La révision des documents cadre de la politique habitat de Haute-Garonne

> Plan Départemental de l'Habitat (PDH)
> Plan Départemental d'Actions pour le Logement et l'Hébergement des Personnes Défavorisées (PDALHPD)
> Schéma Départemental d'Accueil et d'Habitat des Gens du Voyage (SDAHGV)

Le diagnostic stratégique commun

décembre 2019

écrire les territoires dessiner la chose publique

Agence Place – Coopérative Conseil

Bâtiment 19 - rue des Terres neuves

33130 BÈGLES

Partie 1 : Un département dynamique sous très haute tension 7

1. L'accélération de la trajectoire des territoires de Haute-Garonne interpelle le modèle d'accueil et de développement du département 8

1.1 La surchauffe des composantes du système central de l'agglomération Toulousaine

1.2 Un développement puissant au-delà du système central

1.3 La stabilité des territoires du Sud autour du Comminges

2. Des interdépendances puissantes entre les territoires de Haute Garonne..... 10

2.1 L'agglomération, la locomotive de la Haute- Garonne

2.2 Un système de fortes interdépendances et de complémentarités

3. Avec le développement accéléré, tout le système habitat Haut-garonnais est sous pression 12

3.1 Le desserrement résidentiel affaiblit l'armature de services

3.2 L'intensité de l'activité de la construction positionne l'habitat au cœur des enjeux environnementaux

3.3 Avec l'élargissement de la zone de tension des prix, la pression foncière devient un des premiers facteurs de discrimination des haut-garonnais

4. Des enjeux de régulation dans tous les territoires 16

4.1 La fonction sociale majeure de Toulouse et des grands pôles de l'unité urbaine

4.2 La sélectivité croissante du système périphérique

4.3 La fragilité économique de nombreux ménages qui s'installent dans des territoires ruraux aux réalités économiques déjà complexes

5. Les enjeux de régulation nécessitent d'articuler l'action sur la production neuve et sur le parc ancien 19

Partie 2 : Entre les marchés et les besoins : une pression « à tous les étages » 21

1. Les transformations sociales et sociétales marquent profondément les besoins en logement 22

1.1 Les besoins en logement sont de plus en plus façonnés par les évolutions sociétales

1.2 Par la fragilité économique des ménages

2. Le durcissement de l'accès au logement et l'exposition accrue au mal logement 24

2.1 Devenir propriétaire, le risque de l'éloignement et du mal logement

2.2 Le parc locatif privé : une fonction sociale majeure fragilisée

2.3 Le parc locatif public : un effort sans précédent pour faire face à un déficit historique

3. Le logement des personnes âgées et des personnes en situation de handicap : une question d'avenir 37

3.1 Dans les différents contextes de Haute-Garonne, le logement des seniors et des personnes en situation de handicap : une question à mieux anticiper

3.2 Bien vieillir chez soi et dans son environnement : les enjeux d'adaptation du logement et de l'habitat

3.3 L'irruption des nouveaux besoins

4. Face aux jeunesses de Haute-Garonne, des réponses logement sous très haute pression 42

4.1 La Haute-Garonne, un territoire hyper attractif pour la jeunesse

4.2 Les multiples visages des jeunesses de Haute Garonne

4.3 Face aux marchés des parcours résidentiels divers parfois chaotiques, des besoins massifs et contractés selon les territoires

Partie 3 : Les personnes en situation de très grande précarité 47

1. La toile de fond : une demande très sociale toujours plus vive confrontée à un système de priorisation resserré et un parc locatif à bas loyer 48

1.1 Une demande sociale toujours plus vive

1.2 L'organisation de l'accès prioritaire au logement des personnes défavorisées

2. Explosion des besoins d'hébergement, saturation des réponses 52

2.1 Des efforts constants de développement et d'adaptation de l'hébergement généraliste ces dernières années

2.2 Cependant, la géographie des réponses reste resserrée sur Toulouse

2.3 Des efforts qui buttent sur l'explosion et la diversification des besoins

3. Le renouvellement de l'accompagnement social 58

3.1 Un secteur en évolution et recomposition

3.2 Le renouvellement de l'accompagnement face aux défis des publics et de la coordination

Partie 4 : Gens du voyage : un contexte de tension face à des besoins croissants et diversifiés… et une production « à l'arrêt » 61

1. Présences plurielles et affirmation de la volonté de « s'ancrer »..... 62

1.1 Au sein de l'aire métropolitaine : une hyper-attractivité et une pression sans précédent des besoins

1.2 Dans les territoires associés à l'aire métropolitaine : la combinaison entre « passage » et « ancrage »

1.3 Dans le Comminges : essentiellement des populations à l'attache locale ancienne

2. La volonté de s' « ancrer » confrontée au déficit de réponses adaptées 66

2.1 Disposer de lieux d' « ancrage » : une aspiration forte

2.2 Des formes d'« ancrage » multiples… toutes rarement satisfaisantes

3. La capacité d'accueil mise à l'épreuve 67

3.1 D'un département précurseur… à une production à l'arrêt

3.2 Des aires « résidentialisées » à la capacité d'accueil gelée

4. L'organisation « subie » des grands passages 67

4.1 Des rassemblements estivaux en progression

4.2 Des avancées récentes

4.3 Des tensions persistantes dans l'accueil des grands passages

4.4 De nouvelles règles relatives à l'aménagement et à l'usage des aires de grand passage

5. L'accompagnement social en quête d'ancrage..... 67

5.1 Des besoins d'accompagnement et des possibilités d'insertion qui varient selon les lieux d'ancrage

5.2 Face à des fragilités persistantes, le défi de l'accès à la scolarisation, à la santé et à l'emploi

PARTIE 1

Un département dynamique sous très haute tension

1. L’accélération de la trajectoire des territoires de Haute-Garonne interpelle le modèle d’accueil et de développement du département

2. Des interdépendances puissantes entre les territoires de Haute-Garonne

3. Avec le développement accéléré, tout le système habitat haut-garonnais est sous pression

4. Des enjeux de régulation dans tous les territoires

5. Les enjeux de régulation qui nécessitent d’articuler l’action sur la production neuve et sur le parc ancien

1 L'accélération de la trajectoire des territoires de Haute-Garonne interpelle le modèle d'accueil et de développement du département

La Haute-Garonne est un département très attractif. Cette dynamique s'inscrit dans la plupart des territoires qui gagnent tous de la population, à des rythmes différents. Portée par la vitalité de l'agglomération toulousaine, la trajectoire d'accueil et de développement s'accélère. En dix ans, les rythmes de croissance sont passés de 1.2% (14 800 habitants par an) à 1.4% soit plus de 17 500 habitants supplémentaires chaque année.

1.1 La surchauffe des composantes du système central de Toulouse Métropole, du Sicoval et de Muretain agglo

Alors qu'au début des années 2000, le puissant desserrement urbain de l'agglomération Toulousaine alimentait massivement la croissance démographique des territoires associés, la période récente (2011-2016) a connu un inversement de tendance. Le Sicoval, Muretain Agglo et tout particulièrement Toulouse Métropole se sont imposés comme les territoires privilégiés du développement démographique de Haute-Garonne : 73% de la croissance démographique (2006-2011) du département s'est concentrée sur les communes de Toulouse Métropole, du Sicoval et de Muretain Agglo. Hyper attractif, le système métropolitain génère et alimente les contradictions d'un modèle en plein essor qui frôle l'embolie à bien des égards. Avec la repolarisation de l'accueil, la question de l'accès logement dans de bonnes conditions ne s'est jamais posée avec autant de force.

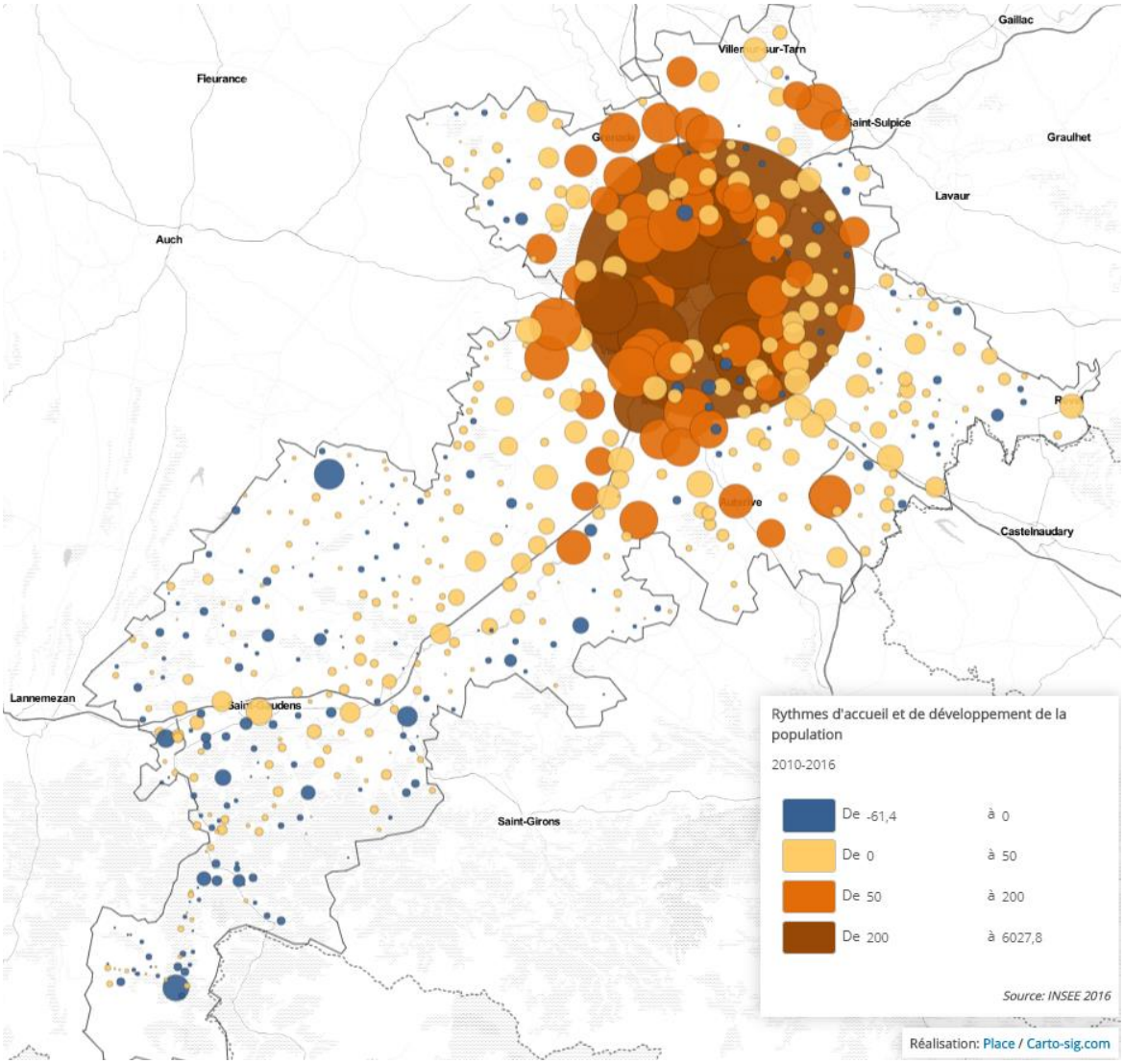
1.2 Un développement puissant au-delà du système central

Si la période la plus récente (2011/2016) donne à voir un certain tassement de la dynamique d'accueil (entre 1,2% et 1,9% de croissance annuelle), le développement démographique des territoires emboités au système métropolitain reste robuste (+4500 habitants par an). Dans ces territoires de tradition rurale convoités sur le plan résidentiel, la capacité à répondre aux besoins induits, à tenir des équilibres de l'économie locale, l'offre de services et la fonction résidentielle sont des défis clairement posés. Sur le plan de l'habitat, l'accès au logement se complexifie pour de nombreux ménages.

1.3 La stabilité des territoires autour du Comminges

Les territoires du Comminges connaissent un développement plus mesuré. Dans l'ensemble, la population stagne. Le solde migratoire reste largement positif (+ 1 954 notamment en provenance de Toulouse Métropole, du Sicoval et du Muretain Agglo) mais il ne parvient plus à compenser le vieillissement de la population locale. Cette période stable amène à une posture de prudence quant aux rythmes de construction de nouveaux logements et souligne l'importance de l'attractivité du parc ancien pour répondre aux demandes en logement.

+17 500 habitants supplémentaires par an



Source INSEE	Population 2016	répartition	évolution annuelle 2006-2011	répartition	évolution annuelle 2011-2016	répartition	taux de croissance annuelle 2006-2011	Taux de croissance annuelle 2011-2016
Le Sud Toulousain	95 700	7%	1 814	12%	1 165	7%	2,2%	1,3%
Le Nord Toulousain	163 487	12%	3 289	22%	2 971	17%	2,4%	1,9%
Le Comminges	77 444	6%	452	3%	-5	0%	0,0%	0,3%
Le Lauragais	52 483	4%	991	7%	620	4%	2,1%	1,2%
TM, Sicoval et Muretain Agglo	959 069	71%	8 234	56%	12 840	73%	0,9%	1,4%
La Haute Garonne	**1 348 183**	**100%**	**14 779**	**100%**	**17 591**	**100%**	**1,2%**	**1,4%**

2 Des interdépendances puissantes entre les territoires de Haute Garonne

2.1 L'agglomération, la locomotive de la Haute-Garonne

Toulouse Métropole, SICOVAL et le Muretain Agglo concentrent 84% des 614 000 emplois de la Haute-Garonne. Dans ce système territorial, Toulouse Métropole et tout particulièrement sa ville centre sont au cœur du développement économique haut-garonnais : 73% des emplois du département y sont proposés, dont 310 000 se situent sur la seule ville de Toulouse.

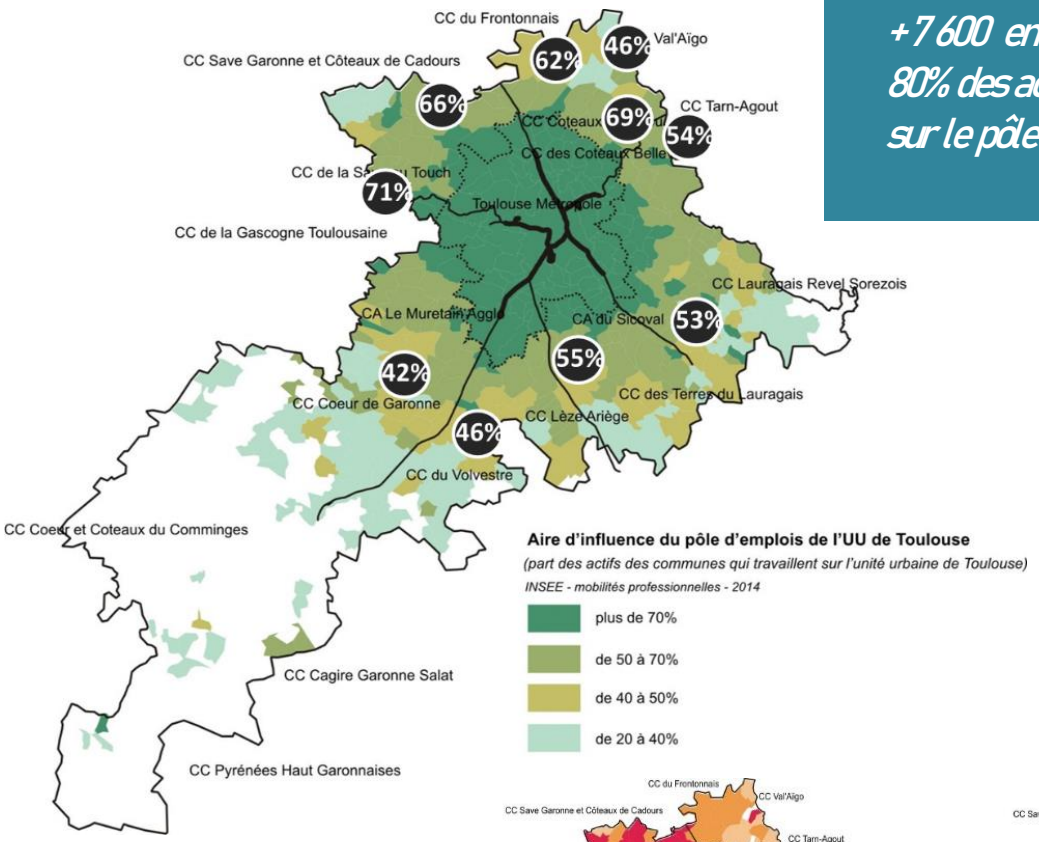
Sur fond de croissance économique continue (+ 7630 emplois supplémentaires chaque année entre 2011 et 2016), la polarisation de l'emploi dans l'agglomération centrale s'accentue toujours un peu plus : 81% des gains d'emplois se créent au sein de Toulouse Métropole.

