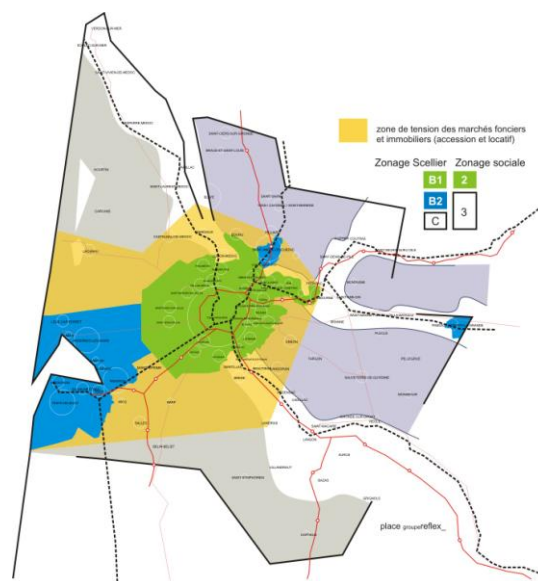
| | personne seule | personne seule | couple | couple av. 1 enfant | Famille mono-parentale av. 1 enfant | couple av. 2 enfants | Famille mono-parentale av. 2 enfants | couple av. 3 enfants | Famille mono-parentale av. 3 enfants |
|-------------------|----------------|----------------|--------|---------------------|-------------------------------------|----------------------|--------------------------------------|----------------------|--------------------------------------|
| type de logement | T1 | T2 | T2 | T3 | T3 | T4 | T4 | T5 | T5 |
| Haute Gironde | | 35% | | | | | | | 30% |
| Sud Gironde | | 34% | | | | | | 31% | 33% |
| Libournais | | 33% | | | | | 30% | | 30% |
| Médoc | | 36% | | | | 30% | 30% | | |
| Bassin d'Arcachon | 34% | 44% | 34% | 34% | 35% | 38% | 40% | 40% | 43% |
| Sysdau hors CUB | 31% | 41% | 31% | 33% | 34% | 36% | 38% | 39% | 41% |
| CUB DE BORDEAUX | | 40% | 31% | 30% | 30% | | | 39% | 42% |

Taux d'effort des ménages vulnérables (sous seuil de bas revenus : 982 euros par unité de consommation : source CAF 2012)

. La maîtrise des charges et plus généralement des dépenses contraintes liés aux modes d'habiter (fluides, déplacement, garage...) sont des enjeux de tout premier plan.

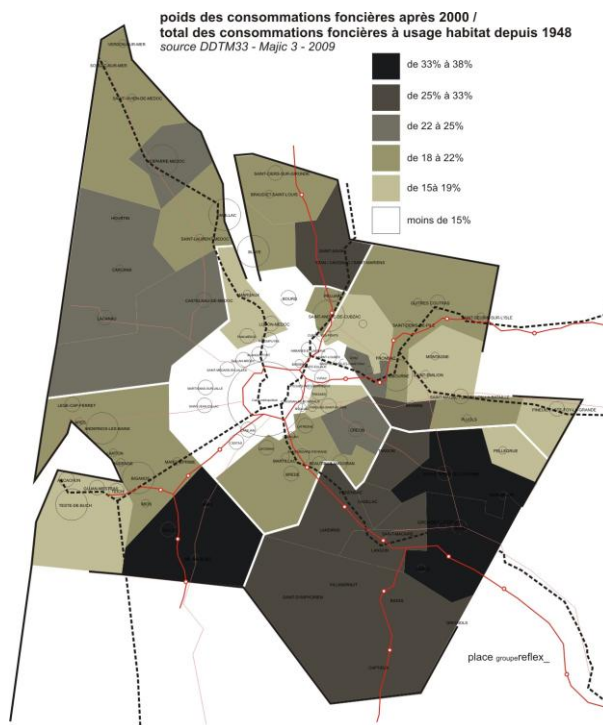
Face à ces situations, les prix de référence s'avèrent en décalage avec les capacités des ménages : la **question du logement pour tous est ici essentielle**. Surtout, elle s'énonce différemment selon les territoires. Les sites en forte pression sont les plus lisibles et les indicateurs de base convergent pour confirmer les tensions. Mais ce seul prisme ne suffit pas, car la prise en compte des besoins s'avère problématique dans les secteurs où l'offre accessible et de qualité reste modeste sinon très rare. De ce point de vue, le diagnostic

invite à développer des approches permettant de prendre en compte les jeux de tension différents selon les territoires.



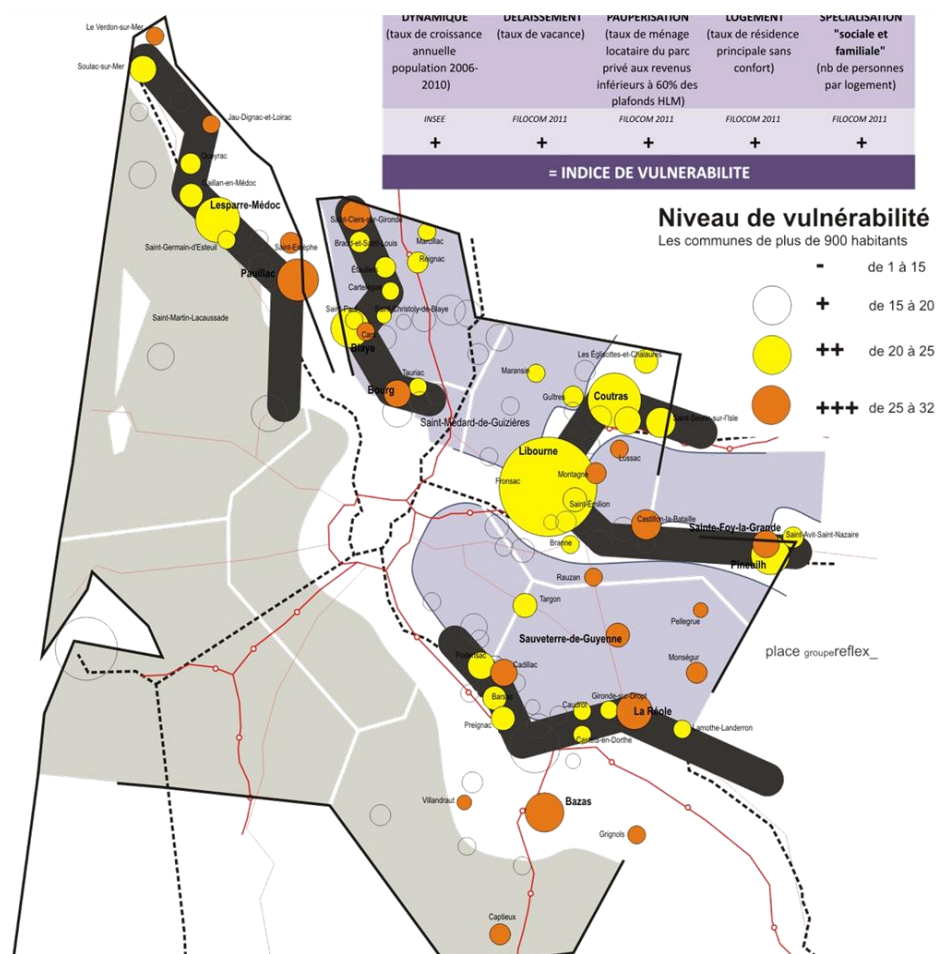
La dynamique de développement de l'habitat ne suit pas celle de l'armature territoriale

La dynamique d'accueil prend appui sur la généralisation de l'ouverture foncière dans les territoires girondins. Dans certains secteurs, l'impact des surfaces qui ont été artificialisées au bénéfice de l'habitat durant la dernière décennie est considérable : il représente parfois $\frac{1}{4}$ des consommations foncières. Ceci souligne combien ces territoires ont subi une pression brutale sur une courte période, en rentrant soudainement dans l'orbite du desserrement résidentiel. Cet emballement de la construction s'accompagne de faibles densités et il s'inscrit dans un processus de libération foncière peu maîtrisé : les formes urbaines et de l'habitat associées marquent souvent des pratiques consommatrices d'espaces et l'absence de diversité de modes de production de l'habitat.



Dans certains territoires, c'est une véritable mutation qui s'organise. Ainsi, pour le Sud Gironde, le Val de l'Eyre et pour partie en Haute Gironde, plus du quart des consommations foncières à usage d'habitat sont le fait de la période récente. La dernière décennie a vu un boom immobilier sans précédent, l'activité de la construction passant de 9 000 logements par an en 2000 à plus de 12 000 logements par an en 2010. Durant cette période, la CUB et les autres communes du SYSDAU sont progressivement montées en puissance, tandis que nombre de territoires girondins étaient soumis à l'irruption des produits défiscalisés (De Robien, Scellier) et à l'affirmation de l'accession sociale. La CUB (5 800 logements par an en 2010) et le SYSDAU (1700 logements par an en 2010) ont absorbé le choc de la fin des années 2000 : le logement collectif constitue le principal levier de développement de l'offre sur la CUB et les opérations portées par des promoteurs sont les premiers modes de développement dans le SYSDAU.

Ces processus ont leurs corollaires : ils contribuent à la dilution et à l'affaiblissement de l'armature territoriale. L'ouverture foncière et les constructions de logement se situent, parfois dans des proportions très significatives, hors des pôles qui concentrent les offres d'emplois, d'équipements et de services. Dans ce contexte, le développement de l'habitat installe des germes de fragilisation et de déstabilisation de l'armature des bourgs et des villes structurantes de l'espace girondin



Des parcours résidentiels confrontés à la segmentation des parcs dans les différents systèmes territoriaux

Dans un contexte de tensions différenciées des marchés du logement, les parcours résidentiels sont confrontés à des situations fréquentes de blocage face à la segmentation des produits habitat. Cette dernière contraint la fluidité des parcours résidentiels quelles que soient les échelles.

Les rythmes et les volumes de production de logements HLM se sont accélérés ces dernières années. Le parc HLM se concentre sur l'armature urbaine Girondine tout en occupant une place globalement modeste. En milieu rural, il est peu en capacité de proposer une offre permettant de se positionner sur le marché. Le déploiement du parc HLM est de nature à répondre à différents enjeux.

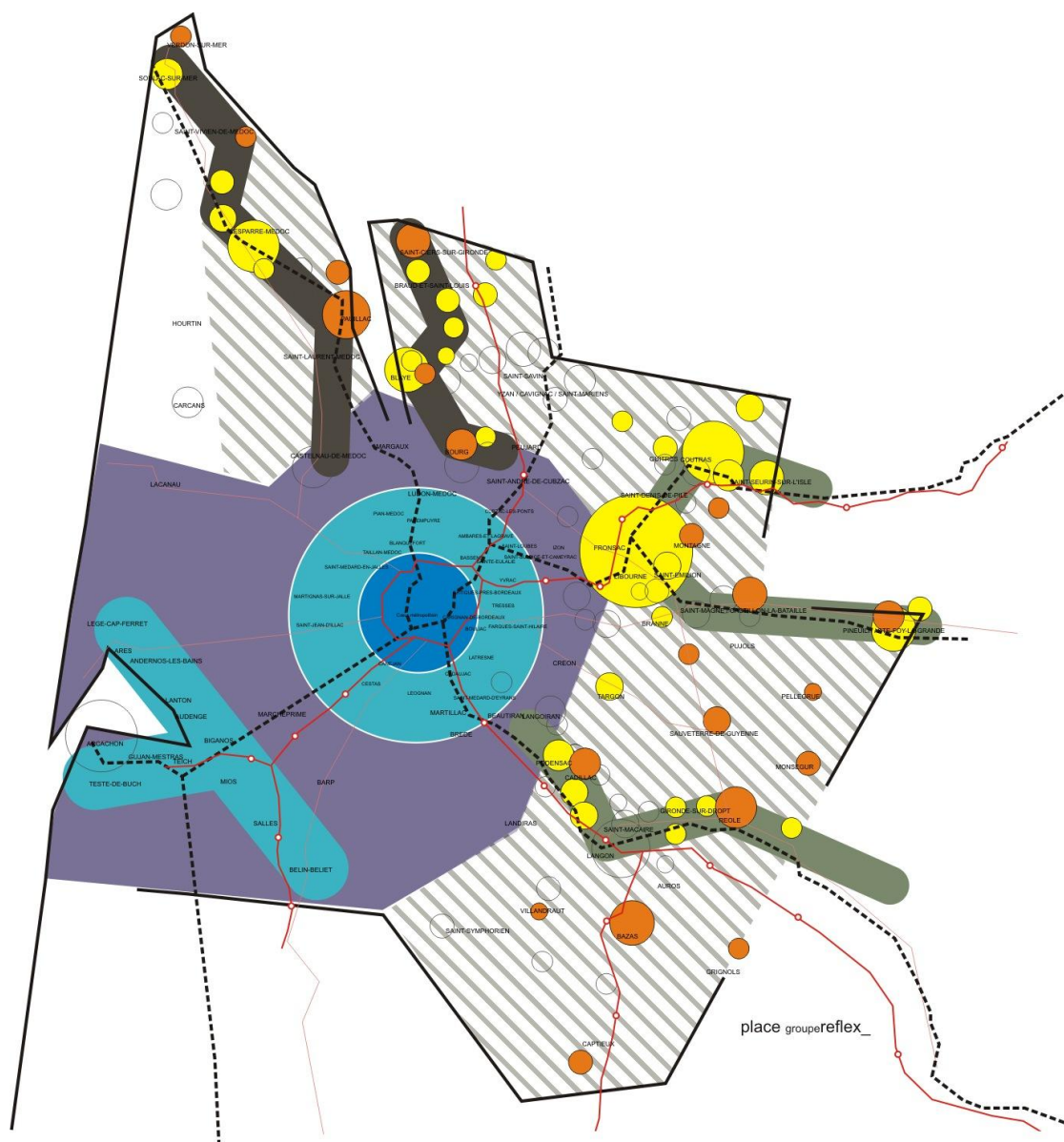
- rattraper le retard et accompagner le développement de l'habitat social dans les communes concernées par l'article 55 de la loi SRU.
- répondre aux besoins dans les secteurs en tension,
- contribuer à la revitalisation et au renouvellement des cœurs de bourgs girondins,
- apporter des solutions ponctuelles ou complémentaires dans les communes rurales.

Au-delà, demeure la problématique de la mise à niveau du parc existant, et notamment celui qui présente des risques d'obsolescence au regard des nouvelles normes (accessibilité, énergie) et des modes d'habiter.

Le jeu des complémentarités des parcs de logement est à questionner : hors CUB, le parc privé est concentré dans les pôles de l'armature territoriale où il présente des distorsions. Le mal logement et l'habitat indigne s'installent en arrière plan de la vacance des logements tandis que les conditions d'accès au logement et les stratégies des propriétaires bailleurs confortent un parc dénormé. Celui-ci reste peu attractif mais il trouve sa fonction dans l'accueil de ménages captifs de cette offre. En ce sens, il fait fonction de trappe. Ce fonctionnement participe du processus de déqualification des bourgs et des pôles de référence traditionnels girondins. La remobilisation de ce parc est à réinterroger à l'aune des moyens d'intervention. S'agit-il d'en rester sur des modes seulement incitatifs ? L'action ne demande-t-elle pas à prendre appui sur des moyens coercitifs ? Ne faut-il pas promouvoir des interventions à l'îlot, prenant appui sur du portage et du recyclage foncier ? Comment la revitalisation de l'habitat participe-t-elle d'un projet plus large ? Le recours à des opérateurs en capacité de mettre en œuvre de stratégies renouvelées d'aménagement n'est-il pas à encourager ?

Carte synthétique des enjeux habitat girondins :

territoires de développement et en tension, armature des bourgs et des villes fragilisée, territoires de pression diffuse



2 - REGARDS SUR LES PUBLICS

Les jeunes

La question du logement des jeunes figure comme une thématique à fort enjeu pour le PDH. Tous les éclairages sur lesquels a pris appui le diagnostic (prise en compte des études et des données récentes, entretiens, ateliers avec les acteurs et les « têtes de réseaux », concertation citoyenne, actions financées dans les différentes politiques...) sont convergents pour souligner l'acuité de cette question. Le PDH porte des attentes fortes et on attend de lui qu'il permette des avancées : porter un regard actualisé et renouvelé permettant d'ouvrir sur des réponses adaptées aux situations des jeunes et aux spécificités des territoires, créer un cadre de mobilisation permettant de mettre en mouvement les initiatives et de donner de la lisibilité à l'action

Des profils et des parcours multiples

La solvabilité : le premier cadre de contraintes

Le Schéma Régional du Logement des Jeunes -actuellement en cours de révision- a permis de mettre en lisibilité des besoins de référence s'agissant du logement des jeunes, notamment à travers sa déclinaison territoriale. Cette approche place au centre le développement de solutions logement en direction des publics en formation, qu'ils soient apprentis, stagiaires de la formation professionnelle, étudiants ou en mobilité professionnelle. Au-delà de la diversité des statuts, la solvabilité constitue le premier cadre de contraintes que rencontrent les jeunes. L'instabilité des ressources liées à la précarité de certains contrats de travail, la modicité des revenus du travail à temps partiel, le manque de moyens générés par des périodes de changement de situation accentuent la vulnérabilité des jeunes publics. La faiblesse et la volatilité des ressources des jeunes rendent complexe l'accès à un logement ordinaire dans un contexte de tension des marchés du logement qui expose à une concurrence accrue avec les autres publics. Le chômage et d'autres contraintes peuvent parfois s'ajouter pour rendre l'accès au logement encore plus difficile (mobilisation des cautions et garanties...).

Un défi : la gestion des situations transitoires

Le diagnostic invite à élargir le champ : il révèle des besoins non couverts, hors du seul prisme de la solvabilité. Le logement n'est pas seulement un moyen qui permet aux jeunes d'accéder à une formation et d'améliorer leurs conditions de réussite. C'est aussi une condition permettant de bâtir un projet, un support permettant de rebondir, de prévenir des situations aggravantes, d'éviter les effets de fragilités et les ruptures en

dominos auxquelles aboutissent les situations d'hébergement problématiques et le mal logement. Les parcours des jeunes ne sont pas linéaires : ils sont marqués par le passage d'un état à un autre, d'un statut à un autre, la volatilité des situations, l'incertitude et l'instabilité. Les expériences professionnelles, de formation, d'insertion, de décohabitation, la formulation de nouveaux projets amènent à enchaîner des formules variées de logements ou d'hébergement. Dans ce contexte, la gestion des transitions est comme un enjeu majeur de la prise en compte des parcours de mobilité. Le passage d'une situation à une autre constitue un facteur d'instabilité alors même que la mobilisation des réponses logement apparaît décisive pour asseoir les parcours des jeunes.

A cet égard, le diagnostic invite à se saisir des enjeux de mobilité des publics jeunes «scotchés» ou attachés à leur territoire lorsque celui-ci constitue un espace de référence, un milieu où ils disposent d'un capital ressources et de liens forts. De même, le diagnostic invite à porter attention aux parcours des publics vulnérables qui disposent de liens faibles aux territoires et de peu de réseaux sociaux. Le logement constitue ici une porte d'entrée vers l'accès à de nouvelles opportunités, à une nouvelle sociabilité.

Dans les deux cas, les points de difficultés tiennent à la prise en compte de l'absence de ressources, à la volatilité et à la dispersion des situations. Les témoignages des Missions Locales et des acteurs de l'insertion indiquent que ces problématiques sont récurrentes, évolutives : elles invitent à déployer un accompagnement et des mesures aptes à constituer un filet de protection.

La mobilité des jeunes : une diversité des situations et de fortes pratiques d'association des territoires

L'accès aux offres de formation, à l'emploi amène à bouger, partir et parfois à revenir sur le territoire. La CUB est ainsi un territoire de très forte attractivité pour les jeunes : 62% des jeunes girondins y résident et ils représentent pratiquement 1/4 de la population communautaire.

C'est sur le SYSDAU hors CUB que la proportion de jeunes qui s'installent sur le territoire de la CUB est la plus élevée (43%). Ce territoire est aussi celui qui retient le moins ses jeunes. La gestion des parcours résidentiels dans les territoires péri-urbains, notamment ceux inscrits aux franges du développement de l'agglomération centrale est à considérer : les réponses logement doivent-elles être renvoyées sur la CUB ou sont-elles à envisager dans le cadre d'un réseau d'offres prenant en compte ces territoires péri-urbains.

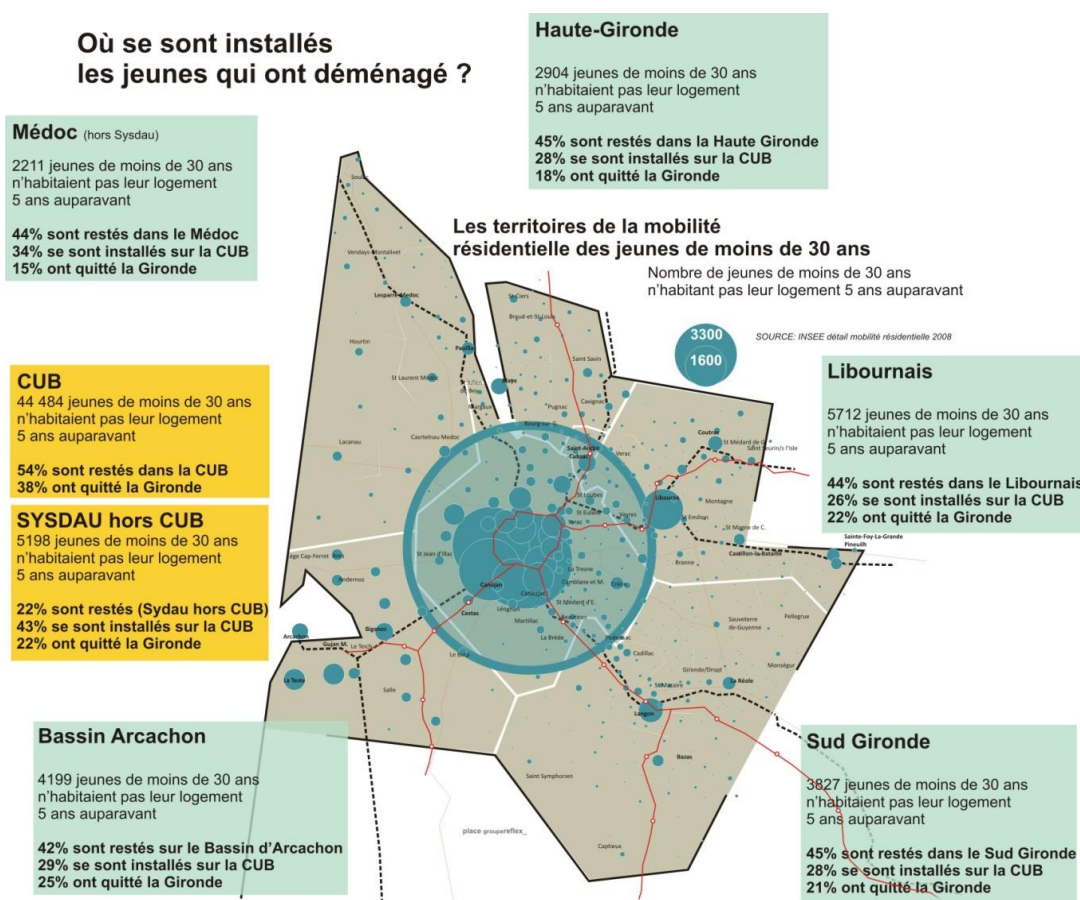
Les autres territoires girondins accueillent plus de 100 000 jeunes : ils représentent dans chaque composante autour de 15% de la population tandis que 45% des jeunes qui changent de logements restent sur leur territoire. Le jeu des mobilités met en évidence des situations contrastées entre :

- des sites qui gagnent des jeunes. C'est le cas de Libourne de Langon, des bourgs des territoires péri-urbains aux franges du SYSDAU, des espaces situés en rétro-littoral ou

encore pour de nombreux des territoires du sud gironde et certains de Haute Gironde.

- des territoires qui voient leur population de jeunes diminuer. Arcachon et La Teste accusent ainsi des pertes. De nombreux bourgs structurants de l'espace girondin sont particulièrement affectés, notamment dans ceux des vallées de la Garonne et de la Dordogne, de la bande estuarienne du Médoc et du Blayais.

L'organisation de la mobilité résidentielle des jeunes dans les territoires girondins ruraux est à prendre en compte : elle ne suit pas toujours l'armature des services et des déplacements, des bourgs structurants ; elle voit de nombreux jeunes exposés aux problématiques du mal logement, à des solutions captives ou à des formules précaires (cohabitation, hébergement ...).



Un maillage territorial inabouti

La couverture des besoins dans le cadre du PLH de la CUB invite à procéder à un nouveau déploiement des offres et à la diversification des formules. La diffusion des solutions s'appuie ainsi sur une nouvelle structuration sur la ville de Bordeaux et dans certains secteurs de la CUB (rive droite, Technowest...).