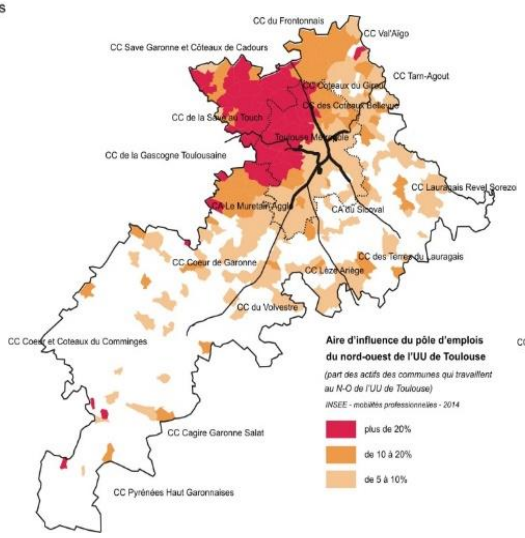
2.2 Un système de fortes interdépendances et de complémentarités

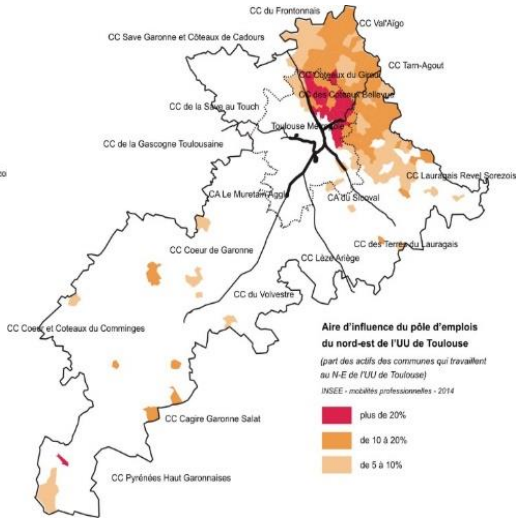
La structuration de l'emploi à Toulouse (310 000 emplois) et dans les 4 grands pôles d'emplois de la périphérie (Colomiers-Blagnac-Tournefeuille : 72 000 emplois / Balma-L'Union-Saint Jean : 21 000 emplois / Labège-Saint Orens-Ramonville : 25 000 emplois / Muret-Portet-Cugnaux-Roques : 28 000 emplois) renforce l'attractivité résidentielle des espaces traditionnellement éloignés du pôle économique.

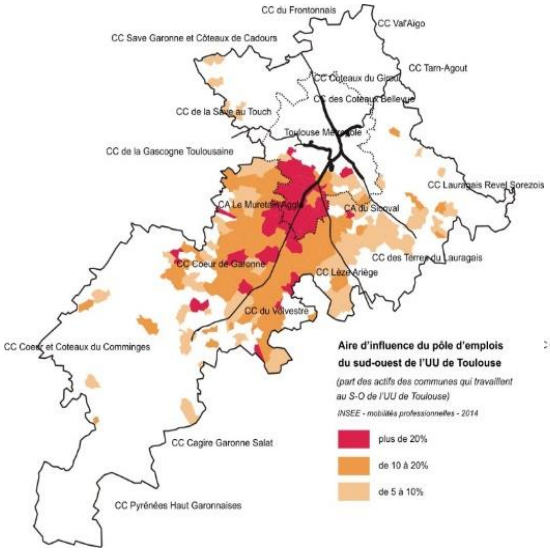
Dans ce système, l'influence des pôles d'emplois de Toulouse Métropole, du Sicoval et du Muretain Agglo est de plus en plus large. Elle construit un fort « emboitement » des territoires du département, favorisant l'intensification des interdépendances entre les territoires de Haute-Garonne dans un fonctionnement par cadran, en pétale. Ces bassins de vie du quotidien marquent les mobilités, les pratiques de consommation et façonnent les mobilités résidentielles dans un jeu d'interdépendances et de complémentarités.

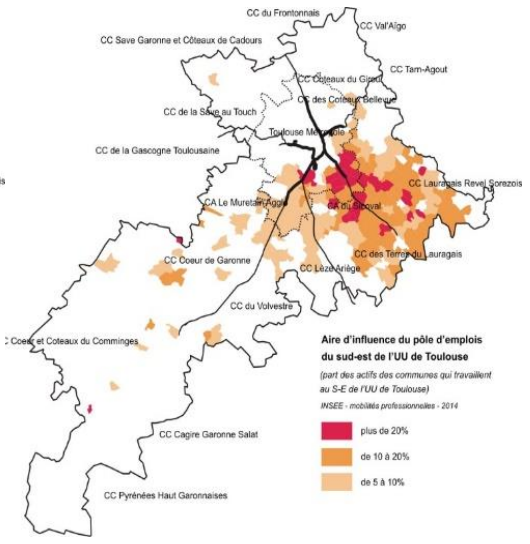
+7 600 emplois par an
80% des actifs haut-garonnais travaillent sur le pôle d'emplois toulousain











3 Avec le développement accéléré, tout le système habitat haut-garonnais est sous pression

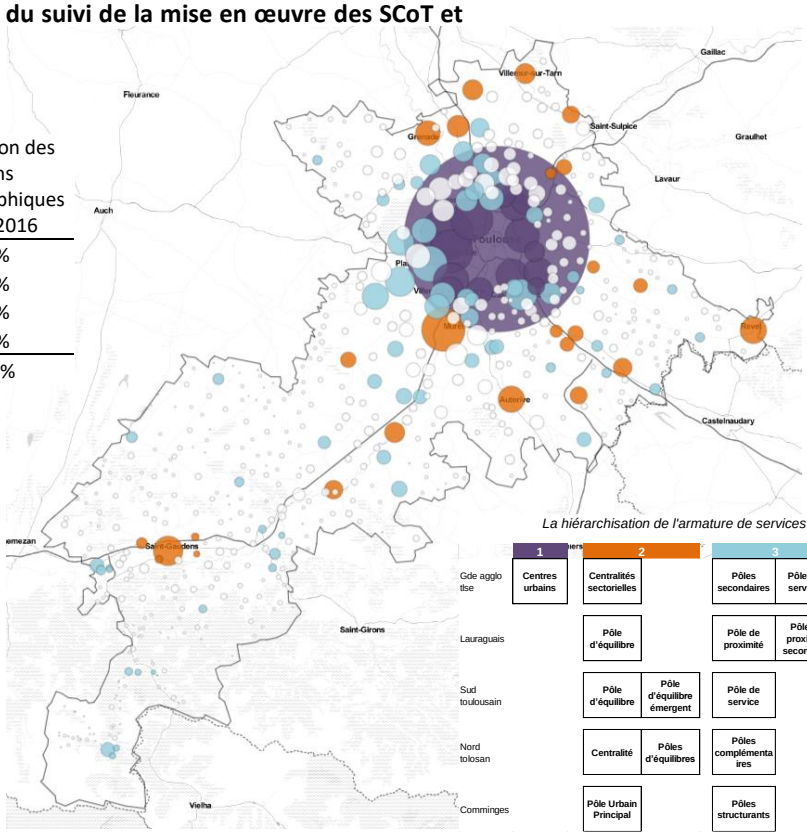
3.1 Le desserrement résidentiel affaiblit l'armature de services

La structuration du développement économique aux portes de la métropole s'accompagne de l'élargissement des déplacements domicile/travail. **La modernisation des réseaux de communication « rapproche » les territoires et rend possible de nouvelles mobilités résidentielles, dans un mouvement d'éloignement des lieux d'habitat des pôles d'emplois métropolitains.** Dans ce système qui façonne et accroît les interdépendances entre les territoires, les mobilités des habitants «enjambent» et fragilisent l'armature urbaine traditionnelle et son offre de services.

La dynamique d'accueil s'opère dans la diffusion et met à l'épreuve l'organisation traditionnelle de l'armature des bourgs et des services des territoires. Dans le même temps, elle contraint les communes rurales à faire face à une forte pression. **Pendant la dernière décennie, ces communes de tradition rurale au faible taux d'équipement ou d'emplois ont porté 29% de la croissance démographique du département.**

Sur un autre versant, les stratégies d'accueil **s'organisent souvent au gré des projets communaux, de leurs niveaux d'ouverture foncière, eux-mêmes indexés sur les réseaux d'assainissement**. Si les communes s'attachent à maintenir, améliorer ou étendre leur offre de services publics (notamment les écoles) et privés (commerces de proximité), cette préoccupation est à inscrire dans une stratégie d'ensemble à l'échelle des grands bassins de vie. **C'est tout l'enjeu du suivi de la mise en œuvre des SCoT et de ses traductions dans des PLUi et les PLH.**

	répartition de la population 2016	répartition des gains démographiques 2006-2016
Centre urbain de Toulouse	51%	39%
Pôles d'équilibre	10%	11%
Pôles secondaires-relais	18%	21%
autres communes	22%	29%
Haute-Garonne	100%	100%



La hiérarchisation de l'armature de services

3.2 L'intensité de l'activité de la construction positionne l'habitat au cœur des enjeux environnementaux

+13000 logements supplémentaires par an en moyenne

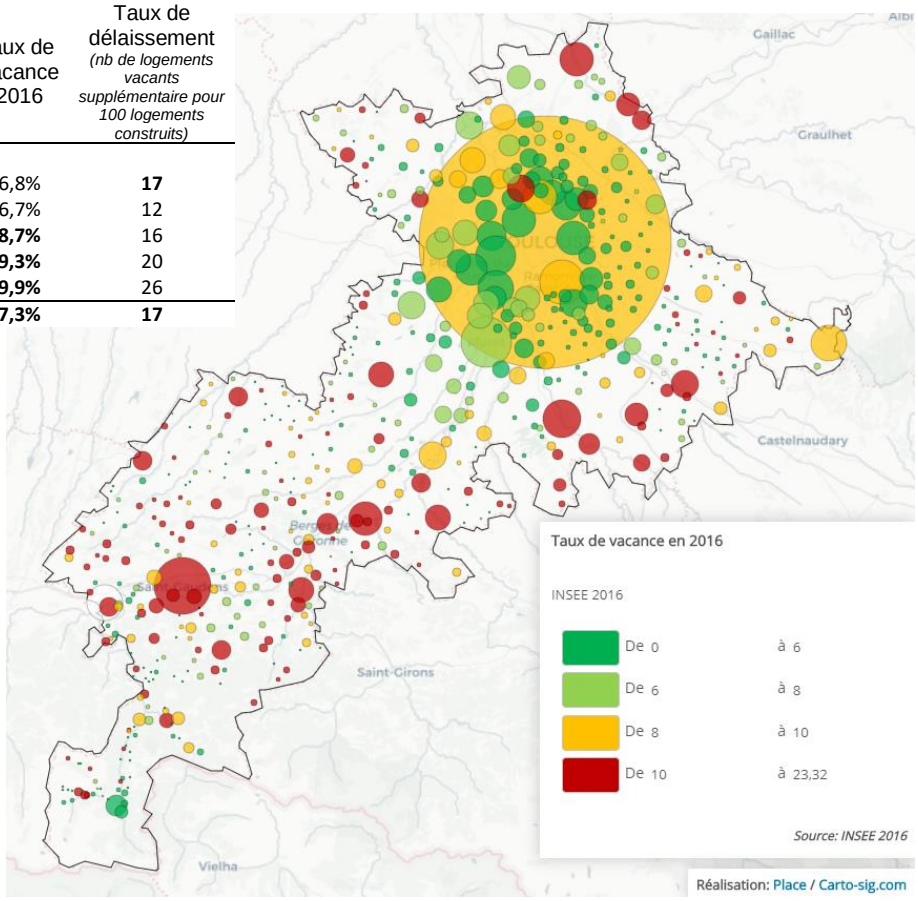
Le développement haut-garonnais s'accompagne d'une dynamique de construction extrêmement puissante.

Dans les territoires de Toulouse Métropole, la production de logements se tient à un niveau supérieur à celui de la croissance des ménages[1], ce qui contribue à réamorcer une certaine fluidité[2] .

Dans les territoires de moindre tension, la puissance de l'activité de la construction a parfois déstabilisé les marchés locaux de l'habitat, en exacerbant les jeux de concurrence entre les produits et les parcs de logement. La déqualification du parc ancien et le déclassement des parcs récents énergivores en sont les signes les plus manifestes. Dans ces contextes de concurrence renforcée entre produits, ce sont les logements les plus attractifs - ceux qui ont un rapport « qualité de l'offre/reste à charge » réduit - qui sont les plus sollicités. Les autres trouveront plus difficilement preneurs.

INSEE	taux de vacance 2006	taux de vacance 2016	Taux de délaissement *(nb de logements vacants supplémentaire pour 100 logements construits)*
TM, Sicoval et Muretain Agglo	4,7%	6,8%	**17**
Le Nord Toulousain	4,9%	6,7%	12
Le Lauragais	6,8%	**8,7%**	16
Le Sud Toulousain	6,9%	**9,3%**	20
Le Comminges	8,1%	**9,9%**	26
La Haute Garonne	**7,0%**	**7,3%**	**17**

Dans le Comminges, le Sud Toulousain ou le Lauragais, le parc de logements vacants augmente alors même que les besoins en logement s'affirment. Ainsi, dans le Comminges pendant qu'il se construit 100 logements, 25 deviennent vacants dans le même temps !