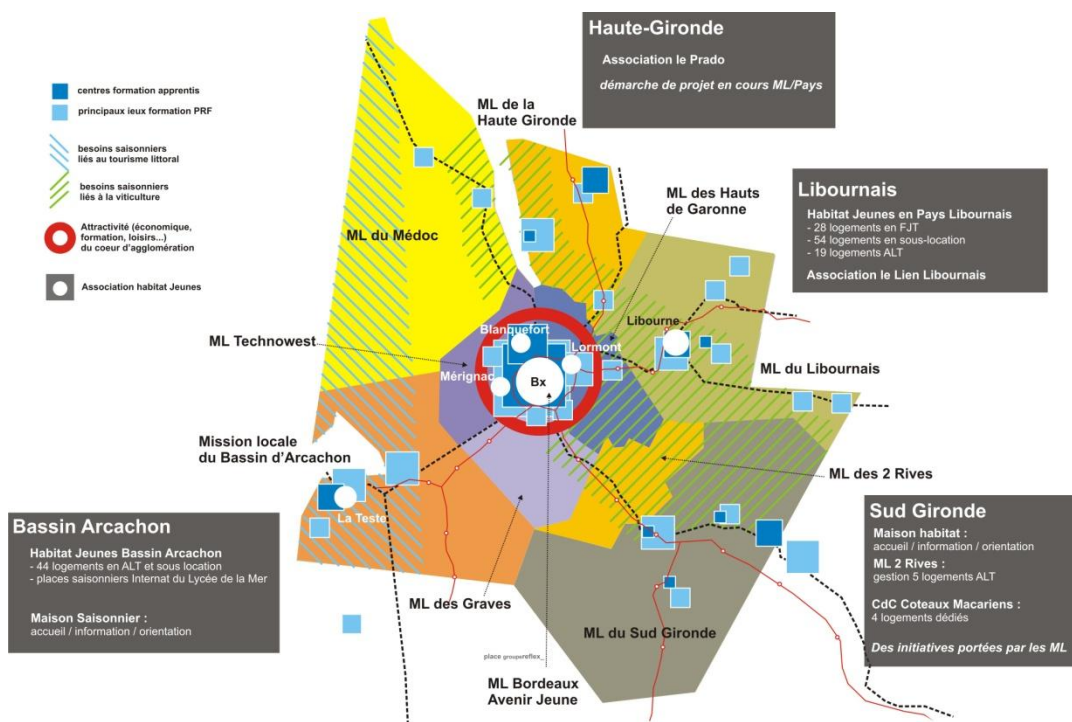
En Libournais, HAJPL joue une fonction d'ensemblier et propose une panoplie de mesures. Mais son intervention ne porte pas sur l'ensemble du territoire de l'arrondissement. Sur le bassin, le CLAJJ porte des solutions logement, notamment en direction des saisonniers. Mais son action ne se déploie pas sur d'autres sites ou produits. Ces deux territoires disposent d'opérateurs dédiés au logement des jeunes : sont-ils en capacité de porter des réponses nouvelles ?

Dans les autres territoires, des figures variables sont promues : en Sud-Gironde avec l'intervention du SIPHEM dans le cadre de mesures d'Accueil, d'Information et d'Orientation sur les territoires de la Mission Locale du Sud Gironde et via le portage de mesures ALT par la Mission Locale des 2 Rives ; en Haute-Gironde, de nouvelles réponses sont amorcées, sous l'égide de multiples acteurs et en lien avec les services du Prado.

Dans l'ensemble, la couverture des territoires présente des trous tandis que la prise en charge des besoins oblige à composer dans un « bricolage des initiatives ».

Problématiques et enjeux du logement des jeunes : une dimension encore peu intégrée dans les politiques territoriales de l'habitat.

La déclinaison de cette dimension reste très variable au sein des PLH. Si celui de la CUB entend accorder une large place à cette question, celle-ci est prise en compte de manière très contrastée dans les autres démarches territoriales. Les approches des besoins s'avèrent par ailleurs peu consolidées à des échelles plus larges qui permettraient une mise en lisibilité des problématiques, de tisser de nouvelles réponses, d'emboîter des solutions, de « mieux agir ».



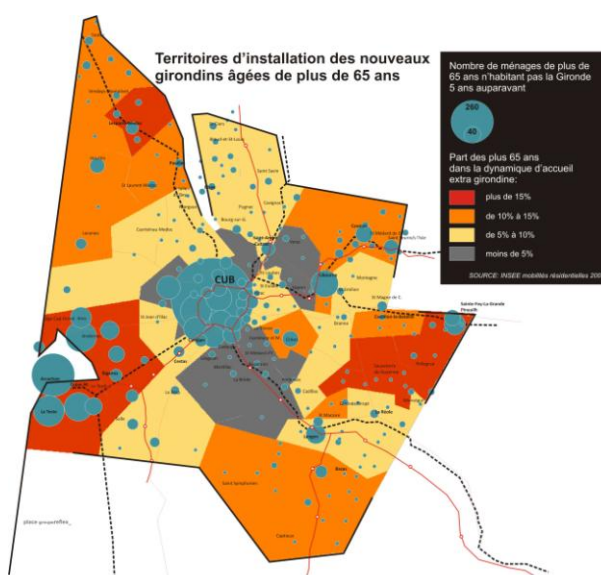
Ce fonctionnement n'empêche pas l'initiative et la qualité des interventions portées par les acteurs est à souligner. Mais il contraint la capacité à agir et il renvoie aux acteurs locaux la formulation des différents enjeux et interventions, au risque que les conditions de mise en œuvre et de portage ne soient pas validées ou bien prises en compte par les partenaires institutionnels et financiers. De ce point de vue, la prise en compte du logement des jeunes dans les territoires girondins reste un chantier à installer.

Personnes âgées et personnes handicapées : hétérogénéité des publics, convergence des problématiques autour de l'autonomie et du cadre de vie

L'émergence du phénomène de vieillissement et notamment de l'affirmation du quatrième âge comme une composante forte (21% des gains démographiques relèvent des plus de 75 ans alors qu'ils ne représentent que 9% de la population girondine ; les plus de 60 ans représenteront les deux tiers des gains démographiques de Gironde pendant les deux prochaines décennies), n'est plus à démontrer. C'est un fait, mais, contrairement à bien d'autres départements français, le dynamisme démographique de la Gironde compense encore les effets du vieillissement de la population. Autre spécificité girondine, le département attire les « jeunes » seniors.

Le logement des seniors agrège des problématiques contrastées : installations des « jeunes » seniors dans une trajectoire résidentielle choisie, maintien à domicile, prise en compte de la dépendance. Le handicap concerne tous les âges.

Outre le handicap mental qui suppose une prise en charge particulière, la plupart des personnes handicapées ont des besoins liés à l'adaptation du logement et relatifs à l'accessibilité en général. Si le logement des personnes âgées et le logement des personnes handicapées posent des questions différentes, celles-ci se rejoignent dans des politiques publiques.



L'avancée des âges a changé de nature et l'espérance de vie augmente, impliquant souvent une plus grande dépendance (physique, psychique, sociale) avec dégradation des fonctions cognitives et de la capacité à vivre en collectivité. Entre longévité accrue et tendance à la diminution de l'autonomie, le paradoxe d'une vulnérabilité accrue est à prendre en compte. Elle appelle donc des attitudes et des réponses fondamentalement nouvelles pour les territoires. Pour autant, l'avancée en âge ne s'accompagne pas selon un caractère mécanique de la dépendance. La variation des situations implique des besoins et des réponses différenciées.

Pour les seniors, comme pour les personnes handicapées, les figures de la vulnérabilité sont multiples. Les fragilités et facteurs de rupture s'exercent souvent ensemble, de manière simultanée, selon des effets de dominos : l'isolement accompagne souvent le vieillissement et la pauvreté. Dans ce jeu, l'habitat peut accroître la dépendance et l'isolement. Il peut au contraire contribuer à la prévention. On peut tout particulièrement identifier :

- Les ruptures liées à la dégradation physique : les chutes et les accidents peuvent entraîner une perte d'autonomie, des séquelles et handicaps qui contrarient le maintien à domicile. Ils constituent souvent, en l'absence de réponses adaptées et réactives, des facteurs générant des ruptures de logement. Ces risques s'affirment avec l'avancée dans le grand âge.
- Les ruptures familiales : le décès du conjoint, l'effacement de l'entourage, la fatigue et l'épuisement des aidants, sont autant de facteurs de vulnérabilité des personnes âgées, et parfois des personnes handicapées.
- L'affirmation de l'isolement : l'expérience de l'inactivité et de la perte progressive de mobilité fragilisent les liens sociaux. L'éloignement vient conforter les facteurs risques, mais le non isolement n'est pas garanti par la proximité spatiale : il demande aussi une veille et une attention car les processus qui conduisent au repli sur soi des personnes âgées ou handicapées se confortent selon des cercles vicieux. De ce point de vue, les situations de déni d'une situation détériorée et de refus d'accès au droit sont à prendre en compte. Elles sont à distinguer de la question de l'isolement. L'isolement augmente avec l'avancée en âge, que l'on soit propriétaire, locataire du parc privé ou locataire HLM...

Une fragilité financière et les ruptures liées à la modicité des moyens

La faiblesse de certaines retraites tend à fragiliser les seniors et certains publics sont exposés à la précarité et à des difficultés grandissantes pour se maintenir dans le logement ou envisager l'accès à des formules plus adaptées. Nombre de ménages ne disposent aujourd'hui que de petites retraites : publics ayant travaillé à temps partiel,

ayant connu des périodes de chômage, des trous de carrière et des temps d'interruption de leur activité professionnelle (éducation des enfants, périodes de chômage, de maladie...). Les statuts peuvent aussi générer des pertes de droits (risques de pertes du logement lors du décès travailleurs agricoles retraités du conjoint...). De même, la faiblesse du montant de l'allocation aux adultes handicapés (777€ depuis septembre 2012) rend particulièrement vulnérable les personnes handicapées. La précarité de leurs ressources influence les réponses logement disponibles ; le logement social, souvent peu adapté à leurs besoins, étant la seule solution accessible.

La problématique du maintien à domicile est associée à celle du cadre de vie.

Le changement structurel essentiel pour les personnes âgées se situe dans le désir affirmé des nouveaux seniors de vivre chez eux le plus longtemps possible. Cette question est tout aussi vitale pour les personnes handicapées. Elle exprime une alternative à un accès aux établissements spécialisés qui est loin d'être envisageable pour tous, compte tenu de leur coût, de la localisation, des délais ou du manque de disponibilité des places.

Les acteurs sociaux, de l'habitat et des territoires prônent une approche territorialisée des problématiques face au logement. L'ensemble des territoires girondins connaît une croissance des populations âgées. Pourtant, les territoires ne vieillissent ni au même rythme, ni de la même manière. Les évolutions démographiques locales et les dynamiques territoriales sont contrastées. Elles invitent à prendre en compte le jeu des mobilités résidentielles, la sélectivité des choix et des systèmes de préférence territoriale.

On situe le débat dans des réponses logement et habitat à réinterroger, des attentes à prendre en compte. Le maintien personnes âgées et/ou handicapées dans un logement indépendant et dans un environnement serein renvoie en premier lieu aux problématiques d'adaptation du parc de logement, à la prévention et l'anticipation des risques. Ces enjeux concernent également le développement de réponses de logements adaptables et à coûts abordables ainsi que leur gestion. Ils concernent l'ensemble des publics, quels que soient leurs statuts (propriétaires, locataires), les types de parcs dans lesquels ils résident (privé, public) et les territoires dans lesquels ils habitent (urbains, périurbains, ruraux). Ces réponses n'excluent pas le développement de nouvelles offres abordables et adaptables pour les personnes âgées et handicapées, c'est même le chantier d'avenir. La question de l'adaptation ne s'arrêtant pas au logement, les principes de la loi accessibilité dans sa dimension territoriale et urbaine s'entend plus que jamais.

De nombreuses politiques publiques sont développées en faveur des personnes âgées et handicapées, mais les acteurs sociaux, de l'aménagement et de l'habitat alertent sur la nécessité d'un « lieu » de coordination dans les territoires, une opérationnalité à l'échelle des bassins de vie.

Par ailleurs, il a été largement suggéré de lutter contre certaines représentations contre productives : les personnes âgées et des personnes handicapées, sont des personnes actives au sein des territoires, souvent porteuses d'une dynamique associative et d'une vie de village forte. Il s'agirait de conforter leur place dans la société.

Le PDH est interpellé sur deux axes :

- une animation territoriale en complément de politiques sociales d'accompagnement et d'urbanisme relativement bien rodée. Une animation qui donne une place aux publics concernées eux-mêmes ;
- une mise en valeur d'expériences novatrices sur la conception de l'habitat adaptée ;
- une mise en œuvre du chantier de l'accessibilité.

Les Gens du Voyage

La Gironde figure parmi les départements fortement attractifs et traditionnellement très concernés par l'accueil des Gens du Voyage. Du fait de ses activités viticoles et touristiques, le département est depuis longtemps engagé dans l'accueil des populations itinérantes sur son territoire. Si l'aire d'accueil constitue une des principales réponses apportées, l'évolution des modes de vie et l'ancrage territorial de plus en plus fort des gens du voyage interrogent avec acuité la question de l'habitat d'un public qui s'engage dans une forme de sédentarisation depuis plusieurs années, y compris dans les aires d'accueil. La prise en compte de cet enjeu est la principale contribution attendue du PDH.

Les aires d'accueil : un maillage du territoire girondin étoffé

L'élargissement du nombre de réponses apportées en aire d'accueil sur le département a été une ambition stratégique des différents Schémas d'Accueil des Gens du Voyage. Le constat actuel montre une couverture départementale qui s'est améliorée et qui bénéficie des efforts conjugués des collectivités locales et de l'Etat. L'offre d'accueil a été portée à plus de 700 places sur l'ensemble du département. Les premières aires d'accueil ont essentiellement été réalisées en milieu urbain et se situent à proximité des axes de communication, des pôles de services et de commerces (Libourne, Toulence, Bègles). Les aires d'accueil plus récentes sont réalisées dans des secteurs semi-urbains, voire ruraux. La gestion des aires renvoie à une diversité de cas de figure (régie directe, délégation de service public) et d'opérateurs.

Des trous subsistent dans la couverture territoriale des aires d'accueil

Des inégalités quant à la couverture territoriale en aire d'accueil persistent. La Haute Gironde figure parmi les territoires respectant les objectifs du SDAGV depuis 2011, assurant ainsi un maillage de son territoire. Le territoire du Médoc accuse un retard

important, la CDC de la Médullienne étant la seule à posséder des aires d'accueil. Le Sud Gironde et le Libournais sont tous les deux des territoires historiques d'accueil des gens du voyage. Les réponses restent pourtant insuffisantes. L'agglomération centrale concentre 1/3 de l'offre du département en aire d'accueil.

Un processus de sédentarisation manifeste dans certaines aires d'accueil

Dans de nombreuses aires, il n'y a plus de mobilité. Elles sont occupées de manière quasi permanente par les mêmes groupes familiaux : ils disposent là d'un point d'ancrage sécurisé, de la possibilité de vivre avec les leurs, à proximité de certains services et notamment de l'école. Ceci conforte l'attractivité des aires d'accueil. Dans le même temps, la diminution des lieux de stationnement tolérés dans la plupart des communes et la part réduite des offres disponibles au sein des aires d'accueil contraignent la mobilité des gens du voyage. Ceci conforte la sédentarisation de fait sur les aires d'accueil. On observe également que beaucoup de publics ont des attaches fortes avec le territoire où ils évoluent : ils y ont leurs ancrages, habitudes, réseaux familiaux et d'entraide, opportunités et ressources. Ce processus met à l'épreuve la fonction initiale des aires d'accueil et l'accès au logement et à l'habitat adapté figurent comme des alternatives à promouvoir.

Entre terrains familiaux et accès au logement de droit commun : une diversité de réponses à apporter, des solutions adaptées à promouvoir

La sédentarisation apparaît comme une aspiration, un projet pour de plus en plus de familles et notamment des jeunes générations. Beaucoup déploient des stratégies et des démarches actives pour trouver des solutions. Pour d'autres, c'est déjà un fait. La fragilité grandissante de nombreux ménages des gens du voyage et le durcissement des règles d'urbanisme ont contraint certaines familles à développer des formes d'habitat informel (caravane, habitat de fortune, terrains familiaux ...). Ces publics sont parfois installés dans des territoires oubliés, aux marges ou en recul des espaces urbains. Beaucoup de ces terrains sont aujourd'hui « rattrapés par la ville » et sont donc soumis à une pression qui exige d'en passer par la régularisation ou par le déploiement de nouvelles réponses. Ces situations sont récurrentes dans les espaces en articulation entre CUB et hors CUB, dans le secteur des Graves comme dans la bande estuarienne. D'autres situations, elles aussi problématiques, sont repérées en milieu rural, qu'il s'agisse d'installations dans des sites inondables ou dans des conditions présentant des risques sanitaires avérés, de terrains familiaux enfreignant les règles d'urbanisme, de stationnement sauvage (délaisés d'autoroute, terrains privés ou publics...).

Plus largement, la sédentarisation des gens du voyage révèle des besoins diversifiés et ne

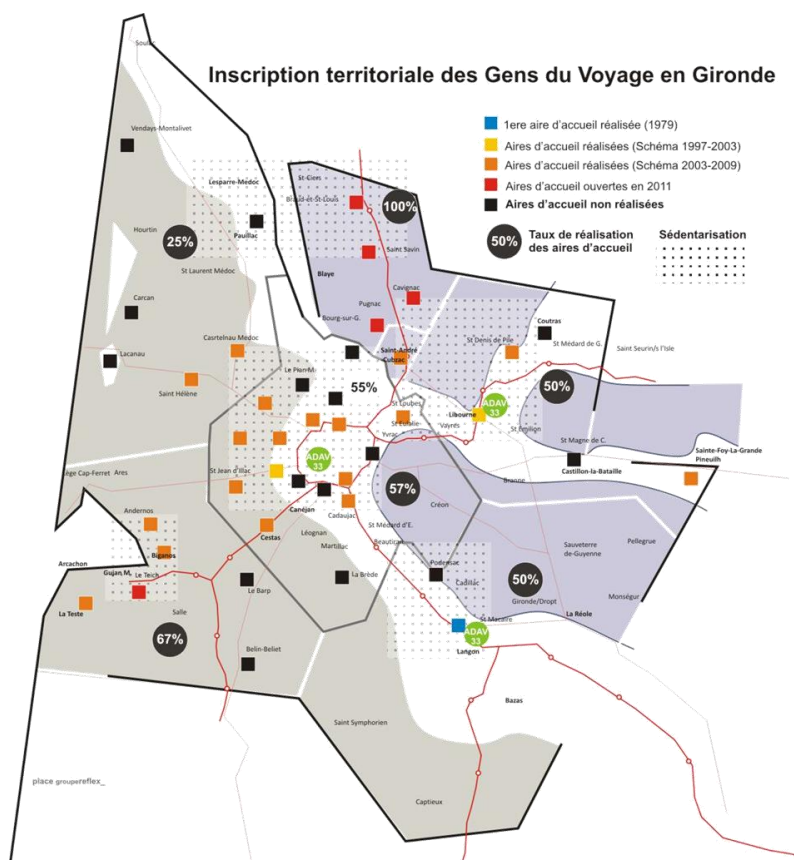
renvoie pas à un seul type de réponses : accession sociale à la propriété, accès au parc HLM et au parc locatif ordinaire, terrains familiaux et habitat adapté.... Une diversité de formules et de solutions sont à penser, imaginer, soutenir pour forger l'accès au droit commun.

La sédentarisation : des initiatives multiples s'agissant des réponses adaptées, mais aussi des pannes

Un travail partenarial et de coopération est engagé au quotidien sur le territoire Girondin par des acteurs impliqués dans l'amélioration des conditions de vie des gens du voyage. Des réponses ont été initiées ces dernières années en matière de sédentarisation prenant appui sur des agencements variés de partenariat. L'ADAV33, Aquitanis, la CAF, des MOUS ont été mobilisées, en appui de l'action des élus communaux et dans le cadre du PDALPD.

S'agissant de la sédentarisation, les difficultés sont identifiées : elles tiennent moins à l'identification des besoins, au repérage et à la connaissance des situations qu'à leur prise en charge effective.

Comment la méthodologie de projet peut-elle être valorisée et promue (méthode, partenariats, outils, bonnes expériences...) ? Comment accompagner les collectivités face à la question de l'habitat adapté ? Comment favoriser l'acculturation aux réponses possibles ? Faut-il identifier des sites prioritaires d'intervention au sein du département ?

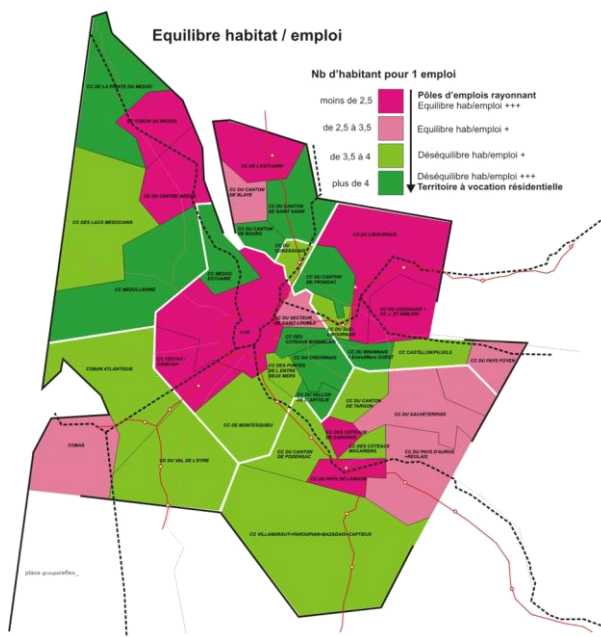


Les actifs

Le diagnostic du PDH a choisi de mettre l'accent et de porter un regard partagé sur la question du logement des actifs : autour du lien entre dynamique de l'emploi et dynamique d'accueil dans les territoires, quelles difficultés pour les actifs à se loger, quels enjeux pour le développement des entreprises ? A l'exemple de la question des saisonniers, des problématiques spécifiques habitat sont-elles à prendre en compte ?

L'articulation bassins d'emploi / bassins de vie

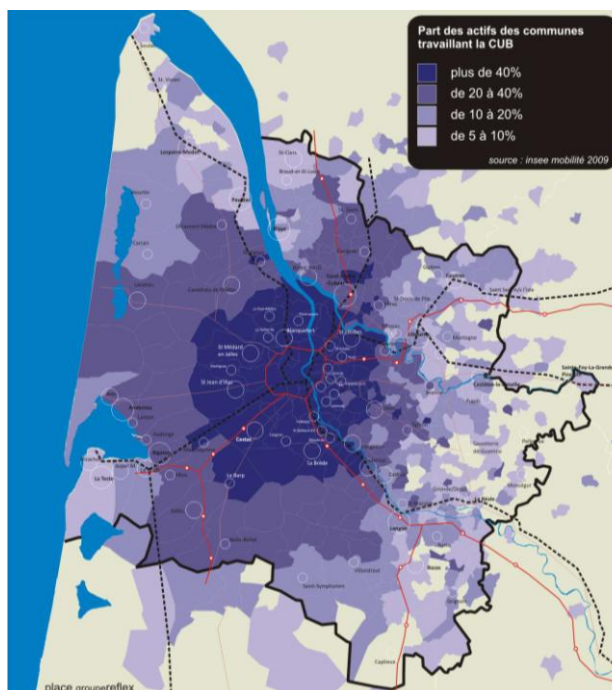
Alors que la dynamique d'accueil se diffuse, la répartition de l'emploi se polarise dans les principales agglomérations girondines. En 2009, 81% des emplois de Gironde se concentraient au sein de la CUB (62.5%), du SYSDAU hors CUB (8.4%), la CA Libournais (4.5%), la COBAS (3.6%), la COBAN (2.4%).



La dynamique de l'accueil et celle de l'emploi entretiennent des rapports différents selon les territoires. Sans être exhaustives ou couvrir tout le territoire girondin, des figures différentes sont à prendre en compte.

Au sein de l'agglomération départementale, la CUB polarise davantage l'emploi que l'habitat

L'attractivité de la CUB est stable s'agissant de l'emploi, la CUB tenant son rang en matière



d'emploi sur la période récente. Elle capte 61% des gains récents d'emplois tandis que 61% du nombre total des emplois girondins sont situés sur son territoire.

Mais la dynamique résidentielle joue au profit des territoires de l'agglomération hors CUB ainsi que des autres espaces girondins. La CUB ne capte qu'un ¼ des gains démographiques de la Gironde sur la période récente alors qu'elle représente $\frac{2}{3}$ de la population départementale.

Dans ce contexte, la coopération inter territoriale est un enjeu fort : s'agissant de l'emploi, la CUB atteint un seuil d'occupation de l'espace ne permettant plus l'installation d'activités fortement consommatrices de foncier, ce qui ouvre théoriquement le champ d'une redistribution de l'emploi en Gironde. S'agissant du logement, le projet de l'agglomération millionnaire porté par la CUB vise la densification maîtrisée de l'agglomération pour éviter l'hémorragie hors CUB des ménages ne trouvant pas à se loger dans son territoire. L'ambition étant de capter la moitié des gains démographiques, soit de maintenir le poids démographique de la CUB au sein de l'espace girondin.