[1] *Entre 1999 et 2010 Toulouse Métropole produisait 5600 logements/an pour loger 5600 ménages supplémentaires par an. Entre 2010 et 2015 Toulouse Métropole a produit 7700 logements/an pour loger 6050 ménages supplémentaires par an.*

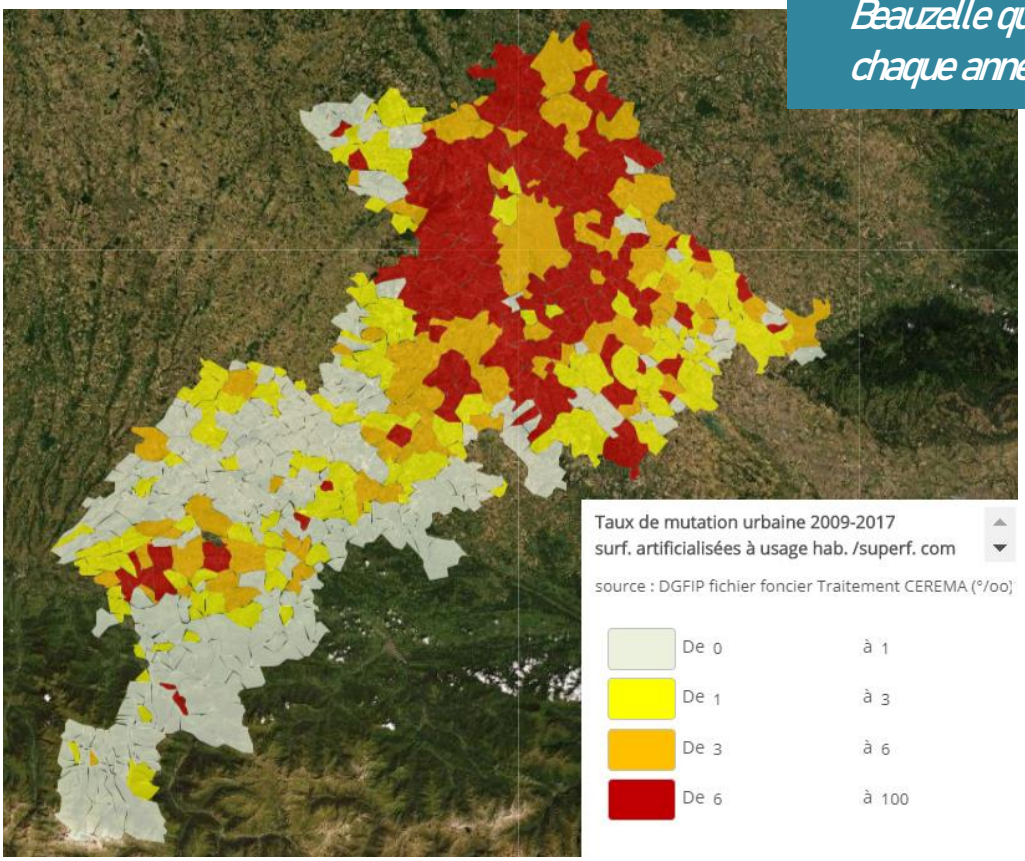
[2] Ainsi, le taux de vacance est remonté de 5 à 7%

Les contextes de pression et d'intensité de l'activité de la construction sont largement contrastés. Mais le puissant mouvement d'urbanisation a eu tendance à embrasser l'ensemble des territoires du département. Entre 2006 et 2016, témoin de la pression de l'accueil, la Haute-Garonne a connu la construction de 125 000 nouveaux logements, soit 22% du parc total de logements du département. L'artificialisation a accompagné ce déploiement de l'habitat : 480 hectares par an ont été urbanisés pour l'habitat entre 2009 et 2017[3]

La maison individuelle, figure principale du modèle de développement urbain, est propice à un rythme élevé de consommation foncière. Sous l'effet de la prise de conscience progressive par les communes de la ressource « non reproductible » que représente le foncier et sans doute aussi face à des candidats à l'accession dont les budgets sont plus contraints, la taille des terrains a toutefois diminuée sur la dernière période.

L**a gestion et l'accompagnement du développement urbain et de l'habitat restent des défis pour la Haute-Garonne pour construire un modèle de développement qui associe croissance, qualité urbaine, solidarité et préservation de l'environnement.**

Une commune de la taille de Beauzelle qui est urbanisée chaque année (480ha) !



[3] *Source CEREMA fichier foncier*

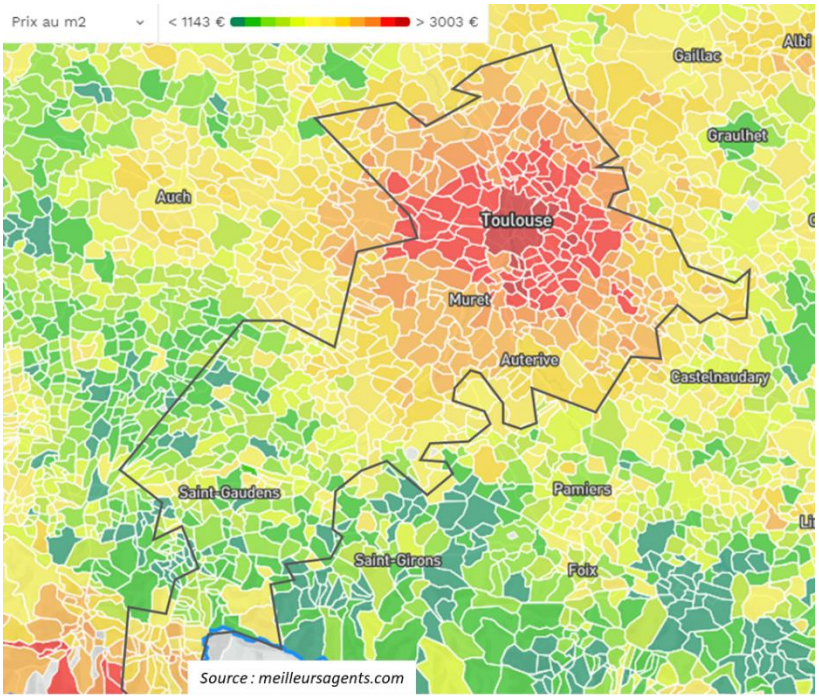
3.3 Avec l'élargissement de la zone de tension des prix, la pression foncière devient un des premiers facteurs de discrimination des Haut-garonnais

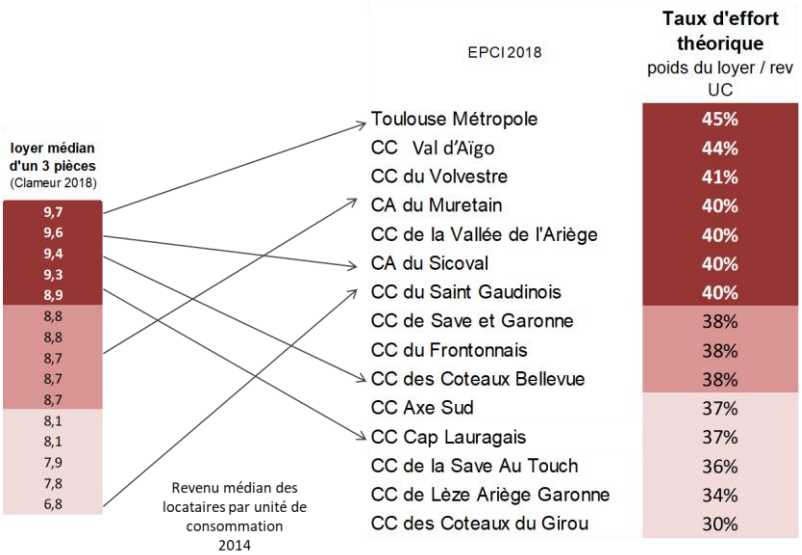
Tous les indicateurs confirment le développement et l'élargissement de la pression sur les prix : loyers, prix du mètre carré à la vente, prix des terrains… Les prix de l'immobilier et notamment les loyers se sont envolés depuis le début des années 2000[4].

Avec le développement accéléré et l'élargissement de la zone de tension des prix, **c'est tout le système habitat haut-garonnais qui est sous pression** : les ménages plus exposés au marché sont confrontés à des compromis difficiles entre mobilité/accès au logement et la qualité des réponses.

Selon l'Observatoire des inégalités, le poids des dépenses de logement s'est fortement accentué depuis 2001 en métropole. Rapporté à leurs revenus, le logement coûte quatre fois plus cher aux pauvres qu'aux plus aisés, ce qui réduit considérablement leur reste à vivre (10% les plus modestes consacrent 42% de leurs revenus au logement, soit quatre fois plus que les 10% les plus aisés)

Ces situations ne sont pas l'apanage des secteurs de forte tension des prix. Les ménages des communes populaires périphériques, celles de tradition rurale, ont souvent des bas revenus et ceux qui s'y installent aussi. Ici, si les loyers sont moins chers que dans le cœur d'agglomération, les taux d'effort peuvent s'avérer tout aussi insurmontables. Dans ces contextes (Muretain, Comminges…), **nombre de ménages sont en difficulté pour accéder au logement dans de bonnes conditions de prix et de confort**.





[4] CGEDD d'après INSEE, bases de données notariales et indices Notaires-INSEE désaisonnalisés

4 Des enjeux de régulation dans tous les territoires

4.1 La fonction sociale majeure de Toulouse et des grands pôles de l'unité urbaine

Toulouse exerce une fonction sociale particulière : sur les près de 73 000 ménages pauvres en Haute-Garonne, plus de la moitié vit dans la capitale régionale (54%). 37% des pauvres[5] de la Haute-Garonne sont logés dans le parc privé de Toulouse Métropole, du Sicoval et du Muretain Agglo.

Dans un marché du logement segmenté, **ces réalités reflètent l'hyper spécialisation sociale des quartiers «vulnérables»**. Les grands quartiers prioritaires de Toulouse, de Colomiers, Cugnaux et Blagnac mais aussi les copropriétés isolées fragiles ou encore le parc diffus « dénormé » des quartiers centraux ou des faubourgs toulousains jouent une vocation sociale forte.

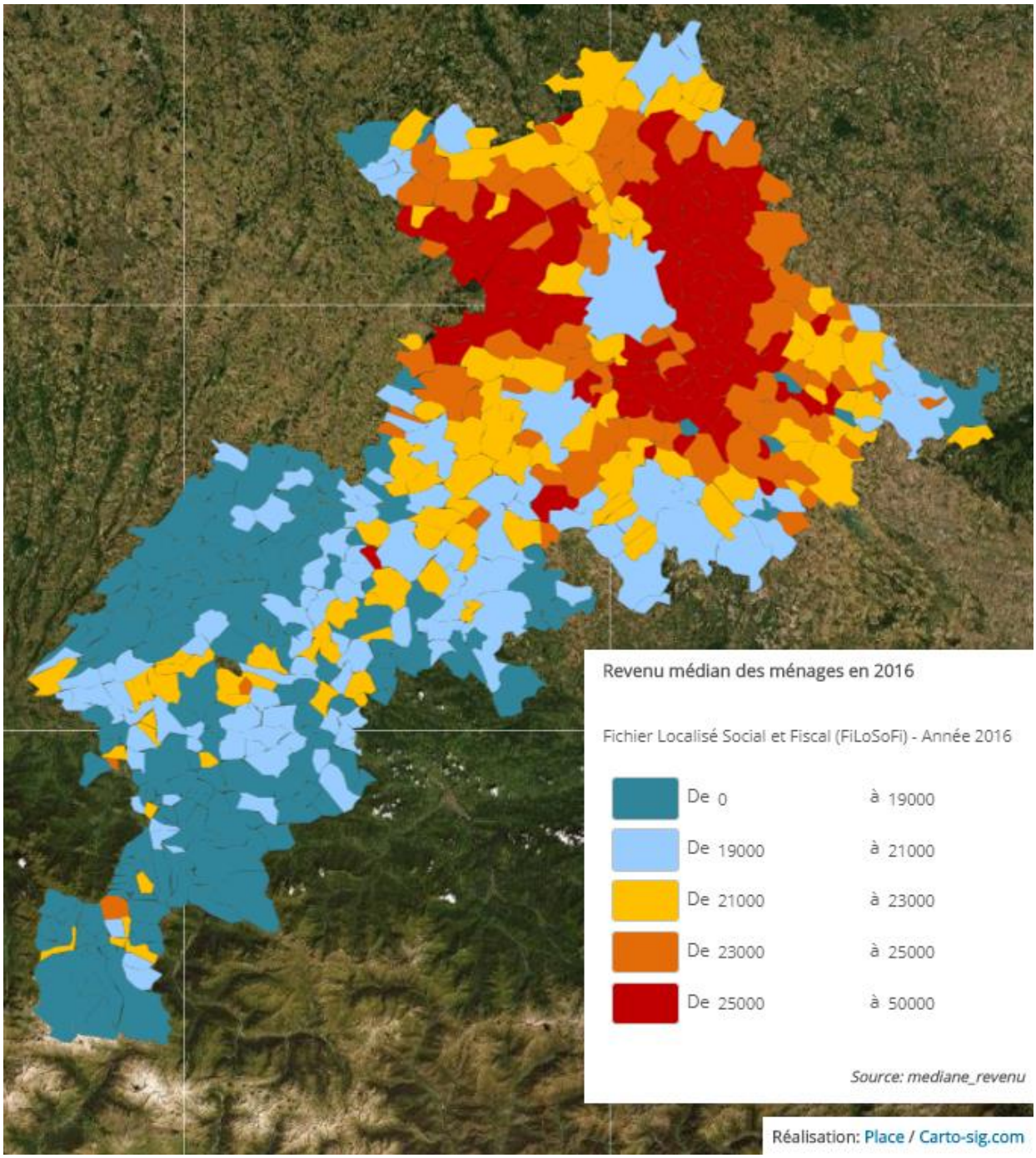
4.2 La sélectivité croissante du système périphérique

A travers leurs mobilités résidentielles plus ou moins contraintes, les ménages recomposent la géographie des territoires de Haute-Garonne dans un jeu de spécialisation sociale et générationnelle qui s'accroit.

Comparée aux autres départements métropolitains, la Haute-Garonne ressort comme un territoire relativement privilégié si l'on considère le revenu médian des habitants : elle figure comme le 9ème département de France en termes de revenu par unité de consommation des ménages. Mais la Haute-Garonne est aussi un des territoires qui connait de forts écarts entre les hauts et les bas revenus.

Ces différences de revenus dessinent une géographie sociale fortement contrastée. **Les communes des périphéries à l'Est et à l'Ouest sont hyper-sélectives.** La faible diversité de l'offre en logement comme les coûts d'accès aux marchés immobiliers organisent cette sélectivité.

[5] Ménages dont les revenus sont inférieurs à 60% de la médiane des revenus

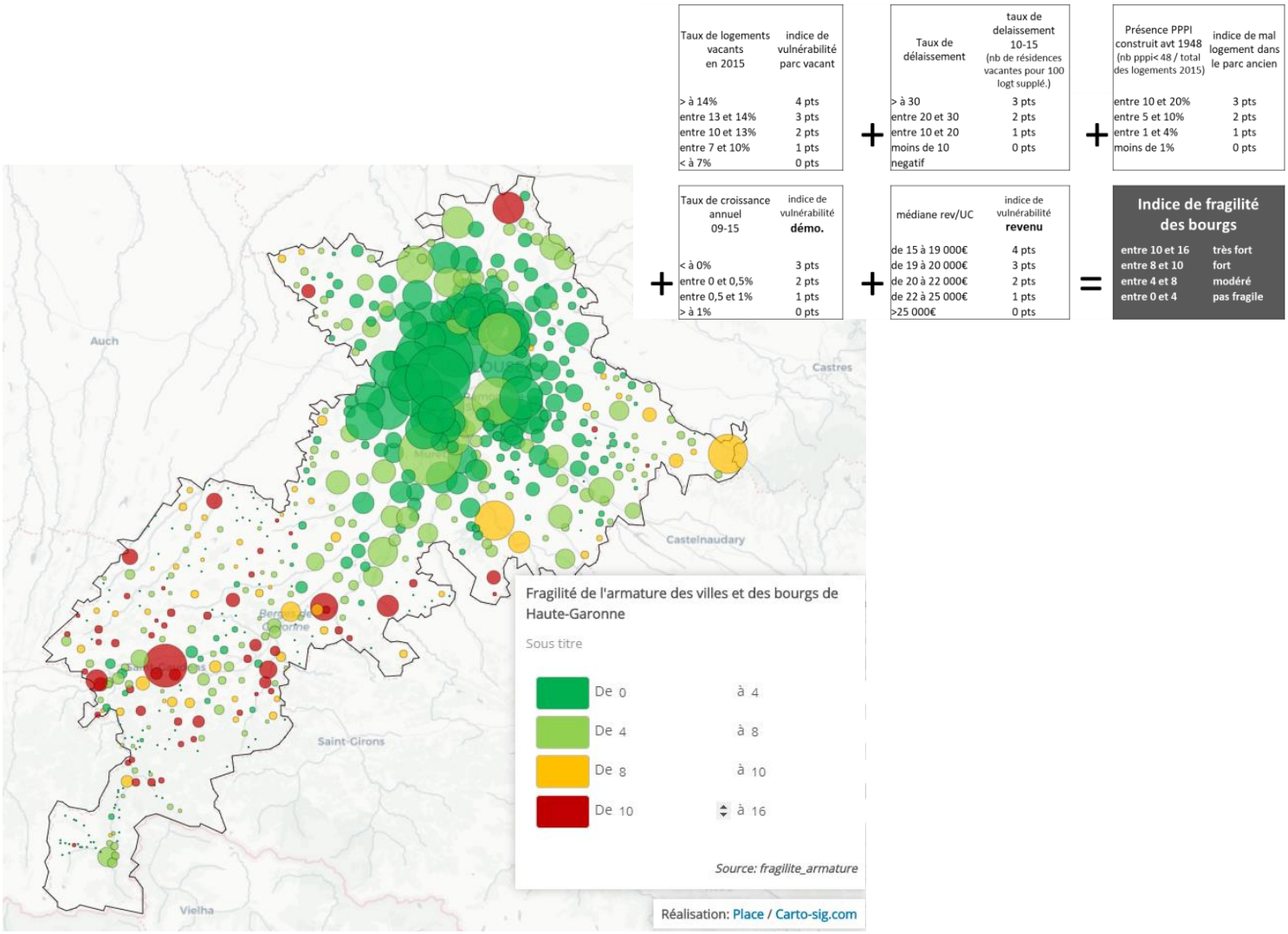

Revenu médian des ménages en 2016
Fichier Localisé Social et Fiscal (FiLoSoFi) - Année 2016
De 0 à 19000
De 19000 à 21000
De 21000 à 23000
De 23000 à 25000
De 25000 à 50000
Source: mediane_revenu
Réalisation: Place / Carto-sig.com

4.3 La fragilité économique de nombreux ménages qui s'installent dans des territoires ruraux aux réalités économiques déjà complexes

Dans ces territoires de Haute-Garonne, la dynamique de développement peut accentuer le décrochage des bourgs les plus fragiles.