La dynamique des territoires hors CUB du SYSDAU prend appui sur l'installation d'activités

Cet espace est étroitement associé à la croissance métropolitaine et il voit la dynamique d'installation des entreprises et le desserrement économique s'y affirmer : il capte 14 % des gains d'emplois alors qu'il représente 8 % de l'emploi girondin.

La vocation résidentielle, installée de longue date, se confirme. Avec 3,2 habitants pour un emploi, ces territoires connaissent des déséquilibres : ils deviennent sélectifs au regard des prix immobiliers, la diversité de l'habitat y est parfois le maillon faible, à l'exemple de la part occupée par le parc HLM. Ces territoires ne retiennent pas leurs actifs et ils sont enjambés par des publics en quête d'opportunités foncières et immobilières plus accessibles, situées en arrière plan. Ils constituent des points d'appui d'un développement résidentiel qui se joue aussi au-delà de leur territoire.

Le Bassin d'Arcachon: un site en forte tension face à l'articulation emploi/habitat.

Cet espace est attractif sur le plan économique comme sur celui de l'habitat, même si l'intensité est davantage affirmée dans la COBAS que dans la COBAN. Les tensions des marchés du logement, notamment celles liées à l'emboîtement des marchés de l'habitat touristique et permanent et celles associées à l'affirmation des préférences résidentielles de publics à haut pouvoir d'achat comportent des risques de fragilisation. L'offre de logements à coût abordable est rare, peu diversifiée. Le fonctionnement sélectif du marché du logement présente des jeux de contraintes qui contrarient le développement de ce territoire : il limite la capacité des entreprises à prendre appui sur une main d'œuvre de proximité et il expose les parcours résidentiels à des vulnérabilités multiples entre l'accès sur place dans des conditions difficiles et l'éloignement vers des zones en

rétro littoral qui subissent dès lors une très forte pression.

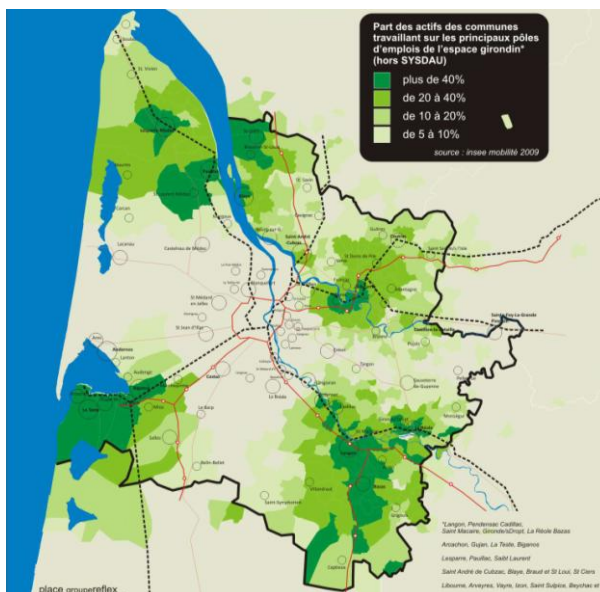
Les territoires aux marches de l'agglomération: l'accueil sans l'emploi

En développement, ces territoires sont ouverts à l'accueil. Mais celui-ci se traduit selon un mode déséquilibré car ils attirent bien plus d'habitants que d'emplois. La dépendance à l'égard de l'emploi génère des jeux de mobilité vers la métropole départementale. Sur place, la dynamique de l'emploi repose sur la structuration de l'économie résidentielle.

Les marchés du logement proposent une offre foncière et immobilière abondante et à des prix accessibles, essentiellement tournée vers l'accession. La spécialisation résidentielle s'affirme à travers l'accueil de publics des classes moyennes intermédiaires, des classes modestes et des populations issues de ses franges les plus précaires. Les fragilités et les vulnérabilités des ménages liées notamment à l'évolution des statuts professionnels et à la manière de conjuguer la mobilité sont multiples.

Les petits pôles d'emplois de l'espace rural girondin : des équilibres à refonder

Les petits pôles d'emploi structurent et comptent dans leurs bassins de vie, même si de nombreux actifs sont dépendants des pôles d'emplois de Bordeaux, Libourne et du Bassin d'Arcachon. Au sein même de ces territoires, la dissociation lieu de résidence / lieu de travail s'affirme. Le découplage entre le développement économique et le développement démographique génère la multiplication des mobilités domicile / travail et entraîne une interdépendance croissante de ces territoires. Le desserrement résidentiel contribue notamment à fragiliser les centres-bourgs où la présence d'activités de services ou commerciales se recompose, parfois à ses franges ou à sa périphérie. L'installation des ménages s'opère au bénéfice des communes rurales tandis que les centres-bourgs / petites villes connaissent des difficultés à attirer les habitants et sont « en perte de vitesse » ou décrochés. Les carences de l'offre (manque de diversité et de qualité) ne permettent pas de proposer une offre de logement attractive tandis que les carences des fonctions urbaines ne donnent pas envie de venir s'installer dans ces centre-bourgs



Le logement des travailleurs saisonniers

En Gironde, les secteurs d'activités du tourisme et de la viticulture ont un fonctionnement lié à la saisonnalité qui commande le recours à une main d'œuvre externe. Les besoins de recrutement s'exercent sur des temporalités variables et ils diffèrent selon les types d'activités ou encore selon les profils des emplois à pourvoir.

Dans le domaine de la viticulture, les stratégies et les modes de prise en charge de la main d'œuvre ont évolué : le recours à des équipes - souvent complétées à titre d'appoint par des prix-faiteurs- et la disparition des logements de fonctions sont les éléments les plus manifestes. Le logement des travailleurs saisonniers se développe parfois dans le parc privé dénormé des bourgs et des villes (Pauillac, Castillon ...), dans des conditions d'habitat parfois problématiques qui concourent à la crise d'attractivité de ces territoires.

La question des travailleurs saisonniers sur le littoral présente un périmètre et des intensités différentes selon les sites. Sur le Bassin d'Arcachon, la rareté des offres et la flambée des prix immobiliers créent un cadre de très forte contrainte alors que la fidélisation de la main d'œuvre est un enjeu d'importance. Des actions et des démarches collectives sont promues (Maison des Saisonniers, ouverture en période d'été de l'internat du lycée de Gujan-Mestras, CLLAJ) pour étendre et fidéliser le jeu de solutions. Sur la cote médocaine, les initiatives visant à mieux prendre en compte le logement des publics durant la saison sont variables selon les stations et elles dépendent de l'implication des acteurs. Les difficultés du logement des saisonniers restent peu pointées, alors que celles liées à la précarité des travailleurs saisonniers qui s'installent sur le territoire en aval de la période estivale le sont davantage. Le Programme Régional sur le Logement des Saisonniers, les démarches initiées dans le cadre du GIP Littoral n'ont pas déclenché ici d'initiatives.

3 - REGARDS SUR LES APPORTS DE LA CONCERTATION CITOYENNE

Eclairages et enseignements des expériences habitantes du logement en Gironde au regard du diagnostic PDH

Les ateliers citoyens menés dans le cadre de la concertation du PDH de la Gironde auprès d'habitants connaissant des difficultés de logement, à l'échelle de tous les territoires girondins, ont révélé combien cette expérience compte : les publics mettent en lisibilité des expériences résidentielles de plus en plus contraignantes que l'on pourrait qualifier de « galère ». Celle –ci est partagée par tous. Son vécu se retrouve au sein de tous les profils de populations assemblés dans les ateliers.

Il correspond à de nombreuses étapes dans un même parcours de vie. La galère est ainsi un passage quasi obligé quand on est jeune, elle est brutale quand le ménage se découple, elle s'accroît quand on avance en âge, elle peut être une spirale longue et incertaine quand l'emploi ou la santé désertent, elle participe ou accroît un décrochage social plus structurel. Plus généralement, la galère concerne des parcours de mobilité résidentielle dont les principales caractéristiques renvoient à une situation de mal-logement, les difficultés à trouver un logement adéquat, la confrontation aux acteurs. Elle révèle tout autant l'importance des dynamiques informelles pour en sortir.

Des parcours résidentiels complexes, volatiles et contraints sur l'ensemble des territoires

Des stratégies résidentielles indexées aux ressources sociales

Les situations résidentielles peu satisfaisantes ne résultent pas de comportements passifs de la part des habitants.

D'une manière générale, les individus s'appuient encore fortement sur les « liens forts » (réseaux sociaux intimes). Ils mobilisent alors leurs proches, des amis ou des membres de la famille, pour des sollicitations d'hébergements temporaires et en urgence. Le retour chez les parents, de plus en plus fréquent et à tous les âges relève de ce registre.

Les individus mobilisent également en parallèle les « liens faibles », c'est-à-dire les réseaux sociaux secondaires qu'ils ont pu constituer, comme les collègues de travail ou les voisins. Ils permettent de trouver des solutions de logement en faisant fonctionner le bouche-à-oreille etc. Certains mobilisent parfois les élus, et généralement, le recours aux structures sociales est une ressource déterminante associée aux « liens faibles ».

Les individus ne sont pas tous égaux dans leurs possibilités de mobilisation de ces « liens forts » et « liens faibles » pour trouver un logement. Certains ont des soutiens familiaux forts, sont à l'aise pour mobiliser les dispositifs d'aides quand d'autres sont à la fois repliés et éloignés des structures d'aides au logement.

Des choix résidentiels contraints

Il est important de souligner que les choix résidentiels se font dans des éventails d'offre plus ou moins diversifiés, plus ou moins abondants, plus ou moins accessibles financièrement et plus ou moins de bonne qualité. L'offre de logement et son accessibilité s'en trouvent alors très inégalement répartis selon les territoires. Les plus ruraux proposent des offres locatives réduites qui orientent fortement les choix résidentiels.

Ces choix sont ainsi le résultat d'arbitrages individuels réalisés entre de nombreux critères : la qualité du logement, sa disponibilité immédiate, les efforts financiers concédés, l'acceptation de l'éloignement des services etc. Chaque individu privilégie plus ou moins tel ou tel arbitrage. Ainsi, dans une situation d'urgence, la disponibilité immédiate compte et l'emporte sur la qualité, notamment pour des installations dans des territoires ruraux ou périurbains. Autre exemple, une situation appréhendée comme temporaire - le temps d'une saison ou d'une formation - amène à ne pas porter attention à la taille du logement. Dans certains territoires les offres accessibles se cantonnent à l'offre de logements déqualifiés : il n'y a pas d'autre choix que d'accéder à ces logements.

Des stratégies résidentielles volatiles

Chaque type de territoires, péricentral, périurbain ou rural est le théâtre de stratégies résidentielles spécifiques de la part des publics « fragiles ». On identifie cependant des points communs et des convergences qui renvoient à des profils de référence.

Les « scotchés » : ils ont grandi dans le territoire de leur lieu d'habitat. Ils y ont des attaches identitaires, des soutiens et des réseaux de solidarités qui constituent l'horizon de leur vie sociale. Ils se tournent donc spontanément vers l'offre de logement locale, avec pour seule exigence de rester dans leur territoire de proximité. Les situations de mal-logement sont subies ou consenties, à défaut de pouvoir accéder à une offre diversifiée, à coût abordable ou de pouvoir mobiliser les garanties exigées par les propriétaires. Leur

mobilité résidentielle se fait au sein de parcs de logements à la diversité limitée et à des échelles spatiales réduites. Le parc de logement disponible sur place et accessible financièrement font alors « nasse » et participent de la « galère ». Ces profils et ces logiques résidentielles se retrouvent très fortement dans les espaces ruraux, sans être exclusifs à ces territoires.

Les « parachutés » sont des ménages qui s'installent sur des territoires où ils ont en général peu ou pas d'attaches. Ces territoires sont perçus comme lieux d'opportunités, des tremplins pour rebondir professionnellement ou socialement (travailler une saison, rejoindre une connaissance). Ces publics font souvent des choix résidentiels sans beaucoup de précautions initiales, parfois de manière précipitée lorsqu'ils mobilisent des solutions de logements qui s'avèrent très vite inadaptées. Certains repartent rapidement, dans des territoires similaires ou tentent de se rapprocher de la CUB au fur et à mesure des opportunités, notamment résidentielles. D'autres, au contraire, nouent des attaches avec le territoire et adoptent des mobilités résidentielles locales ou patientent dans leur mal-logement le temps d'avoir une meilleure opportunité, plus adaptée et plus durable (un logement social, une possibilité d'accession, un grand logement etc.). Ils vont ainsi rejoindre des stratégies résidentielles proches de celles des « scotchés ».