Au-delà des processus plus ou moins avancés de dévitalisation, l'habitat dégradé, le mal logement et la permanence d'un parc social privé déqualifié constituent les maux des centres villes et des centres-bourgs, notamment au sud du département. **Ces territoires accueillent des publics fragiles, dont les niveaux de revenus sont bas ou précaires**. Les situations de chômage et de décrochage des jeunes sont problématiques. Les bourgs concentrent aussi l'accueil de publics sans attaches aux territoires, dans un système où le marché du mal logement fait appel d'air.

Les conditions d'habitat parfois difficiles participent à leur déclassement résidentiel. La présence de marchands de sommeil et de propriétaires peu scrupuleux, désintéressés ou impuissants à l'égard de leur patrimoine, accroît leur spécialisation sociale et les dysfonctionnements. La crise d'attractivité s'inscrit également dans le contexte d'un desserrement résidentiel puissant dans les périphéries qui prend appui sur une offre en accession abondante.



5 Les enjeux de régulation nécessitent d'articuler l'action sur la **production neuve et sur le parc ancien**

> On compte chaque année plus de 10 500 ménages supplémentaires en Haute-Garonne,

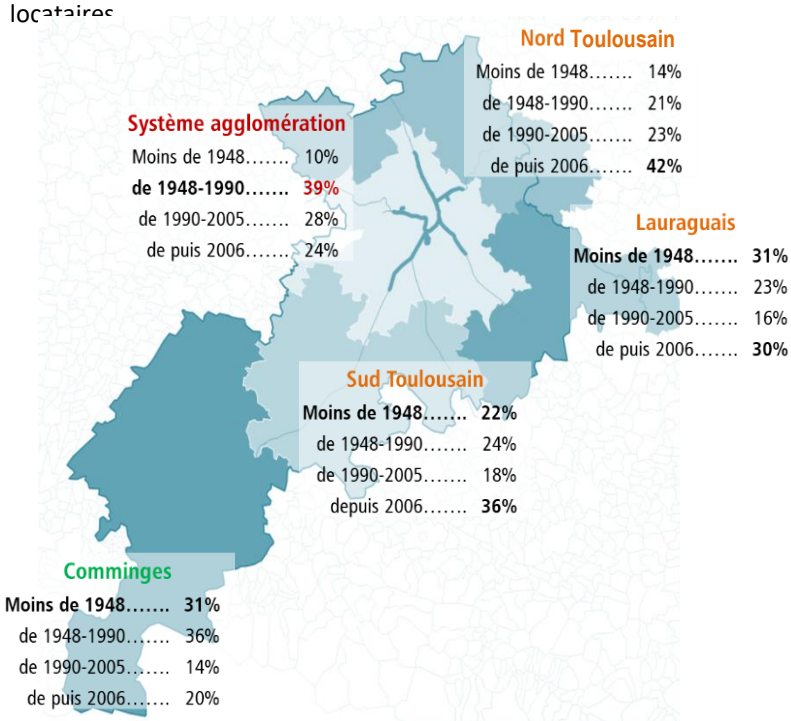
> Tandis que 15% des Haut-Garonnais changent de logement chaque année (soit 94 000 ménages). Ils doivent eux-aussi trouver des réponses logement ajustées à leur situation sociale, familiale, professionnelle.

L'intensité des mobilités résidentielles appelle une régulation prenant appui sur le neuf et sur le parc existant.

Dans ce système en pression, la production neuve et notamment le développement de solutions abordables en locatif comme en accession, sont des enjeux majeurs. Le neuf n'est cependant pas le seul horizon de l'action sur le logement, tant les parcs anciens (majoritairement le parc privé) sont au cœur de la mobilité des Haut-Garonnais.

Un quart des mobilités s'organise dans le parc construit récemment, la moitié dans le parc construit avant les années 1990.
Le parc très ancien construit avant 1948 est une des principales réponses à la mobilité dans les territoires intermédiaires ou ruraux.
Au sein du système agglomération c'est le parc des années 1960-1970-1980 qui porte majoritairement les mobilités résidentielles.

Mais ce patrimoine n'est pas toujours à la hauteur au regard des prestations attendues aujourd'hui. Beaucoup de logements sont encore déqualifiés et proposent des conditions d'habitat inadaptées à leurs occupants, propriétaires occupants ou locataires.



94 000 déménagements chaque année

Mobilités résidentielles selon les périodes de construction (source Insee 2014)

	Haute-Garonne
Moins de 1948.....	12%
de 1948-1990.....	36%
de 1990-2005.....	26%
de puis 2006.....	25%

PARTIE 2

Entre les marchés et les besoins : une pression « à tous les étages »

1. Les transformations sociales et sociétales marquent profondément les besoins en logement
2. Le durcissement de l'accès au logement et l'exposition accrue au mal logement
3. Le logement des personnes âgées et des personnes en situation de handicap : une question d'avenir
4. Face aux jeunesses de Haute-Garonne, des réponses logement sous très haute pression

1 Les transformations sociales et sociétales marquent profondément les besoins en logement

1.1 Des besoins en logement de plus en plus façonnés par les évolutions sociétales

Porté par l'accélération de la dynamique d'accueil, tout autant que les effets du desserrement des ménages (séparation, décohabitation, vieillissement…), le besoin en logement du département de la Haute-Garonne a atteint près de 10 500 résidences principales par an ces dernières années. Tous les types de profils de population ont alimenté ce besoin puissant en logement.

Les décohabitations, la montée des séparations et des divorces ainsi que le vieillissement de la population sont des tendances de fond qui marquent l'analyse des besoins en logements.

> Les familles monoparentales ont été à l'origine de près du tiers (31%) de l'augmentation des ménages enregistrée au cours des cinq dernières années.
> Avec l'attractivité du pôle d'emplois comme du pôle universitaire et de formation de l'agglomération toulousaine, la jeunesse a porté 26% des besoins en logement de la Haute-Garonne.
> 17% de l'augmentation des ménages est le fait de personnes âgées de plus de 65 ans isolées.

Dans un système en très forte tension, de tels besoins sont à accompagner pour structurer et orienter la production de logements au plus près des besoins et des capacités financières des Haut-garonnais.

31% des besoins en logement a été porté par les familles monoparentales et leur conjoint séparé.

Augmentation des ménages selon les grands profils
(INSEE 2011-2016)

			Haute-Garonne
	pers seule moins de 40 ans	poids dans la population	**17%**
		évolution 2011-2016	26% 2743
	couple sans enfant	poids dans la population	**24%**
		évolution 2011-2016	13% 1316
	famille avec enfants	poids dans la population	**24%**
		évolution 2011-2016	14% 1439
	Famille monoparentale et personnes seules de 40 à 65 ans (conjoint séparé)	poids dans la population	**21%**
		évolution 2011-2016	31% 3200
	retraité seul plus 65	poids dans la population	**6%**
		évolution 2011-2016	17% 1789
	Augmentation totale du nb de ménages		**52 097**
	Augmentation annuelle		**10419**

1.2 La fragilité économique des ménages

12,6% des hauts garonnais étaient pauvres en 2016.

Le puissant développement économique du département et de sa métropole témoigne d'une situation privilégiée en Occitanie. Le taux de pauvreté observé à l'échelle du département (12,6%) est un des plus faibles de la Région et même de France métropolitaine. Pour autant, cette situation n'est pas synonyme d'absence de difficulté ni de précarité.

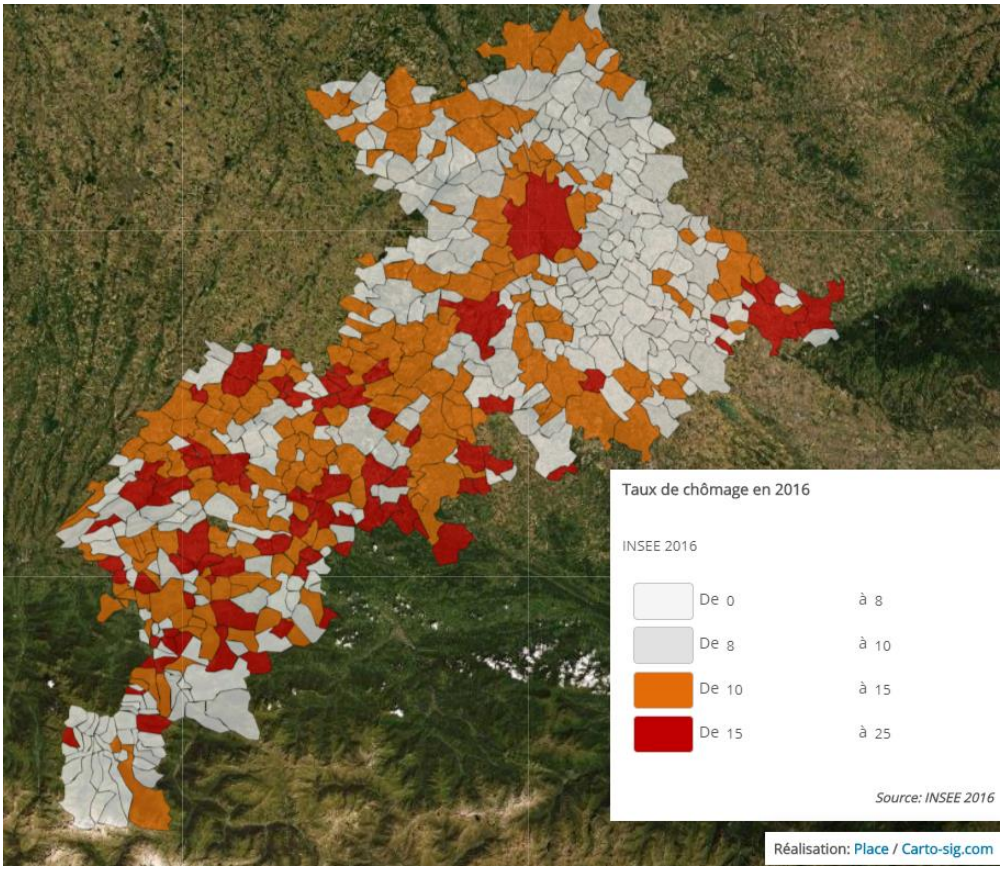
Les territoires doivent composer avec la précarisation d'une partie du salariat et la fragilité de nombreuses personnes. Alors que le département observait la création nette de plus de 38 000 emplois, le taux de chômage passait sur la même période de 11,8% en 2011 à 13,4% en 2016. La perte d'emploi est le premier facteur de fragilité (68% des chômeurs ont des ressources inférieures au seuil de bas revenus).

Par ailleurs, le développement des statuts précaires et des emplois à temps partiel est une réalité prégnante : **15% des Haut-garonnais ont des ressources inférieures au seuil de bas revenus**.

Dans ces conditions, les difficultés se multiplient pour les Haut-garonnais et sont autant de risques de décrochage : l'élévation des charges fixes et des dépenses pré-engagées (habitat + déplacements), les accidents de parcours de vie, les ruptures familiales. Les séparations de plus en plus nombreuses augmentent considérablement le risque d'entrée en précarité (40% des familles monoparentales ont des ressources inférieures au seuil de bas revenus). Les femmes sont en général les plus vulnérables financièrement, ayant plus souvent la garde des enfants et des niveaux de salaires plus bas.

Haute-Garonne 2016 *Taux de bas revenus déclarés - revenus déclarés par unité de consommation des personnes pauvres*	Taux de bas revenus déclarés au seuil de 40% (%)	Taux de bas revenus déclarés au seuil de 60% (%)	Médiane sur la sous-population à bas revenus (€) au seuil de 60%
Moins de 30 ans	20	32	6 772
75 ans ou plus	5	14	9 798
Ménages propriétaires	5	7	9 436
Locataires du parc social	39	60	6 290
Locataires du parc privé	17	28	7 092
Familles monoparentales	27	41	6 240
Couple avec enfant(s)	9	17	7 864
Ménages Salariés	8	15	8 472
Ménages au chômage	47	68	6 252
Ensemble des Ménages	**11**	**20**	**7 408**

©Insee Source(s) : Insee-DGFIP-Cnaf-Cnav-CCMSA, Fichier localisé social et fisca



2 Le durcissement de l'accès au logement et l'exposition accrue au mal logement

2.1 Devenir propriétaire, le risque de l'éloignement et du mal logement

La situation de « surchauffe » du marché de l'accession n'est pas nouvelle mais elle s'est sans aucun doute amplifiée avec le phénomène de métropolisation.

Aujourd'hui, **le marché de la maison individuelle se joue en dehors du cœur d'agglomération**. Les prix des terrains ne sont plus compatibles avec les revenus de beaucoup de haut-garonnais. Cette clientèle en quête d'accession à la propriété s'oriente au-delà du pôle urbain où les opportunités et les prix des terrains à bâtir sont plus compatibles avec les ressources des ménages. Dans ce système, l'attractivité foncière des territoires en dehors de Toulouse Métropole, du Sicoval et de Muretain Agglo est un puissant mécanisme d'éloignement des ménages en quête d'accession à la propriété.

Dans le neuf, les mécanismes de défiscalisation priment. Les ventes des logements neufs restent majoritairement soutenues par les investisseurs privés. Ils privilégient naturellement la rentabilité à la diversité des besoins. La production est orientée vers les petits logements à des prix de vente situés entre 3300 et 4000 euros du m², laissant à la portion congrue la production neuve d'appartements à moins de 2700 euros par m². **De fait, ce segment du marché est déconnecté des capacités des ménages et notamment des jeunes familles souhaitant acquérir un appartement. Il écarte structurellement les primo-accédants.**

Le parc ancien a toujours joué une fonction sociale éminente. Pour autant, la hausse fulgurante des prix des années 2000 a profondément changé la donne. Dans un marché très hétérogène, qui agrège des appartements de standing tout autant que des appartements vétustes, les opportunités pour se loger à « pas cher » existent encore mais elles se font de plus en plus rares. **La fonction « tampon ou tremplin » du parc ancien s'amenuise au fil des années**.

5000 propriétaire-occupants mal logés en Haute-Garonne

Avec le manque d'offres abordables, trop de ménages subissent les tensions du marché de l'accession et leurs effets en matière de dépenses contraintes. Le fonctionnement sélectif des marchés freine la primo-accession, contribue à la spécialisation de certains territoires : les uns comme territoires prisés, les autres comme espaces de report. Dans ce contexte, les installations s'effectuent dans des parcs problématiques, notamment le parc ancien énergivore et le parc de copropriétés dégradées.
En 2015, les services fiscaux dénombraient 5 000 situations potentiellement indignes chez les propriétaires occupants représentant 30% du mal logement du département. Face à ces difficultés les programmes animés d'aide à l'amélioration de l'habitat restent en deçà des enjeux. Ils permettent de traiter 13 situations de très mal logement (indigne ou très dégradé) par an. Le repérage, l'accompagnement du propriétaire et/ou de sa famille et la solvabilisation des travaux sont autant d'étapes indispensables à la réussite de ces situations complexes en ingénierie, animation et coordination.

2 Le durcissement de l'accès au logement et l'exposition accrue au mal logement

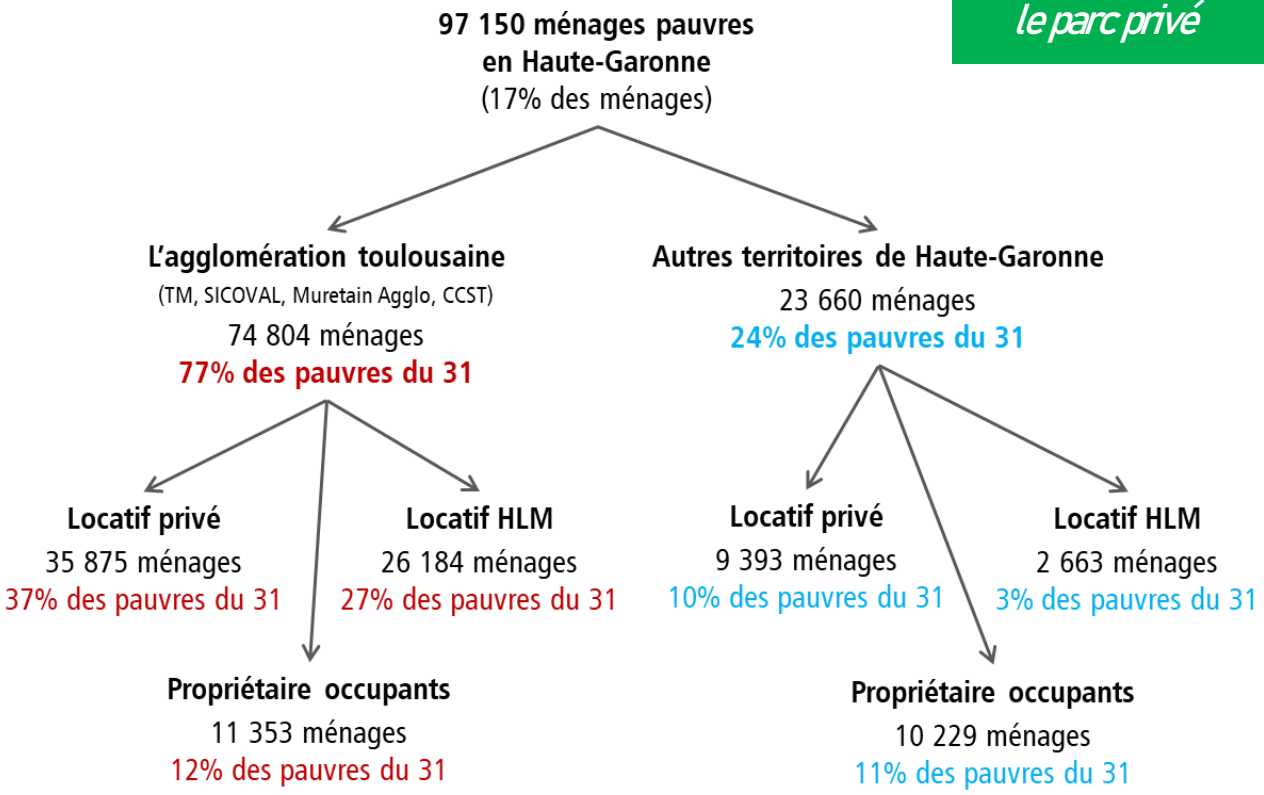
2.2 Le parc locatif privé : une fonction sociale majeure fragilisée

Un rôle social essentiel

35% des Haut-garonnais se logent dans le parc locatif privé. Pour les ménages en mobilité résidentielle, le parc locatif privé apporte une contribution essentielle à la prise en compte des besoins : à l'échelle du département, le parc locatif privé porte la majorité des déménagements (56%). **Il apporte de la souplesse dans le déroulement des parcours résidentiels.**

Pour les ménages les plus fragiles, le parc privé constitue le principal segment pour pouvoir se loger. 47% des ménages pauvres se logent via les bailleurs du parc privé dans la complémentarité avec le parc HLM qui accueille 30% des ménages pauvres du département. Les bailleurs du parc privé jouent pleinement cette fonction sociale puisque 25% de leurs locataires ont des revenus sous le seuil de pauvreté. Cette réalité demande sans doute une attention et une vigilance en termes d'entretien du parc, de gestion locative pour prévenir les risques d'impayés et ceux du mal logement.

47% des ménages pauvres de Haute-Garonne se logent dans le parc privé



Une exposition accrue au mal logement dans les centres villes, centres bourgs, comme dans les copropriétés fragiles

10 000 locataires du parc privé mal logés en Haute-Garonne

Les freins à la mobilité résidentielle amènent beaucoup de ménages à subir l'expérience du mal logement et à endurer des conditions d'habiter problématiques. Celles-ci se manifestent à travers des formes multiples : le logement indigne, les carences de la performance énergétique du bâti, les dysfonctionnements des parties communes et du cadre bâti. Les désordres de l'habitat déqualifié accroissent les difficultés des ménages à se maintenir dans le logement, pèsent sur les charges et exposent à la précarité énergétique, font courir des risques pour la sécurité ou la santé. Elles se doublent parfois de la concentration de situation de pauvreté et de précarité, ce qui renforce les fragilités.

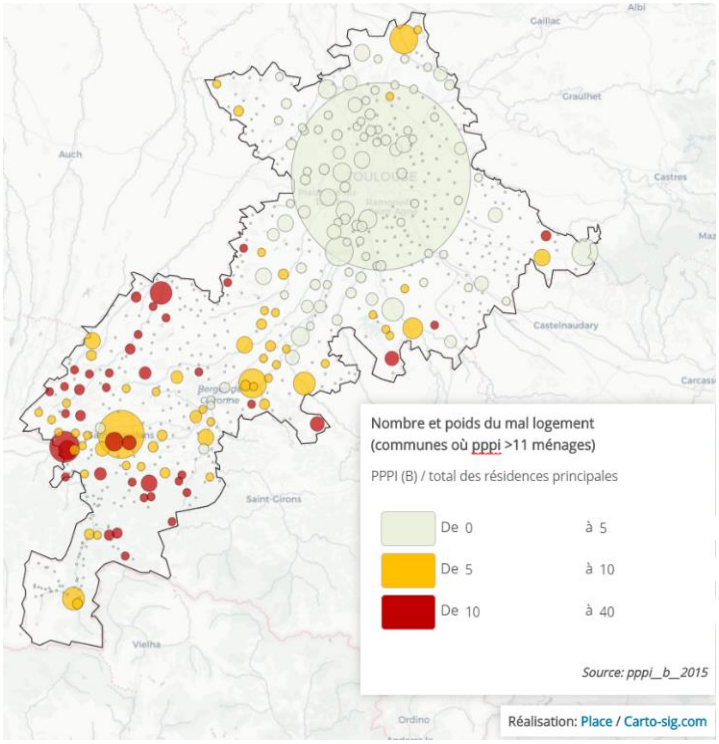
Les situations de mal logement touchent tous les territoires de Haute-Garonne.

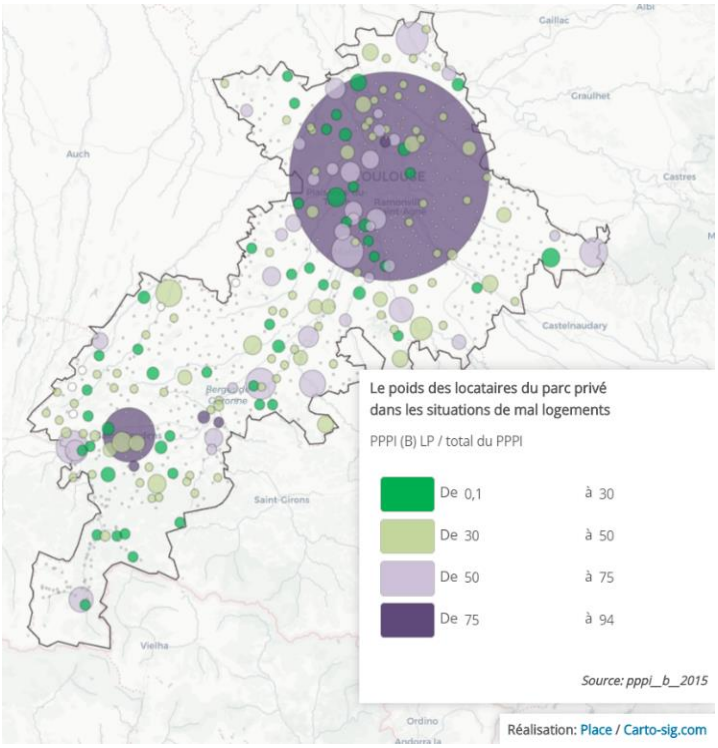
> Elles se concentrent dans la ville centre (la moitié des situations de mal logement sont à Toulouse).
> Elles sont particulièrement sensibles dans l'armature des bourgs du département.
> Elles se déploient dans certains parcs : (parc ancien dégradé, parc de copropriétés) avec des expressions diffuses ou concentrées.

Les désordres du parc locatif privé constituent les deux tiers du mal logement.

Avec des figures territoriales contrastées :

> La question du mal logement est polarisée sur la qualité du parc locatif privé à Toulouse, Saint-Gaudens et dans certains pôles de l'armature territoriale ;
> Dans les communes rurales ou péri urbaines, le mal logement est à la fois plus diffus et souvent indexé sur les problématiques des propriétaires occupants.





La permanence du parc de logements dégradés justifie une action publique volontaire dans le cadre du PDALHPD. Le Pôle Départemental de Lutte contre l'Habitat Indigne de Haute-Garonne (PDLHI 31), piloté par la DDT 31 par délégation du préfet, réunit depuis 2008 l'ensemble des acteurs concernés par cette problématique (partenaires institutionnels, services de l'État, collectivités, professionnels, bailleurs sociaux, associations) en vue de mobiliser, développer, intensifier et coordonner l'action publique de lutte contre l'habitat indigne.
Au terme de neuf années d'expérience, des résultats positifs et encourageants sont constatés même si les marges de progrès restent importantes : mobilisation des acteurs, augmentation des procédures engagées et travail efficace en matière de partenariat.

Dans le cadre du 5ème PDALPD de la Haute-Garonne, cette orientation se déclinait autour de 3 actions :

- Améliorer le traitement des situations relevant d'infractions lourdes au Règlement Sanitaire Départemental (RSD) et notamment accompagner les Maires qui se trouvent en difficulté dans l'exercice de leur pouvoir de police de salubrité publique. Le nombre annuel de signalements enregistrés au PDLHI est passé de 147 en 2013 à 212 en 2017.
- Développer des solutions de relogement provisoire en cas d'insalubrité remédiable.
- Améliorer la prise en compte des besoins de relogement prioritaire associés à l'insalubrité irrémédiable en encourageant notamment le recours aux dispositifs de relogement prioritaire.
  Ces priorités ont été renforcées au niveau national par de nouveaux outils juridiques introduits par la loi ALUR, la loi ELAN et le lancement du Plan Initiatives Copropriétés.

La lutte contre l'habitat indigne soulève des problématiques complexes qui tiennent aussi bien aux situations des personnes qu'à la structure du bâti. Les territoires sont plus ou moins armés pour y faire face. Ils ont besoin d'être accompagnés et relayés pour activer les compétences multiples (juridiques et financières, sociales et sanitaires, techniques et environnementales…) qu'exige ce domaine.
Le protocole adopté le 9 avril 2018 marque les engagements des partenaires sur l'ensemble du département de la Haute-Garonne, afin de garantir la réactivité des actions, d'assurer la cohérence des dispositifs, de consolider les procédures et leurs effets ou encore de garantir le suivi des arrêtés.

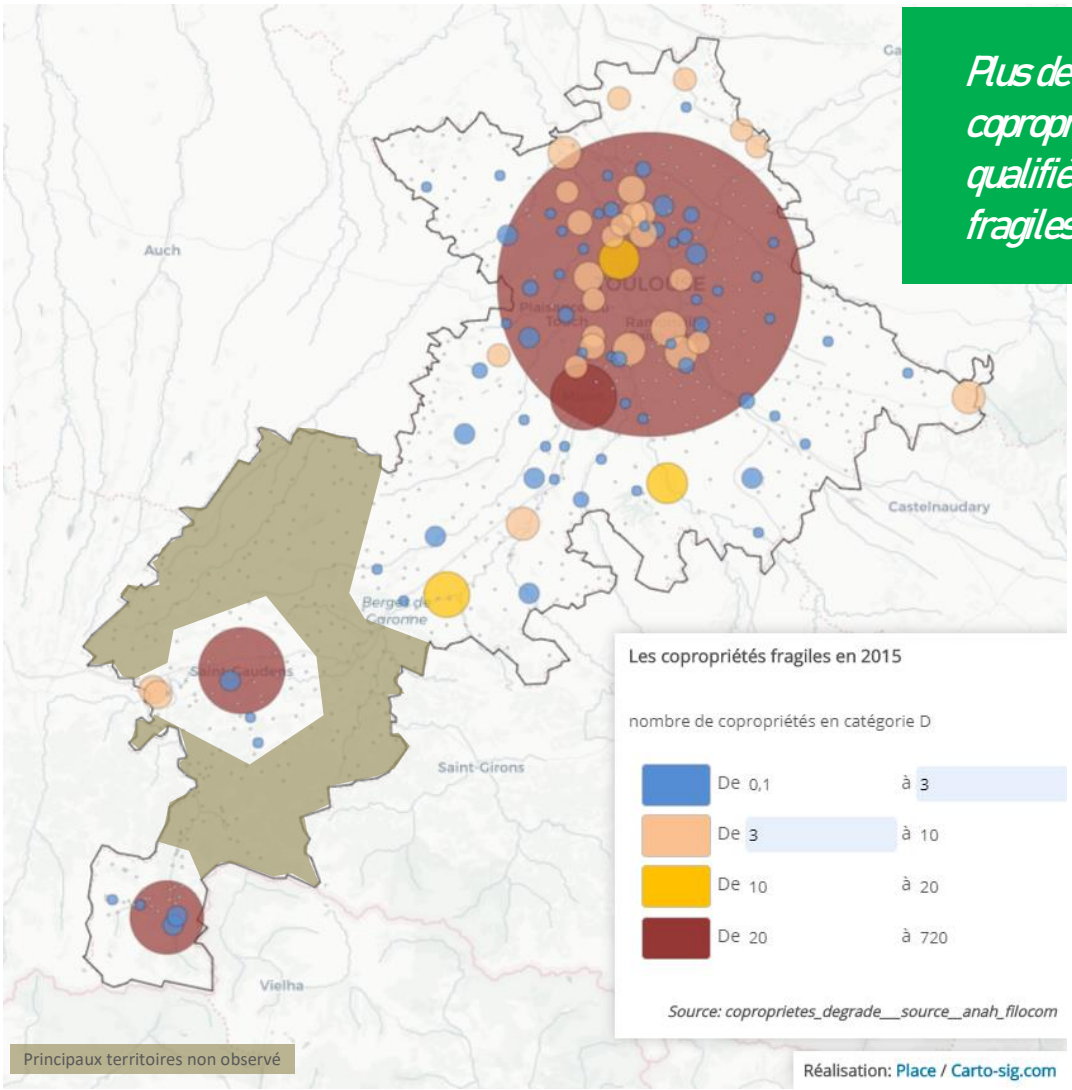
En 2017…
- *210 signalements instruits*
- *34 arrêtés pris (19 à Toulouse, 15 dans le reste du département)*

Les copropriétés fragiles sont des parcs à inscrire dans le champ des régulations.
Les territoires de Haute-Garonne ont été précurseurs et sont investis sur cette problématique qui concerne certains ensembles d'habitat collectif en copropriété des années 60-70. Les villes de Toulouse et de Ramonville sont ainsi intervenues depuis le début des années 2000 dans le cadre de Plans de Sauvegarde et d'OPAH copropriétés dégradées. Certaines copropriétés connaissent un processus de déclassement qui appelle une veille ou une vigilance accrue, des mesures préventives, parfois des interventions d'ampleur à visée curative. Les données de l'ANAH sont éloquentes : 1606 copropriétés sont « potentiellement fragiles » (catégorie C) et 1720 copropriétés sont « potentiellement en difficulté » (catégorie D - très fragiles).