L'incapacité à «se sentir chez soi» : l'expérience du mal-logement

La galère se traduit en premier lieu par des expériences de mal-logement. Les ressources sont très vite amoindries face à des loyers aux montants trop élevés, les logements ne sont pas à la bonne taille par rapport au besoin du ménage ; ils sont peu confortables, mal isolés, thermiquement peu viables, etc. Le mal-logement ne renvoie pas uniquement aux carences des caractéristiques techniques. Il est associé à une situation sociale plus ou moins anxiogène, où les ressources s'y fragilisent, qu'elles soient financières, en termes de relations sociales, de santé jusqu'à rendre les populations « captives ».

Des logements trop petits trop nombreux

Les petits logements concentrent très souvent des conditions d'habitat problématiques, tout particulièrement pour les adultes et les personnes âgées. L'absence d'une pièce dédiée à la chambre renvoie à des situations perçues comme inadaptées, précaires ou provisoires. Les aménagements de type « kitchenettes » ou cuisines américaines sont souvent associés à un mode de vie étudiant qui ne leur correspond pas. Vivre dans de tels logements trop petits contraint aussi à l'inconfort et à l'impossibilité pour les individus de s'y sentir chez soi. Les T3 sont donc largement plébiscités comme logement idéal.

Des logements inconfortables qui grèvent le budget et détériorent le quotidien des habitants

Le mal-logement est également associé aux carences de l'isolation thermique, phonique

et aux dégradations. Le manque d'isolation a un impact considérable sur les charges et pèse sur les budgets mais les nuisances sonores affectent les rapports de voisinage et contraignent la capacité à utiliser le logement. Ces constats concernent l'offre de logement dans le parc ancien, que ce soit dans le diffus ou dans les bourgs ; ils s'appliquent parfois au parc social public des années 50-70. Ainsi, une partie des participants valorise ou souhaite trouver un logement exclusivement dans la construction récente ou neuve.

Trouver à se loger : l'expérience collective de la « galère »

Des choix contraints, sous la pression

Les compromis résidentiels sont de plus en plus subis ou, du moins, inscrits dans des jeux de contraintes de plus en plus pressants et nombreux, dont on ne peut s'affranchir. On saisit une solution parce qu'elle a l'avantage d'être immédiate, on rogne sur certaines préférences comme la localisation ou la taille du logement, on se résigne à patienter dans des situations provisoires qui s'éternisent (hébergement chez des proches...) dans l'attente incertaine d'un logement dans le parc social, on abandonne le rêve de la maison individuelle ou du jardin, etc.

L'expérience des refus

Les difficultés à trouver un meilleur logement n'en rendent pas moins exigeants les individus qui expriment notamment des refus à aller dans certains types de logements ou sur certains secteurs stigmatisés, surtout s'ils sont peu connus, portent une mauvaise image ou sont appréhendés avec crainte. En effet, certains individus ont la particularité de réaliser des parcours résidentiels exclusivement dans le parc social public, d'autres dans le parc privé. Certains se tournent exclusivement vers le parc récent. D'autres n'envisagent que certains des territoires, notamment dans la CUB. Ils ne se sentent en confiance qu'en assurant une certaine forme de continuité de l'expérience résidentielle vécue.

Une galère qui se vit dans les relations avec les acteurs de l'habitat

Entre découragement, crainte, méconnaissance des bonnes informations : les témoignages indiquent que l'on est loin d'un jeu serein, reposant sur la confiance et la sécurisation. Face à l'accumulation d'expériences de recherches infructueuses sur le territoire, beaucoup font part de leur ressentiment à l'égard du traitement qui leur est apporté : un dossier traité à distance, le déficit d'écoute et d'attention, une situation renvoyée de service en service, des « ballotages » administratifs de structures en structures, des demandes de logement social à répétition et systématiquement déçues... Le sentiment d'injustice apparaît fortement s'agissant de l'information. L'impression de ne pas être suffisamment informé, ne pas connaître tous ses droits et les évolutions des

fonctionnements des dispositifs, le manque de transparence nourrit cette idée que l'on n'a pas « toutes les cartes en mains », que l'on n'est pas à armes égales pour accéder à un logement. Certains publics sont aussi exposés au fait d'être catalogués face aux antécédents du groupe familial. La « galère » renvoie les individus à des sentiments d'échec social, de discrimination ainsi qu'à des attitudes de défense. Elle est souvent vécue comme une injustice sociale avec pour effet de déstabiliser les parcours résidentiels et d'épuiser psychologiquement les individus. Elle met aussi les acteurs sous pression.

L'allongement des délais d'attente, les non réponses avivent le sentiment de ne pas être considéré, produisent un sentiment d'épuisement, d'angoisse et d'incertitude, alors que dans le même temps il s'agit d'endurer le mal-logement, l'hébergement ou des situations de logement précaires et difficilement tenables. Les frustrations résidentielles s'affirment et ont des répercussions négatives sur les représentations sociales vis-à-vis des acteurs du logement. Les individus adoptent des attitudes de défiance dans les relations qu'ils nouent avec leurs bailleurs ou les structures d'aides au logement et les modes de communication se rapprochent du conflit.

La défiance se retrouve vivement face aux bailleurs privés. Les garanties demandées sont perçues comme une pratique discriminante, l'encaissement des loyers devient un abus face au mal logement, tout travaux non effectué devient malveillance. Le mal-logement génère colère et frustrations de la part des locataires, qui prêtent aux bailleurs particuliers des mauvaises intentions même si elles sont infondées ou exagérées.

La défiance n'écarte pas les bailleurs sociaux. Face aux représentations négatives de l'offre privée le parc HLM bénéficie d'une meilleure image, notamment en matière de qualité et de gestion des logements. Mais l'offre est posée comme insuffisante sur les territoires ruraux. La défiance concerne surtout les difficultés d'accès au logement social et la lisibilité des processus d'attribution. Parfois l'offre semble privilégier des besoins qui ne sont pas directement ceux de la population locale. Les délais d'attente, l'impossibilité de suivi des demandes ; la prise en compte des mutations et la connaissance des critères d'attributions sont ici questionnés. Si la priorité donnée aux familles n'est pas remise en cause, la prise en compte des ménages de petite taille est posée comme problématique : des hommes célibataires se sentent « en bout de chaîne », ayant l'impression d'être ceux qui attendent le plus alors qu'ils n'auront peut-être jamais accès au logement social. Enfin, le renouvellement annuel des dossiers, qui impliquent la reconstitution systématique des pièces demandées apparaît, au minimum absurde et répétitif, au pire déshumanisant.

Dans certains cas, les attitudes de défiance s'expriment vis-à-vis des structures d'aide au logement, qui semblent peu en capacité d'accompagner les ménages dans leurs recherches ni de répondre à leurs situations de manière individualisée. La défiance naît souvent de mauvaises expériences, de demandes de soutien déçues. Certains habitants ont des situations complexes, parfois « honteuses » à exprimer ou ont cette impression

de ne jamais ni rentrer dans les « bonnes cases », ni « au bon moment » pour bénéficier d'une aide efficace et adaptée. Par exemple, ils ont accès à des informations incomplètes, trop tardives, peu lisibles ou partielles sur des aides ou des solutions de logements alternatives et d'urgence dont ils auraient pu bénéficier au moment où ils en avaient le plus besoin. Les individus identifient les freins à une meilleure efficacité des services. Ils y voient le manque de moyens, leur trop faible présence sur certains territoires, leur trop forte concentration sur la CUB (notamment s'agissant des solutions en hébergement d'urgence), leur manque de visibilité et le manque de souplesse des dispositifs proposés.

Des stratégies compensatrices informelles

Les individus sont loin de rester dans des attitudes passives. Ils développent des stratégies alternatives pour trouver un logement donnant à voir alors une véritable « culture de la débrouille ». Ils font part d'une réelle expertise et montrent une véritable dynamique. Les parcours de galère deviennent des occasions d'apprentissage « forcés ». Les individus accumulent des tuyaux, des astuces dans la constitution de leurs dossiers, des savoir-faire dans la mobilisation des aides et des personnes ressources, etc.

La défiance évolue fréquemment sous la forme d'une colère sociale qui constitue une ressource informelle pour trouver un logement. Elle est alors utilisée comme un « capital émotionnel » pour accélérer des demandes d'aides ou de logement social. Elle s'instrumentalise et devient un moyen de pression face aux bailleurs et aux structures d'aides au logement. « Il faut taper du poing sur la table, sinon tu auras rien ! », que ce soit sur celle du maire ou du bailleur. Toutefois, cette stratégie apparaît comme une solution extrême et relativement désagréable.

Attractivité et acceptabilité sociale de l'urbanisation sur les territoires girondins

Une métropolisation bien acceptée dans les esprits citoyens

L'urbanisation des territoires périurbains ainsi que celle de certains territoires ruraux semble aujourd'hui perçue comme une évolution inévitable mais plutôt bien appréhendée par les participants aux ateliers citoyens. L'agglomération bordelaise est une ville très dense, qu'il s'agit bien de « désengorger », cela en construisant à la fois « un peu partout » mais pas « n'importe où », ni « n'importe quoi ». L'image du citadin s'installant à la campagne comme un envahisseur exigeant est peut-être en train d'évoluer.

Cependant, les « locaux » identifient une évolution des profils des nouveaux arrivants qui créent des conflits d'un autre genre. Les cohabitations avec les « primo-accédants » en provenance de l'agglomération par exemple, posent des problèmes de voisinages nouveaux liés à des comportements très « individualistes » à l'égard de la promiscuité et de leur environnement social (*« ils sont propriétaires d'une maison à la campagne donc ils*

croient qu'on peut faire tout le bruit qu'on veut. »)

L'importance du cadre de vie et de la centralité dans les stratégies résidentielles et l'attractivité des territoires

Pour les individus, tous les territoires doivent augmenter leur offre de logements tout en privilégiant la proximité aux commodités du quotidien. Le logement est indissociable du cadre de vie. Les atouts de localisation par rapport aux centres-villes et centres-bourgs et notamment l'accessibilité constituent des critères aussi importants si ce n'est plus, que la qualité du logement en lui-même. Cet enjeu de la localisation dans les stratégies résidentielles pèse encore plus fortement pour les personnes à mobilité réduite (handicap, non possession d'un véhicule...) ou les personnes âgées.

Ainsi, les opérations résidentielles récentes sont autant critiquées par leur taille et leur densité (maisons en bandes, manque d'espace entre les parcelles etc.) que par leur éloignement des commerces et des services ou le manque de mixité. Elles sont perçues comme trop monofonctionnelles, déconnectées de la vie locale, renforçant l'effet « village-dortoir » des communes, voire évoquent des risques de ghettoïsation (elles font l'objet de moqueries et de surnoms péjoratifs comme « Chinatown »).

La centralisation de l'urbanisation et la proximité des aménités urbaines ainsi qu'aux transports en commun est un des enjeux principaux qui a émergé des débats tenus en milieu périurbain et rural. En effet, si certains souhaitent se rapprocher de la CUB ou s'y installer à nouveau, les territoires ruraux ou périurbains ne font pas systématiquement figure de rejet. Les individus restent optimistes quant à l'avenir de ces territoires, à condition d'y améliorer les services et les transports en commun vers l'agglomération. Les inégalités en termes d'attractivité semblent être en lien avec des caractéristiques comme l'enclavement face à l'agglomération, l'insécurité, ou le mal-logement.

Les aménités doivent intervenir en amont de la production de logement y compris dans les bourgs et petites villes. Peu de personnes interrogées vivent excentrées des bourgs, qui apparaissent autant plaisants à vivre que le centre ville de bordeaux pour les habitants périurbains interrogés, à condition qu'ils soient suffisamment animés ou dotés d'un minimum de commerces de proximité. Ces centres doivent être consolidés selon les habitants.

En revanche, le sentiment d'inégalités en termes de cadre de vie semble se faire davantage ressentir entre ceux qui vivent au sein de la CUB et ceux du territoire du SYSDAU. Les territoires frontaliers de la rocade, dans ou à l'extérieur de la CUB se sentent lésés en termes d'accessibilité par rapport aux villes centres, au niveau du transport en commun notamment, car la voiture reste indispensable au quotidien. Ils ont l'impression d'avoir la « double peine » : Ni tout à fait les avantages de la ville, ni tout à fait ceux de la campagne.

La maison, mais plus à n'importe quel prix

La question de l'attractivité des formes d'habitat apparaît en filigrane dans les débats des ateliers. Les formes d'habitat collectif semblent au cœur des réticences. Celles-ci peuvent s'expliquer notamment par des nuisances démultipliées, notamment sonores et de promiscuité si les logements sont mal isolés. Elles renvoient aux conflits de voisinages et aux incivilités, dans les parties communes ou aux pratiques du stationnement des véhicules.

Ces typologies sont rapprochées de la maison individuelle qui fait partie de l'attractivité du cadre de vie de ces territoires. Cette dernière séduit en effet toujours, sans doute car elle donne notamment l'impression de maîtriser son environnement. Mais il lui est associé des exigences de plus en plus pragmatiques : moins éloignée du centre, avec des jardins moins grands etc.

Le plébiscite du logement social sur tous les territoires

L'augmentation de l'offre de logement social et d'une offre de logement de qualité de manière globale a été vivement exprimée dans les ateliers citoyens. Si la réputation d'un parc social spécialisé et soumis à des effets de concentration reste vivace, sa redistribution et sa nouvelle répartition semblent appréciées. S'agissant des territoires périurbains et ruraux, la concentration trop importante de « la misère » est perçue comme un risque pour la cohésion urbaine locale et pour l'intégration de ces opérations.

4 - PDH : OUTIL OUVRANT SUR UNE NOUVELLE CAPACITE A AGIR

Afin d'élaborer le diagnostic, de nombreuses rencontres (entretiens et ateliers) avec les acteurs clés permettent d'orienter dès à présent le contenu du diagnostic vers un document qui doit être à la fois éclairant sur les fonctionnements territoriaux mais aussi en mesure d'agir, soit de passer un cap s'agissant de la mise en œuvre des actions et des projets.

Les points de vue des acteurs soulignent cette convergence : le PDH trouvera son utilité en comblant le déficit de connaissance à l'égard des besoins mais aussi, sinon surtout, en s'attachant à renforcer la capacité d'agir sur les territoires. La connaissance et l'approche des besoins constituent indéniablement un plus. Mais elles ne doivent pas être pas le seul horizon du PDH, car le lien avec l'action publique, ne paraît pas mécanique. Les freins ne peuvent être toujours inférés à un manque de connaissance, celle-ci est aussi souvent déjà là. Ils renvoient à l'organisation de l'action publique et notamment à la mobilisation des élus autour des enjeux habitat.

La plus value prêtée au PDH relève ainsi de sa capacité à créer les conditions d'une intervention davantage opérationnelle. Le diagnostic doit donc prendre en compte ce qui marche, les facteurs de réussite, les leviers et les ferments qui permettent d'avancer et de dépasser les obstacles. Il doit, de la même manière, considérer les freins et les contraintes qui bloquent les stratégies opérationnelles. Dans cette perspective, le PDH devra notamment considérer les dynamiques territoriales, la question de l'aménagement des territoires non couverts, le partenariat avec les HLM, le portage des projets.

Des problématiques et des spécificités à reconnaître selon les territoires

Les ateliers et les entretiens ont permis de donner à voir la prégnance des besoins sur l'ensemble des territoires girondins. Les problématiques de précarité ou de solvabilité des publics ne peuvent être considérées à l'aune de la concentration observée sur l'agglomération centrale. Elles sont particulièrement avérées et intenses au sein des territoires en tension, mais on les retrouve partout dans l'ensemble des territoires girondins où l'absence de solutions fait défaut et engage des réponses problématiques. Chaque grand territoire girondin est marqué par des spécificités et celles-ci nécessitent des approches graduées, demandent attention : les tensions sont donc différentes. De ce point de vue, les acteurs soulignent l'importance des démarches de territorialisation et de coproduction associées à l'élaboration du PDH. L'identification des enjeux spécifiques à chaque territoire, la co-définition des « problématiques prioritaires » doivent permettre d'induire des leviers, contributions et stratégies différenciées. Mais aussi de revisiter les jeux de complémentarités dans les offres aptes à assurer la continuité des parcours résidentiels dans de bonnes conditions.

L'aménagement des territoires non couverts

Une couverture incomplète et inégale des territoires girondins

Cette couverture varie sensiblement selon les publics, de sorte que le regard doit être relativisé selon les problématiques. Le maillage des acteurs territoriaux révèle une couverture partielle qui renvoie à des capacités de réponse différentes.

Les CLIC se recensent au nombre de quatre. Trois d'entre eux se situent sur l'agglomération centrale, un en Sud Gironde. Les associations Habitat Jeune sont présentes en Libournais et sur le Bassin d'Arcachon. L'ADAV dispose d'antennes relais à Talence, Langon et Libourne. Sur le champ de l'hébergement et de l'urgence, seul le Libournais dispose d'un opérateur dédié. Certains territoires disposent d'opérateurs ou d'outils qui portent des actions, font vivre une démarche ou participent d'une culture locale de l'habitat (Maison de l'habitat et STH sur le sud Gironde, Le lien sur le Libournais, Prado Modil en Haute Gironde sur la période récente...). D'autres territoires ont des opérateurs émergents et certains sont non ou très peu couverts.

D'une manière générale, la prise en compte des territoires et des secteurs non couverts est un enjeu fort. Le manque de solutions renvoie les publics en difficulté à des situations

inadaptées ou à rechercher des offres dans l'agglomération centrale. La structuration de l'offre d'hébergement sur le département est révélatrice de ce phénomène. L'offre en hébergement d'urgence est concentrée sur l'agglomération et certains quartiers de Bordeaux polarisent l'intervention des opérateurs. Le dispositif doit faire face à une saturation intense. Dans les autres territoires, des solutions ponctuelles, de « débrouille » peuvent être mises en évidence, mais elles ne constituent pas une réponse viable et pérenne. En ce sens, les partenaires soulignent le manque de mobilisation sur ces questions

Des leviers et des réponses à réinterroger dans le cadre du PDH

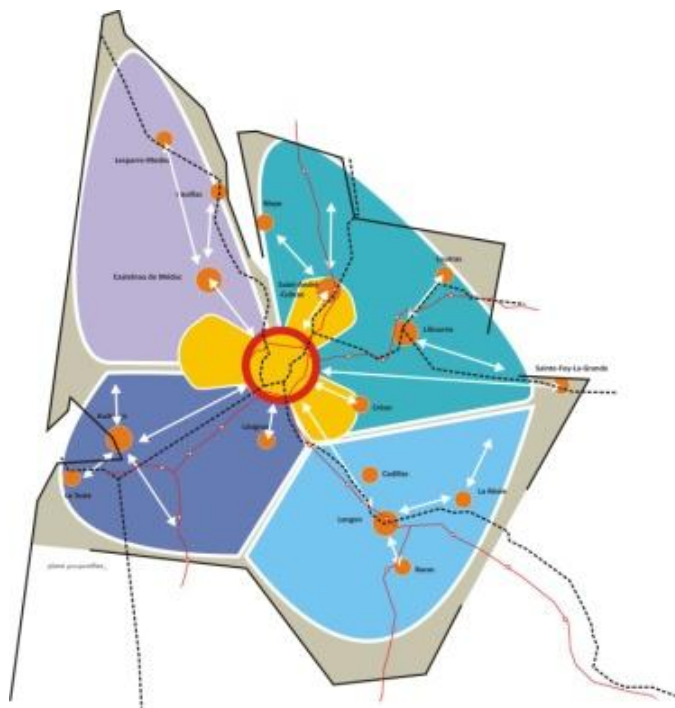
Comment mieux agir dans les espaces ruraux éloignés ou isolés, de faible densité ? Comment bien prendre en compte les besoins des territoires périurbains, qu'ils soient « tout contre » l'agglomération départementale ou qu'ils composent de nouveaux espaces de référence au sein des grands territoires girondins ? Faut-il développer une offre complémentaire ? Avec les mêmes dispositifs ? Quels opérateurs mobiliser ? Deux questions sont mises en évidence pour combler efficacement les carences de la couverture territoriale: l'ancrage territorial, l'appui sur les opérateurs :

L'ancrage territorial

Les expériences phares soulignent que l'ancrage territorial se construit, s'affirme, se tisse dans la durée. Avec lui s'installent des repères et des relations de confiance qui font que l'action peut se conduire, s'élargir et s'ouvrir à d'autres domaines. La qualité d'intervention est souvent indexée à celle du partenariat de proximité.

L'élargissement du rayon d'action des opérateurs

Plusieurs tentatives fondées sur le principe « d'association des territoires » ont été menées comme l'organisation de l'AML dans le cadre du FSL. D'autres émergent, comme Habitat jeunes Technowest qui souhaite prendre en compte les publics des territoires hors rocade associés à l'agglomération centrale. Ceci



pose cette question : la structuration et la professionnalisation des opérateurs de tel ou tel territoire (Bordeaux, Libourne) peut-elle contribuer à mailler les territoires girondins ? Sur cet enjeu, le PDH est identifié comme pouvant ouvrir de nouveaux champs et porte un questionnement neuf. Par exemple : quelles conditions de réussite, d'efficacité pour une mise en réseau de type pétale... ? Quelle structuration pour les territoires périurbains, notamment ceux en articulation CUB / Hors CUB ? Entre espaces frontaliers et zones de contact, quels emboitements travailler ? Quelle couverture des territoires de limites ou de confins ?

L'enjeu d'un partenariat renforcé avec les HLM sur tous les territoires

Les acteurs tête de réseau et les points de débat relevés lors des « ateliers publics » soulignent l'intérêt porté à l'égard des organismes HLM pour élargir les réponses sociales et soutenir le maillage des territoires. Les attentes concernent notamment leur contribution et leur positionnement dans le partenariat territorial et son animation. Les CUS n'ont-ils pas eu cet effet. Là aussi, les cas de figure sont si différents selon les territoires qu'il faut se garder de toute généralisation. Les pratiques développées varient selon les sites, les organismes, les acteurs : cette diversité et la spécificité des situations sont à reconnaître. On identifie à ce stade du diagnostic des questionnements clés concernant en particulier :

- les contributions à l'aménagement des bourgs et à l'émergence des pôles du périurbain,
- les interventions en zone C (ventes, taille des opérations, modes de gestion ...),
- le partenariat social avec les acteurs de terrain (de l'approche des impayés à des stratégies de peuplement partagées).
- la réhabilitation du parc social et la capacité des opérateurs locaux à répondre aux objectifs renforcés (agglomération millionnaire, nouveaux seuils de l'article 55 de la loi SRU...)

La démarche visant la prise de compétence des aides à la pierre constitue ici un cadre fédérateur.

Le portage des projets : des initiatives nombreuses mais qui restent fragiles

Les paradoxes sont là : coté pile, on recense sur les territoires des initiatives et des expériences qui font référence, des avancées qui portent des innovations, des acquis méthodologiques et des savoir faire de qualité. Les têtes de réseau identifient, chacune dans leur domaine d'intervention, des opérations qui comptent, des réalisations qui mériteraient d'être mieux connues et valorisées, des projets significatifs, des acquis indéniables, des forces et des atouts... Coté face, le passage à l'action apparaît également comme difficile, notamment s'agissant de certaines thématiques comme les jeunes, l'hébergement, la sédentarisation des gens du voyage. Les amorces restent souvent en l'état, les initiatives peuvent éprouver du mal « à embrayer », les dossiers attendent ou avancent difficilement.

Plusieurs registres de difficultés sont identifiés :

- la force des représentations et la permanence d'images stigmatisantes à l'égard de certains publics ou situations ;
- le manque de cadre négocié et de relais pour accompagner les Maires ou les Communauté de Communes, assurer la prise en compte des problématiques identifiées, activer leur intégration dans les politiques du logement, agir en cohérence avec les politiques d'aménagement ;
- le manque de scènes permettant de reconnaître et prendre en compte des problématiques, faire émerger des interlocuteurs sur les terrains ;
- la segmentation des initiatives publiques ;
- la formulation des priorités et la lisibilité d'intervention des opérateurs sur les territoires.

Autrement dit, quel cap leur proposer alors que face à des conditions d'équilibre souvent précaires ils sont contraints de se positionner via les auto-saisines, les appels à projet, des fonctionnements adossés à des programmes animés ?

5 - ECLAIRAGES : LES DOCUMENTS DE REFERENCE HABITAT ET LEURS ARTICULATIONS AVEC LE PDH

Le PDH n'a pas vocation à être un document ex nihilo. Pour être le plus stratégique possible, il doit à la fois prendre en considération les politiques de l'habitat existantes au travers des différents documents de planification et de programmation abordant les questions de l'habitat, s'inscrire dans leur continuité mais également leur proposer une vision d'ensemble, une cohérence nouvelle. Cette partie propose une première analyse des points d'articulations possibles des politiques publiques avec le PDH, ainsi que leurs enjeux.