> 70% d'entre elle sont des petites copropriétés (moins de 25 logements)
> 22% sont de taille intermédiaire (entre 25 et 100 logements)
> 91 copropriétés fragiles ont plus de 100 logements (8% des copropriétés)

Les deux-tiers se situent sur la commune de Toulouse 98 autres communes du département déclinent cette réalité notamment à Muret, Saint-Gaudens, Luchon, Auterive, Cazères ou Blagnac…

Plus de 1 700 copropriétés sont qualifiées de « très fragiles »



Un marché sous haute-tension qui accroit les difficultés des ménages à se maintenir et qui augmente les risques de perte du logement

Avec un loyer moyen à la relocation de 10€ du mètre carré à l'échelle départementale et une situation financière des locataires du parc privé fragile (28% des locataires du parc privé ont des ressources inférieures au seuil de bas revenu), les risques d'impayés et d'expulsion sont importants en Haute-Garonne. L'inadéquation structurelle entre les capacités des ménages et les loyers du marché privé est manifeste.

> En 2018, l'observatoire de la demande sociale (Atlas) dénombrait 3 400 locataires du parc privé en difficulté pour payer leur loyer dont 170 en procédure d'expulsion.

> Le montant des aides financières sollicitées dans le cadre du FSL « Accès » traduit la réalité des efforts demandés aux ménages pour faire face aux frais relatifs à leur emménagement (dépôt de garantie, 1er mois de loyer, ameublement, assurance). En 2016, 800 ménages ont sollicité ces aides pour accéder au parc locatif privé (1 600 dans le parc HLM).

> Les bilans des dispositifs de prévention des expulsions relèvent la permanence de ces difficultés : depuis 2014, 2 700 assignations à comparaître devant le juge d'instance sont enregistrées chaque année, dont la moitié relève des propriétaires bailleurs privés.

> Les demandes de concours de la force publique sont en augmentation. Chaque année 500 propriétaires bailleurs privés requièrent ce concours de la force publique.

L'élaboration de la Charte de prévention des expulsions locatives a permis de renforcer le dispositif de prévention des risques de perte de logement à travers :

- **Des articulations renforcées entre les partenaires et avec les usagers.**
  - Positionnement de l'ADIL 31 comme antenne départementale de la prévention des expulsions locatives,
  - Mise en place de fiche navette entre l'ADIL 31 et les Maisons Des Solidarités du Conseil Départemental pour les locataires ayant besoin d'un accompagnement social ou d'un conseil juridique,
  - Lien renforcé avec les bailleurs sociaux via le renseignement de fiche de relogement effectué en CCAPEX,
  - Simplification et adaptation des « outils » à disposition des travailleurs sociaux des pôles de solidarité.
- **Des actions visant à informer, orienter et mobiliser les publics le plus en amont possible.**
  - Réalisation du diagnostic social et financier pour les locataires du parc privé,
  - Prestation diagnostic impayé de loyer : expérimentation en 2018 de la démarche « aller-vers » le public locataire du parc privé sur les territoires de 5 MDS urbaine, périurbaines et rurales,
  - Mise en place des CCAPEX territorialisées (arrondissements de Saint-Gaudens et de Muret) avec la prise en compte partenariale des situations d'impayés au stade du commandement de payer quand c'est possible.

La constitution d'une dette trop lourde compromet la recherche de solutions. Pour remédier à ce constat, une expérimentation a été menée en 2018 par l'association SOLIHA31 auprès des ménages en situation d'impayé de loyer afin d'établir un diagnostic de la situation et de proposer des aides et des accompagnements qui évitent l'enclenchement des procédures judiciaires. Réalisée sur les territoires de 5 MDS, cette expérimentation a démontré la pertinence des démarches visant à « aller vers » pour prévenir l'expulsion le plus en amont possible. Les marges de progression concernent tout particulièrement le secteur privé où il s'agit d'éviter la prise en compte trop tardive des situations.

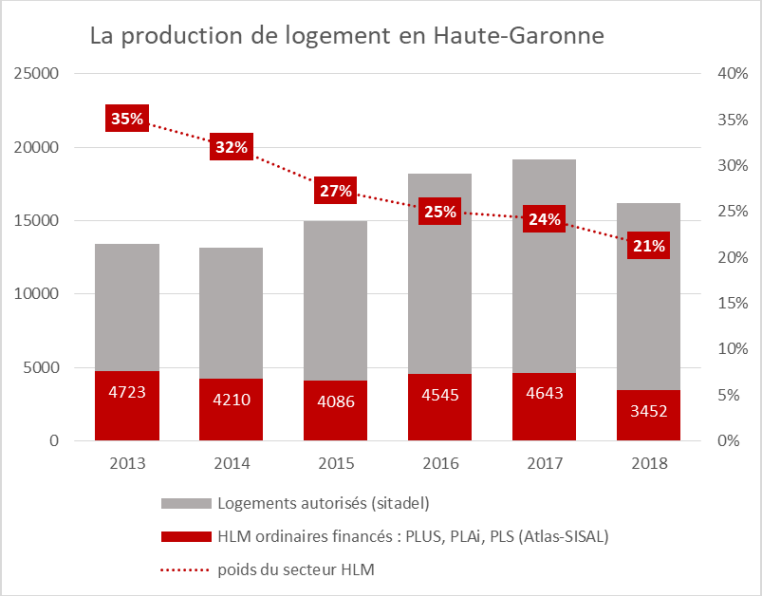
2 Le durcissement de l'accès au logement et l'exposition accrue au mal logement

2.3 Le parc locatif public : un effort sans précédent pour faire face à un déficit historique

Un effort de production sans précédent qui peine à revenir sur les déficits

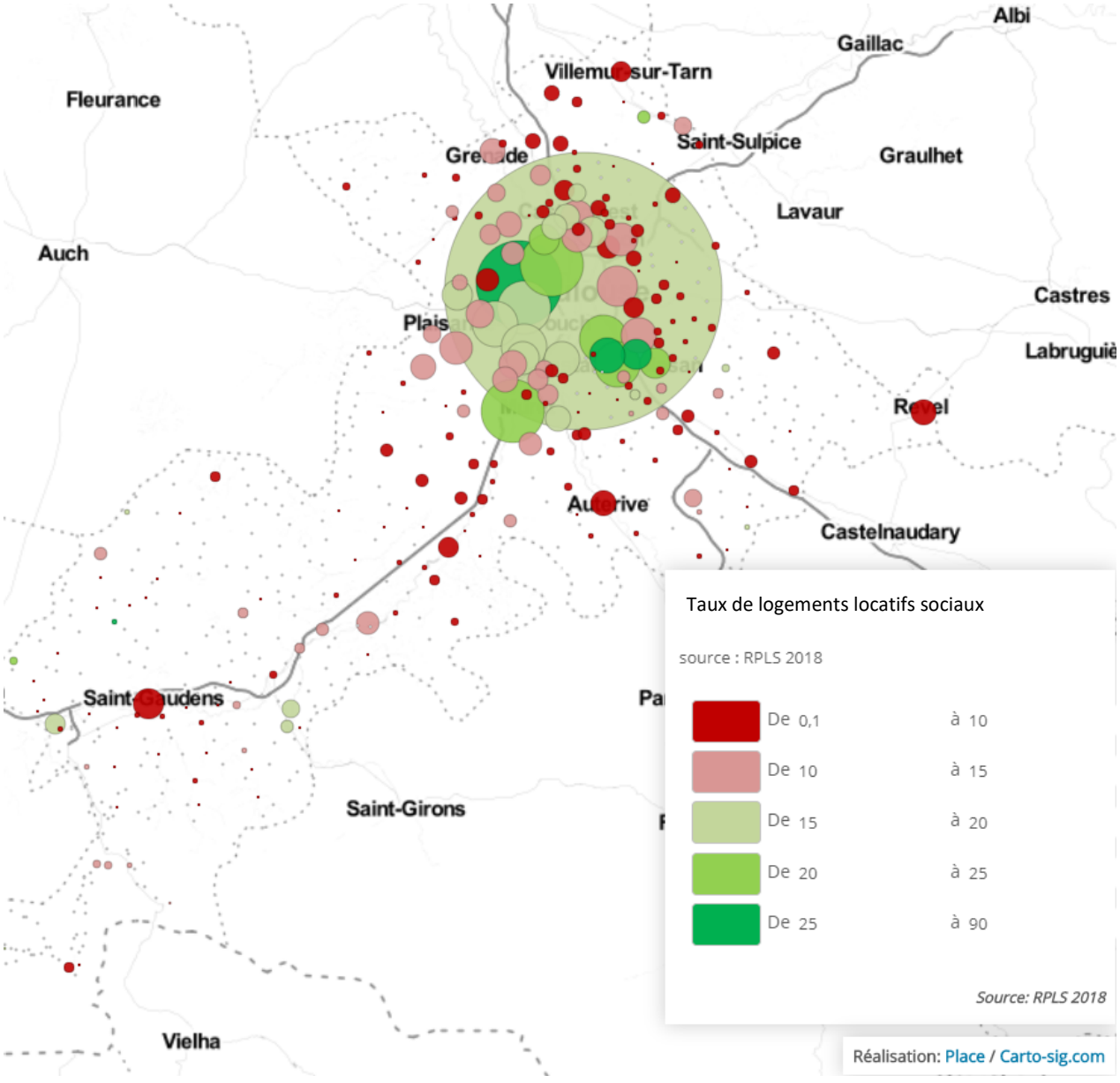
Avec un parc public de près de 85 000 logements sociaux au 1er janvier 2018 représentant 14% des résidences principales, la Haute-Garonne figure parmi les départements les plus déficitaires en logement HLM.
Face à cette situation, des efforts sans précédent ont été engagés pour réduire ces déficits et mieux répondre à la demande sociale :

> En l'espace de 15 ans, les rythmes de production de logements locatifs sociaux en Haute-Garonne ont doublé passant de 1 570 logements LLS livrés entre 2000 et 2010 à 3 240 logements livrés LLS par an entre 2011 et 2016, soit 25% de la production totale de logements du département.
> Aujourd'hui, avec l'accélération des rythmes de construction de logements, la production de logements locatifs sociaux s'est encore intensifiée. Le rythme des financements engagés de logements LLS se situe à hauteur 4 650 logements familiaux par an sur la période 2016 – 2018 (PLUS, PLAi, PLS).
> Avec la montée en puissance de la production nouvelle LLS, la diversification de produits s'est mise en place. Elle accorde notamment davantage de place à l'offre à très bas loyers : 30% des logements LLS financés aujourd'hui en PLAi, contre 22% entre 2011-2016 et moins de 5% entre 2000 et 2010.



Une production de 4650 logements HLM par an

	Nombre de résidences principales en 2016	répartition du parc de RP	Nombre de logements locatif social RPLS 1er janvier 2018	répartition du parc locatif social	Taux de logements sociaux
TM, Sicoval et Muretain Agglo	461 038	74%	74 734	89%	**16%**
Le Nord Toulousain	64 459	10%	4 632	6%	**7%**
Le Lauraguais	21 712	3%	987	1%	**5%**
Le Sud Toulousain	39 052	6%	1 926	2%	**5%**
Le Comminges	36 184	6%	1 776	2%	**5%**
La Haute Garonne	**622 444**	**100%**	**84 055**	**100%**	**14%**



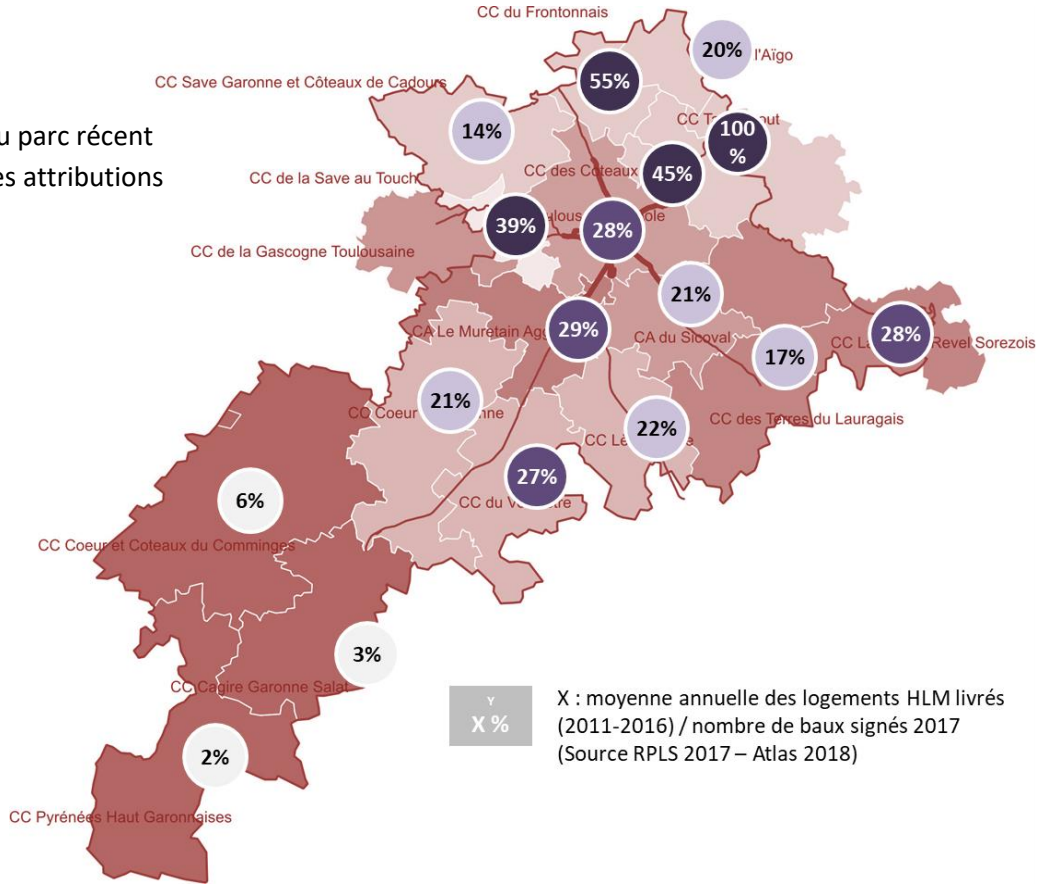
Une offre confrontée à l'explosion des besoins et à la diversité des priorités

La construction de logements abordables est un des leviers majeurs de la satisfaction des besoins : 27% des attributions effectives ont eu lieu dans les nouvelles livraisons de logements.

Pour autant, le besoin ne fléchit pas et la demande de logements sociaux se tient à un niveau inédit : 42 000 demandes actives étaient enregistrées en 2018. Hors les demandes de mutation, la progression est impressionnante : en janvier 2012 le système d'enregistrement dénombrait 21 347 demandes, elles se situent en 2018 à hauteur de 31 343 demandes soit une augmentation de 47%.
Ceci tient à de multiples raisons : la forte attractivité de l'agglomération toulousaine et la vitalité démographique de la Haute-Garonne, les tensions sur le marché locatif privé, les évolutions sociétales qui se manifestent par des changements importants du profil de la demande sociale notamment avec l'augmentation du nombre de familles monoparentales (14%) et des personnes seules (23%), la paupérisation des demandeurs...

42 000 demandes actives

Rôle du parc récent dans les attributions



La satisfaction de la demande exige une offre accessible et des produits différenciés dans tous les territoires

L'accessibilité financière des logements est un enjeu essentiel car avec le durcissement de la précarité économique, le caractère social de la demande HLM s'affirme. La prise en compte des besoins et notamment ceux des publics du PDALHPD dans la programmation LLS renvoie en particulier à la nécessité d'intégrer le niveau de ressources extrêmement modeste des demandeurs de logement LLS : en 2018, 75% d'entre eux disposaient de revenus inférieurs à 60% des plafonds de ressources HLM. Plus de 4 ménages demandeurs sur 10 avaient même de très faibles ressources (inférieures à 20% des plafonds HLM).
Cette très faible solvabilité de la demande LLS dans le département **impose de développer une production aux loyers bas et aux charges locatives réduites**. Aujourd'hui seul un tiers du parc LLS propose de très bas loyer (autour de 5€ du m²). Le développement des PLA-I ressources ces dernières années est allé dans ce sens. Il nécessite d'être poursuivi sinon amplifié.

Ressources des ménages selon les plafonds HLM PLUS

	DEMANDE		ATTRIBUTIONS	
	nb	*poids*	*nb*	*poids*
moins de 20%	18 202	43%	5 556	46%
de 20 à 40%	7 103	17%	2 065	17%
de 40 à 60%	6 299	15%	2 013	17%
de 60 à 100%	6 534	15%	1 956	16%
plus de 100%	1 920	5%	229	2%
NC	2 137	5%	239	2%
Total Département	**42 195**	**100%**	**12 058**	**100%**

source Atlas-USH 2017-2018

La demande HLM met aussi sous pression la production du logement social : elle doit répondre aux évolutions du profil des demandeurs soit, à la fois à la fragilité des ressources et à la réduction de la taille des ménages (42% souhaitent un T2, 30% un T3). Les petits logements sont restés peu présents au sein d'un parc qui s'est tourné historiquement vers les logements familiaux. Aujourd'hui la demande de petits logements adaptés aux personnes seules ou aux jeunes couples est largement majoritaire au sein des demandeurs. La pression sur le parc de petits logements est donc particulièrement forte. Elle marque des déficits manifestes dans la majorité des territoires de Haute-Garonne.
Beaucoup plus qualitative, la demande des grandes familles peine aussi à trouver des solutions adaptées.

Haute Garonne	total logement HLM		DEMANDE		ATTRIBUTIONS		*pression*
	nb	*poids*	*nb*	*poids*	*nb*	*poids*	
T1	8 086	10%	4 805	11%	2 509	21%	**1,9**
T2	16 359	19%	11 758	28%	2 538	21%	**4,6**
T3	30 583	36%	12 797	30%	4 098	34%	**3,1**
T4	22 382	27%	9 470	22%	2 380	20%	**4,0**
T5	6 136	7%	2 258	5%	482	4%	**4,7**
Total Département	**84 072**	**100%**	**42 195**	**100%**	**12 045**	**100%**	**3,5**

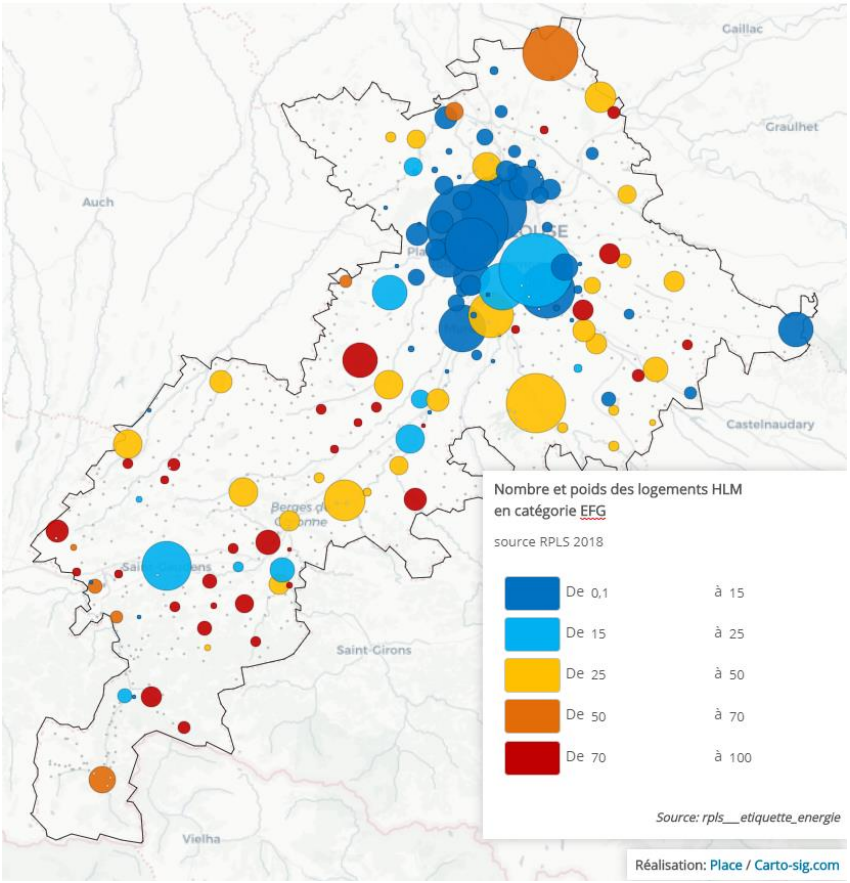
L'amélioration et le renouvellement du parc HLM restent des défis au cœur des enjeux de cohésion et de mixité sociale

Les opérateurs sociaux gèrent une diversité de produits, marqués par leur période de construction (formes urbaines, niveaux de loyers, implantation géographique…). Avec ces héritages qui peuvent marquer des niveaux d'attractivité du patrimoine contrastés, les opérateurs HLM et leurs partenaires doivent composer avec un positionnement, des équilibres parfois complexe, **tant en termes de stratégie patrimoniale** que de **gestion locative et d'équilibres de peuplement.**

A l'échelle du département, près de 11 200 logements HLM sont toujours classés en catégorie E, F et G du DPE[6]. Ainsi 14% du parc de Haute-Garonne présente de faibles performances énergétiques pouvant d'un côté mettre en difficultés les locataires et de l'autre pénaliser l'attractivité du patrimoine.

76% de ce parc se concentre sur Toulouse Métropole et notamment sa ville centre. Ici, au-delà des questions d'amélioration thermique des bâtiments, c'est tout l'enjeu de la rénovation urbaine qui se pose. Le renouvellement urbain concerne les QPV de Toulouse Métropole et le Muretain Agglo, dont certains relèvent du NPNRU. Ainsi, dans le cadre du Nouveau Programme National de Renouvellement Urbain, Toulouse Métropole prévoit la démolition de 2 446 logements sociaux (28 résidences), sur les 4 quartiers conventionnés avec l'ANRU, sans compter les copropriétés privées qui feront l'objet d'un recyclage et nécessiteront des relogements dans le parc locatif social.

Dans les territoires hors agglomération 1 logement HLM sur 5 est énergivore (1700 logements). Dans de nombreux bourgs l'offre HLM construite autour de petites résidences s'avère obsolète ou déqualifiée.



[6] Le DPE n'est pas renseigné pour 22000 logements au sein du RPLS 2018

La vocation sociale du parc HLM est essentielle. Elle peut s'avérer problématique quand elle conduit à la trop forte spécialisation des quartiers d'habitat collectif.

> Le parc HLM permet de loger 30% des ménages les plus pauvres de Haute Garonne.
> 44% des locataires du parc HLM ont de très faibles ressources (inférieures à 40% des plafonds HLM).

Dans un département marqué par les tensions de l'accès au logement, le parc HLM est invité à prioriser les ménages les plus fragiles. Il joue de plus en plus une fonction « refuge » et sa vocation sociale s'accentue. A l'échelle du département, la comparaison entre les profils des entrants (emménagés depuis moins de 2 ans) et les locataires en place souligne la tendance générale à la «paupérisation» et à la spécialisation de l'occupation du parc HLM (55% des nouveaux locataires ont des ressources inférieures à 40% des plafonds HLM).

C'est particulièrement le cas des grands quartiers d'habitat social. Ces quartiers permettent de loger un tiers des locataires HLM les plus fragiles de Haute-Garonne. Leur niveau de spécialisation (60% des locataires ont de très faibles ressources) est posé comme une réelle difficulté, symptomatique de dysfonctionnements. Si l'accroissement de la vulnérabilité financière des locataires ne va pas forcément de pair avec la remise en cause du « bien vivre ensemble », ces évolutions mettent à l'épreuve les équilibres de peuplement et interrogent la capacité des sites les plus concernés à s'adresser à des clientèles diversifiées.

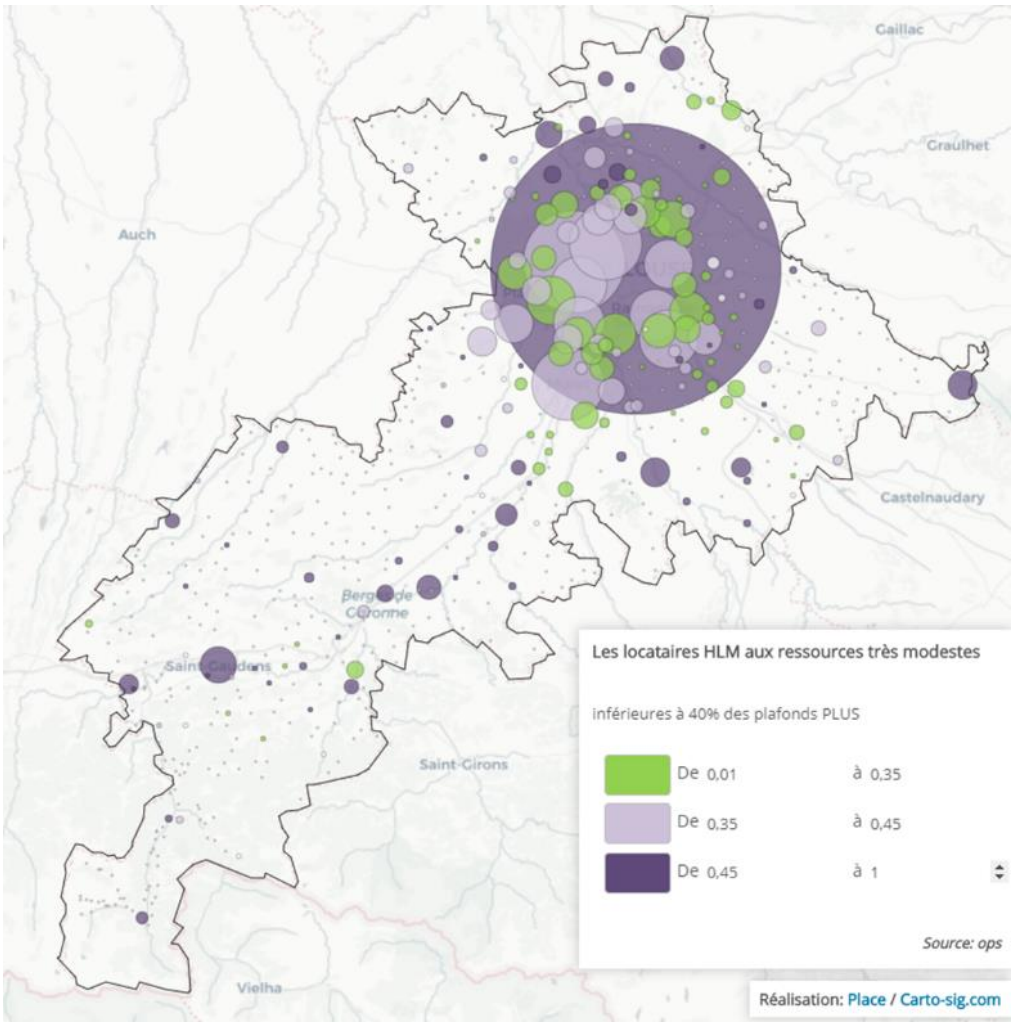
La fonction très sociale jouée par le parc HLM ancien et notamment celui des quartiers prioritaires renvoie aussi à une donnée structurelle : les fractions les plus anciennes du parc HLM proposent des loyers significativement bas qui orientent mécaniquement leur occupation vers des ménages à faibles ressources. 54% du parc HLM le plus accessible de Haute Garonne est concentré dans les QPV.

Aussi, avec le développement d'un parc à bas de niveaux de quittancement et les stratégies du renouvellement urbain, c'est aussi le rééquilibrage géographique de l'offre très accessible qui s'impose comme un enjeu stratégique des politiques habitat.

54% du parc HLM le plus accessible de Haute Garonne est concentré dans les QPV

Les locataires du parc HLM aux ressources fragiles
(*< à 40% des plafonds PLUS)*

Source OPS 2016	Total des locataires (A)	Les locataires emménagés depuis moins de 2 ans (B)	indice de spécialisation (A-B)
TM, Sicoval et Muretain Agglo	**44%**	**55%**	**11**
Toulouse Métropole	45%	56%	10
Toulouse	49%	60%	11
QPV	*59%*	*48%*	*-11*
Hors QPV	*42%*	*64%*	*22*
TM hors Toulouse	38%	45%	6
CA le Muretain Agglo	37%	48%	12
CA du Sicoval	36%	57%	22
Nord Toulousain	38%	45%	6
Lauragais	48%	57%	10
Sud Toulousain	50%	56%	6
Comminges Pyrénées	52%	63%	10
Haute-Garonne	**44%**	**55%**	**11**



3 Le logement des personnes âgées et des personnes en situation de handicap : **une question d'avenir**

3.1 Dans les différents contextes de Haute-Garonne, le logement des seniors et des personnes en situation de handicap s'affirme comme une question à mieux anticiper

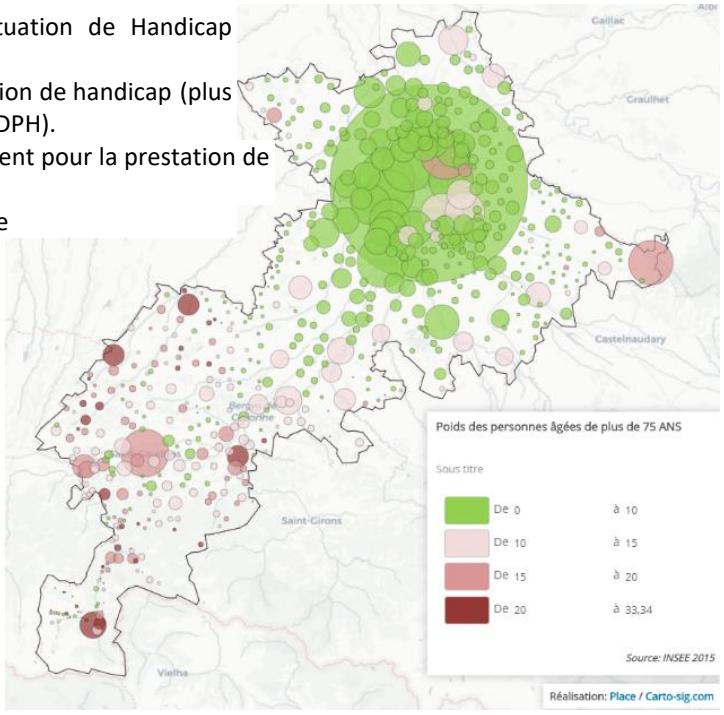
Le vieillissement de la population constitue un fait social et sociétal majeur : toutes les projections démographiques le montrent, les personnes âgées vont connaître une progression considérable dans les années à venir.
La Haute-Garonne compte aujourd'hui 210 000 personnes de plus de 65 ans et cette population connaît une dynamique démographique soutenue : elle augmente 2 fois plus vite que les autres classes d'âge. La part et le nombre de séniors dans la population continueront d'augmenter, de sorte que les plus de 65 ans devraient représenter 21% de la population en 2050 contre 15% aujourd'hui. Le vieillissement de la population haut-garonnaise est donc à anticiper et à accompagner.