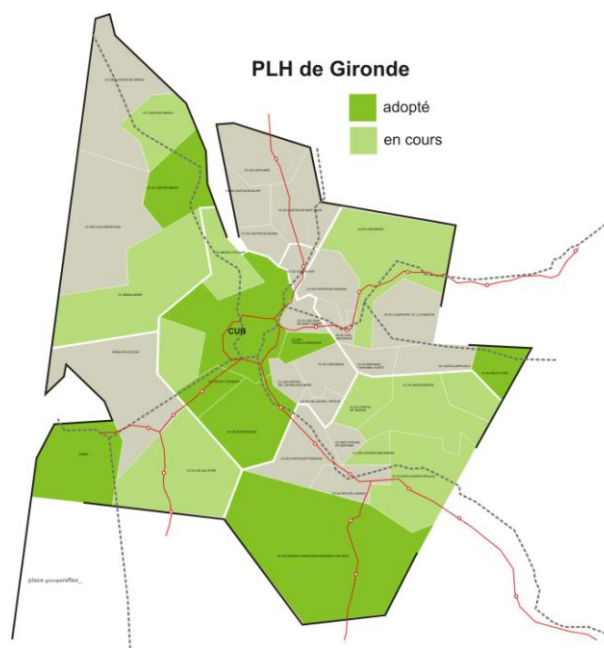
En cela, l'élaboration du PDH interroge la prise en compte générale des politiques de l'habitat dans les PLH et STH, SCoT et InterSCoT. Chacun d'entre-eux nourrit le PDH sur des problématiques spécifiques de l'habitat et l'éclaire à des jeux d'échelles territoriales particuliers.

Les SCoT permettent, là où ils existent, une première approche globale de la prise en compte de l'habitat. Leur lecture commune interpelle la cohérence du projet d'accueil en Gironde. L'InterSCoT, quant à lui, peut être évoqué sous l'angle de sa complémentarité aux SCoT. Par exemple, pour ce qui relève de l'armature territoriale, SCoT et InterSCoT offrent une lecture faisant écho à la géographie préférentielle du PDH. Les ODAC prônent le lien entre l'armature commerciale et l'armature des territoires. Le Livre blanc des Mobilités affiche l'ambition d'une desserte équitable, durable et propose une gestion économe des espaces. Ce champ sera réintroduit plus en détail dans l'exercice de qualification de la géographie préférentielle (phase 2 du PDH).

Cette présente analyse interroge la prise en compte des politiques de l'habitat dans les PLH et STH et le volet accueil et habitat des SCoT et de l'InterSCoT : quelles articulations entre politiques publiques ? Les déclinaisons opérationnelles répondent-elles aux enjeux de la politique habitat ?

De nombreux documents d'aménagement pour une couverture territoriale qui reste incomplète

Un premier constat peut être dressé concernant les politiques de l'habitat en Gironde : si de nombreuses démarches sont engagées, leur couverture et leur déclinaison opérationnelle reste partielle. Ainsi, quant bien même l'ensemble des territoires girondins sont engagés dans une démarche de SCoT (lancent le DCE ou viennent de l'approuver), l'état d'avancement de ces démarches respectives ne couvre que la moitié du département. De plus, au niveau des PLH et STH leur niveau de maturité ou de mise en œuvre varient de l'un à l'autre, et peuvent créer des inégalités de dynamiques de l'action publique entre les territoires en fonction de leurs périmètres d'actions respectifs.



L'articulation des politiques publiques : des impensés ou des points dans l'angle mort ?

L'exemple de l'InterSCoT et de l'enjeu de l'accueil de population

La très grande majorité des acteurs de l'aménagement et du développement en Gironde organisent le plus souvent le projet d'accueil à partir des tendances de diffusion des populations en Gironde. En l'état actuel des documents, les SCoT girondins s'orientent vers des capacités d'accueil à l'horizon 2030 (pour un total estimé à 1,9 millions d'habitants) qui dépassent les perspectives démographiques de 2040. La croissance est à la fois surestimée globalement comme au sein de chaque espace d'accueil qui veut pouvoir capter à son compte cette croissance démographique pour son propre développement.

Ainsi, entre l'objectif métropolitain du SCoT central, qui affiche une agglomération millionnaire, via une politique résolue en faveur du « recompactage » et de la « redensification », et les objectifs des SCoT voisins qui souhaitent poursuivre eux-aussi une stratégie de développement, l'InterSCoT peine à jouer le rôle, à lui seul, de

« plateforme des complémentarités territoriales ». Au travers de son Manifeste arrêté en juillet 2012, il oriente pour l'instant sa plus-value sur l'organisation des niveaux de centralités pour promouvoir une armature polycentrique favorable à la proximité des usages et au développement local, appuyée par une mobilité structurante. L'InterSCoT qualifie le PDH comme étant son volet Habitat tandis que la CUB s'engage dans la stratégie de l'agglomération millionnaire à travers le PLH 3.1 et de grands programmes structurants (50 000 logements par exemple). Le Sysdau a quant à lui conforté ses objectifs d'accueil. Il semble donc la négociation de l'accueil et de sa distribution dans les autres territoires girondins figure dans l'angle mort

Plus généralement, la pression démographique avec laquelle les territoires doivent composer, révèle l'importance de la question de l'accueil des populations. Elle reste la motivation essentielle à faire projet de SCoT. On pourrait donc à ce titre y entendre un cadre de référence pour le PDH.

Une bonne prise en compte des problématiques habitat dans les diagnostics mais une déclinaison opérationnelle faible

Des SCoT précis et précieux pour décrire les dynamiques résidentielles mais partiels dans leurs objectifs d'habitat

Les projets de SCoT proposent également une lecture de l'organisation du développement et du quotidien des habitants. Compte tenu de dysfonctionnements avérés, l'affirmation de l'armature urbaine et territoriale reste un enjeu incontournable, notamment au niveau de la fluidité des déplacements domicile-travail ou de l'inadéquation de l'offre en logements, par exemple.

En matière d'habitat, de nombreux volets sont présents dans les diagnostics : la prise en compte de la vulnérabilité des publics, le lien à l'urbanisme et aux formes urbaines, la compréhension des mécanismes de diversité résidentielle et de parcours résidentiels, l'évolution des modes de vie, l'aspiration à un cadre de vie choisi et apaisé, la question de l'impact environnemental et du volet énergétique... Les diagnostics sont vertueux. Quand ils existent, les PADD relayent partiellement les enjeux habitat. Les DOO sanctionnent les objectifs par leur niveau prescriptif ; la place de l'habitat est souvent précise, mais circonscrite.

Si les objectifs d'accueil de population sont traduits en développement de l'offre nouvelle ou renouvelée en habitat, y compris sociale, force est de constater que dans les SCoT, le potentiel de réponse aux besoins par le parc existant reste l'enfant pauvre des actions énoncées. Ce point traduit indirectement la plus grande facilité opérationnelle à

développer le parc de logements et à jouer les extensions qu'à le transformer en agissant sur le bâti existant et en confortant l'intensification. Le décalage vient sans doute du fait que les SCoT ne sont pas des documents programmatiques et opérationnels.

Une mosaïque de PLH et STH aux contours et aux ambitions variables

11 PLH et STH ont été explorés, hors le PLH de la CUB. Ce dernier présente un degré important d'exhaustivité des champs habitat et une intégration opérationnelle au PLU. Il est relayé dans le SCoT qui acte l'objectif du million d'habitants. Ces points lui confèrent une place forte au sein de la Gironde.

Les documents ont des formes et des contenus très variables, mais la lecture des grandes tendances est lisible. Comme pour les SCoT, le volet des actions réduit considérablement l'amplitude donnée au diagnostic. L'exercice de transcription spatiale du développement de l'habitat est rare.

Un accueil au « fil de l'eau »

Sur les politiques d'habitat en Gironde hors CUB, les objectifs d'accueil sont invariablement calés sur les dynamiques à l'œuvre et la plupart privilégient les projections « au fil de l'eau ». Certains PLH adoptent des objectifs un peu en deçà pour des raisons foncières et de gestion économe des espaces, d'autres pour tenter de ralentir l'accueil et organiser la programmation d'équipement et de services en conséquence.

Une diversification de l'offre davantage portée par la production que par l'intervention sur l'offre existante

En matière d'offre de logement, les objectifs se concentrent sur la diversification de l'offre pour tous et sur la mixité (certains territoires ont besoin de logements abordables, d'autres ont besoin de logements « courants »). La question de l'action foncière est systématiquement abordée, souvent jusqu'à des outils ou interventions opérationnelles. Mais elle trouve rarement un débouché opérationnel. En matière de production de logements, un volet pour le développement des logements à loyer maîtrisés et conventionnés est systématiquement présent. Les actions pour une meilleure prise en compte du parc existant sont variables. Certains documents sont plus orientés sur la mobilisation du parc ancien (privé ou social, selon...), y compris en centre ville et bourgs, d'autres proposent des actions plus ponctuelles sur le parc ancien pour l'améliorer ou lutter contre l'indignité. La maîtrise des charges et le volet énergétique restent peu pris en compte ou sont indexés au volet sur l'amélioration de l'habitat.

La consolidation de l'armature urbaine et de services

Le développement de l'habitat et l'intervention sur le parc existant doivent favoriser soit une armature urbaine de principe (très rarement cartographiée), soit optimiser une armature de services. Il s'agit d'organiser, de ramasser, de polariser ce développement, d'autant plus que les PLH prônent presque tous une meilleure maîtrise du diffus. Menés en l'absence de SCoT, en amont, les STH ont joué une fonction de préfiguration des schémas d'armature territoriale et des stratégies d'accueil. Certains, reposant sur une animation territoriale forte, comme celui du SIPHEM, constituent une matrice pour les démarches habitat

Une déclinaison des orientations par publics qui privilégie une meilleure connaissance des besoins des jeunes et des personnes âgées

La question des publics est plus ou moins prise en compte. Le palmarès revient aux jeunes pour leur autonomie par une offre très abordable. Le référentiel porté par le Conseil régional a contribué à mettre cette question en lisibilité. La question des personnes âgées est indexée sur le maintien à domicile et aux conditions préservant leur autonomie le plus longtemps possibles. Les personnes handicapées sont également un point d'orgue des PLH, mais avec une grande disparité en matière d'actions tantôt en faveur de l'autonomie à domicile, tantôt par une offre spécialisée. Le public ciblé par le PDALPD fait l'objet d'une attention particulière, mais les actions renvoient majoritairement vers le Plan, de sorte que l'un convoque l'autre et réciproquement... Les gens du voyage sont évoqués dans le cadre du schéma départemental (aire d'accueil et de grands passages), la question de sédentarisation reste encore trop rarement évoquée.

Un développement modéré de l'habitat insuffisamment traité

La maîtrise du développement des zones à l'urbanisation est une condition sine qua none d'un développement cohérent de l'habitat au regard des besoins en services et en équipements nécessaire à l'accueil de nouveaux habitants. Cet enjeu reste peu traité dans les PLH. Pourtant, le développement d'un maillage de l'habitat articulé autour des polarités du territoire nécessite une limitation de la diffusion de l'habitat autour des polarités.

Enfin, l'animation des PLH et des politiques de l'habitat par les acteurs territoriaux demande à être structurée, appuyée et confortée, voire mise en place.

Les points de vigilance et de débats

Quel rôle du PDH par rapport aux SCoT ? On note ici que l'élaboration du PDH et des SCoT se développent dans une même séquence. Dans cet emboîtement, la contribution du PDH pourrait s'en tenir aux éléments cadre, au niveau du PADD des SCoT et parfois de leur DOO. Elle aurait notamment à éclairer et faire prendre en compte des points majeurs qui, s'ils ne sont pas tenus, pourraient participer d'une perte en ligne du projet d'accueil pour tous, de la cohérence du développement territorial et de la fonctionnalité de l'armature territoriale ? Inversement, les SCoT donneront le cadre des objectifs d'accueil et de l'armature territoriale.

Quel rôle du PDH en matière de programmation ? Si le caractère non coercitif du PDH a été souligné, la mise en place d'une stratégie partagée entre l'Etat, le Conseil Général et les partenaires pourrait donner à ce document un caractère stratégique. Plus avant, la démarche du Conseil général visant à prendre la compétence en matière d'aides à la pierre confère au PDH une fonction opérationnelle sur le moyen terme : ce serait la porte d'entrée orientant la programmation pour les 6 prochaines années.

Quel rôle du PDH en matière de PLH : complémentaire sur les points de faiblesse (opérationnelles, de prise en compte), négociateur de contrepartie(s) qualitative(s) par le levier de la DAP ?

Quelle ingénierie de soutien à l'animation territoriale en matière d'habitat ?