> La présence de personnes âgées est très structurante dans le Comminges et les pôles de services de l'espace rural.
> Toulouse demeure le principale pole d'accueil des personnes âgées du département.
> En prospective, la part et le nombre de séniors dans la population continuera d'augmenter (de 15% aujourd'hui à 21% en 2025).
> Le vieillissement de la population marque d'ores et déjà les besoins en logement de la Haute-Garonne (16% de l'augmentation des ménages est le fait de personnes isolées de plus de 65 ans).

Le Schéma Départemental en faveur des Personnes en Situation de Handicap souligne plusieurs points clés :

- La croissance du nombre de personnes reconnues en situation de handicap (plus de 100 800 personnes bénéficient de droits en cours à la MDPH).
- L'augmentation du flux annuel de demandes, particulièrement pour la prestation de compensation du handicap (PCH).
- L'augmentation du nombre moyen de droits par bénéficiaire

échelle des cantons regroupés par Gd Territoires INSEE 2015	**poids** des plus de 65 ans	**répartition** des plus de 65 ans
Toulouse	14%	45%
Grande agglomération	16%	26%
Lauraguais	17%	6%
Nord Tolosan	15%	10%
Sud toulousain	19%	7%
Comminges	27%	5%
Haute-Garonne	**16%**	100%



3.2 Bien vieillir chez soi et dans son environnement : les enjeux d'adaptation du logement et de l'habitat

La concertation menée dans le cadre du Schéma Départemental en faveur des Personnes Agées (2019-2023) a souligné l'importance des évolutions sociales et sociétales et, avec elles, des attentes des personnes âgées. Celle développée dans le cadre de l'élaboration du Schéma Départemental en faveur des Personnes en Situation de Handicap (2019-2023) à elle aussi relevé les enjeux d'une meilleure prise en compte des différentes situations de handicap dans le champ des politiques publiques, notamment celles du logement.

Ces deux démarches au cœur des solidarités départementales ont souligné l'importance de certaines problématiques. Si les figures de la vulnérabilité des séniors et des personnes en situation de handicap sont multiples, les fragilités et les facteurs de rupture sont souvent du même registre : l'isolement, la fragilisation de l'entourage, et la pauvreté limitent notamment les capacités à faire face à la perte d'autonomie, à anticiper et mieux accompagner les situations de la dépendance. Dans ce jeu, l'habitat peut autant être un problème qui accroit les risques et les difficultés des personnes qu'un facteur clé concourant à l'amélioration de leurs situations.

Les ruptures familiales et l'affirmation de l'isolement

L'effacement de l'entourage, la fatigue et l'épuisement des aidants, le décès du conjoint sont autant de facteurs de vulnérabilité des personnes âgées et des personnes en situation de handicap. L'isolement se décline sous plusieurs registres, à travers les liens familiaux, la participation à la vie sociale, l'accès aux services et à la mobilité. Ces éléments fragilisent les liens sociaux. Face à l'isolement, la coordination entre acteurs médico-sociaux et sanitaires pour le repérage des besoins d'adaptation ou d'accompagnement des personnes fragiles est essentielle.

Taux de personne vivant seule *(source INSEE 2016)*	de 65 à 79 ans	80 ans et plus
Toulouse	32%	43%
TM, Sicoval et Muretain Agglo	21%	35%
Lauraguais	21%	34%
Nord Toulousain	22%	33%
Sud toulousain	24%	35%
Comminges	27%	37%
Haute-Garonne	26%	38%

38% des personnes âgées de plus de 80 ans vivent seuls

L'inadaptation des logements face à la perte d'autonomie et au handicap.

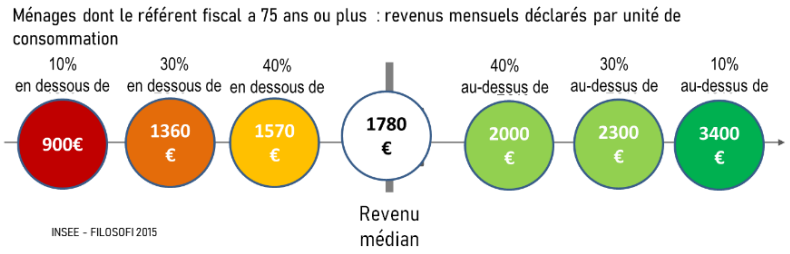
Les situations de sous-occupation après le départ des enfants, le décès du conjoint sont nombreuses et tendent à devenir la norme. Elles peuvent parfois générer des contraintes qui compromettre la capacité à bien habiter son logement ou s'y maintenir, faire face aux situations de handicap : entretien quotidien du logement, chauffage de grandes pièces ou d'un logement devenu trop grand, entretien du jardin ou des espaces extérieurs…

Pour les personnes vivant dans des appartements, l'inadaptation des aménagements et des équipements contraint la capacité à se déplacer au sein du logement; les conditions d'accessibilité aux étages sont souvent un obstacle au maintien dans son domicile.

Ménages âgées de plus de 80 ans de 1 ou 2 personne(s)

source INSEE 2015	Totale (A)	dans un logement de plus de 100m² (B)	**Taux de sous occupation "lourde"** (B/A)
Propriétaire	40 895	17 183	42%
Locataire privé	6 805	658	10%
Locataire HLM	3 756	123	3%
Haute Garonne	**53 140**	**18 331**	**34%**

La faiblesse des ressources tend à fragiliser les séniors et les personnes en situation de handicap.
Nombre de personnes sont exposées à la précarité et à des difficultés grandissantes pour se maintenir dans le logement ou envisager l'accès à des formules plus adaptées. Ainsi, beaucoup de personnes âgées ne disposent aujourd'hui que de petites retraites : personnes 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…), personnes veuves (allocation de réversion). De même, le montant de l'allocation aux adultes handicapés rend particulièrement vulnérables les personnes en situation de handicap. Aujourd'hui en Haute-Garonne, un tiers des foyers fiscaux dont le référent à plus de 75 ans a des ressources inférieures à 1400 € par mois, 10% ont moins de 1000€ par mois !



Les personnes âgées restent de plus en plus longtemps à domicile et rentrent de plus en plus tard en établissement (en moyenne à 86 ans) et 70% des bénéficiaires de l'APA vivent dans leur logement. Plus qu'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, **c'est bien l'expression du désir affirmé des seniors - comme des personnes en situation de handicap - de vivre chez eux le plus longtemps possible.**

Pour autant, le maintien dans un logement indépendant n'est possible pour les personnes en perte d'autonomie que si le logement s'adapte aux contraintes de la personne. Au-delà du logement, le maintien à domicile exige que les personnes bénéficient aussi de solidarités et de services. A cet égard, les besoins des personnes vieillissantes ou en situation de handicap ne concernent pas la seule sphère médico-sociale, mais bien toutes les composantes urbaines de l'habitat, de la mobilité et du vivre ensemble.

3.3 L'irruption de nouveaux besoins

La majorité des séniors sont propriétaires de leur logement, lequel se situe dans un territoire où ils ont leurs attaches, leurs repères familiers. Avec l'entrée dans le « grand âge », le logement en établissement s'impose bien souvent et est rendu possible pour 13% des plus de 80 ans. En effet, les structures spécialisées de Haute Garonne proposent un maillage de solutions de 12 000 places, indispensables pour faire face à la dépendance. Avec les structures sociales des collectivités territoriales (CCAS, CIAS) elles sont au cœur des réponses que peuvent déployer les territoires pour tisser les projets territoriaux du « bien vieillir ».

source INSEE 2015	de 65 à 79 ans	80 ans et plus	les plus de 65 ans	Evolution des statuts entre les classes d'âges
10 : Propriétaire	**79%**	**67%**	**76%**	-12 pts
21 : Locataire privé	10%	11%	11%	0 pts
22 : Locataire HLM	7%	6%	7%	-1 pts
ZZ : Hors logement ordinaire	2%	13%	5%	11 pts
	100%	100%	100%	

Source CD31 - 2019	pers. de plus de 75 ans	**EHPAD**	**petite unité de vie**	**résidence autonomie**	**USLD**	**nb de places**	**nb pers. âgées pour 1 place**
Haute-Garonne	103 431	**10174**	**110**	**1220**	**455**	**11959**	9
Gde agglomération	70 285	5 975	66	927	334	7 302	10
Nord Tolosan	8 271	1 080	0	119	0	1 199	7
Lauraguais	4 852	651	0	104	61	816	6
Sud Toulousain	8 451	1 027	0	70	0	1 097	8
Comminges	11 554	1 441	44	0	60	1 545	7

Le parc locatif HLM participe aussi à la diversité des solutions du logement des personnes âgées. Il accueille 7% des seniors (plus de 65 ans) de Haute-Garonne. D'ailleurs, les bailleurs publics sont d'ores et déjà confrontés à cette problématique. D'un côté, ils doivent faire face aux difficultés liées au vieillissement de leurs locataires (10% du parc HLM est occupé par des personnes de plus de 65 ans, 25% des personnes âgées isolées du parc HLM habitent dans un T4 ou de plus grande taille). De l'autre, ils doivent répondre à la pression de la demande et à ses caractéristiques spécifiques. Alors que le parc HLM était historiquement positionné au début d'un parcours résidentiel ascendant - donc peu orienté vers les seniors et les personnes âgées- la transformation de la société française, marquée par la précarisation et le vieillissement de sa population, le positionne comme des acteurs clés des réponses aux personnes âgées. Aujourd'hui, 8% des demandeurs de logements HLM (3300 ménages) sont des retraités. Près de la moitié d'entre eux ont des ressources très modestes (< à 40% des plafonds PLUS) et les deux tiers relèvent du PLAi.

Le rôle du parc HLM comme tisseur des solidarités est également attendu à l'égard des personnes en situation de handicap. Ainsi, plus de 1500 demandes HLM (4% de la demande sociale) émanent de personnes handicapées. Ces situations sont aujourd'hui reconnues comme prioritaires par le PDALHPD. Leur prise en compte nécessite d'ajuster la production de logement public que ce soit en termes d'adaptation des produits habitat qu'en termes d'accessibilité-loyer (72% de ces ménages ont des ressources inférieures à 40% des plafonds et 82% relèvent du PLAi). Elle invite également à sécuriser les conditions de mobilisation de l'offre de logements adaptés au handicap. Ce qui appelle à identifier et mobiliser les logements adaptés…

On le voit, **les parcours résidentiels des séniors et des personnes en situation de handicap renvoient à une diversité de modes d'habiter**. Les évolutions sociales et sociétales confirment le souhait de se maintenir dans son logement. Elles mettent aussi en évidence le souhait de pouvoir s'installer en logement indépendant, en se rapprochant des services et des aménités urbaines, des lieux de vie, dans un environnement sécurisant, apportant autant reconnaissance qu'indépendance, offrant des interactions maîtrisées avec les espaces proches : vivre chez soi, parmi les autres. Si les caractéristiques des logements sont essentielles (coût, surface, disposition, pièce en plus…), les préférences résidentielles mettent en avant l'habitat (espaces extérieurs, stationnement) et l'accessibilité aux offre de services. En ce sens, les quartiers centraux et les cœurs de bourgs constituent des espaces prisés par les séniors.

Le développement de nouvelles offres abordables et adaptables pour les personnes âgées et handicapées est ainsi à promouvoir couplant réponses de logement innovantes, environnement de services et proximité, en mesure d'apporter une plus-value sociale. C'est un chantier d'ampleur qui a été amorcé : de nouvelles formules comme l'habitat inclusif pour les personnes handicapées mais aussi pour les personnes âgées se font jour en Haute-Garonne. Elles sont appelées à se démultiplier dans la diversité des territoires.

4 Face aux jeunesses de Haute-Garonne, des réponses logement sous très haute pression

4.1 La Haute-Garonne, un territoire hyper attractif pour la jeunesse

288 000 Haut-garonnais ont entre 15 et 30 ans soit 22% de la population. La Haute-Garonne est le département le plus jeune d'Occitanie tandis que Toulouse et le système métropolitain sont les territoires privilégiés de la jeunesse.

> 81% des jeunes de moins de 15-29 ans habitent la Toulouse Métropole, le Sicoval et Muretain Agglo,

> Entre 2011 et 2016, 91% de la croissance des jeunes s'est concentrée sur Toulouse Métropole, le Sicoval et Muretain Agglo. A elle seule, la ville de Toulouse regroupe plus de la moitié des jeunes du département.

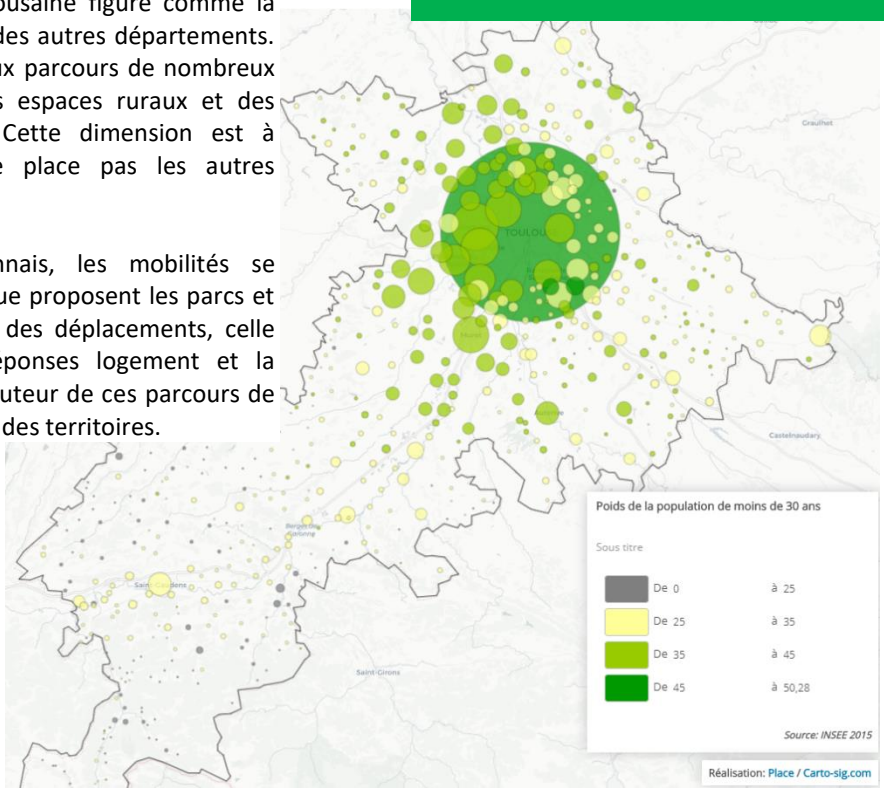
La mobilité des jeunes se joue dans l'association des territoires de Haute-Garonne ; sa prise en compte est un enjeu de cohésion sociale et territoriale.

L'accès aux offres de formation, à l'emploi amène à bouger, partir et parfois à revenir sur le territoire. Les jeunes n'ont pas leur avenir tracé/réduit à celui du territoire dans lequel ils résident ou dans celui au sein duquel ils suivent/ont mené leur formation. Si leurs besoins et leurs rapports au logement évoluent avec l'avancée en âge, ils inscrivent leur mobilité dans des territoires plus larges, à travers des choix préférentiels. En Haute Garonne, l'agglomération toulousaine figure comme la porte d'entrée des jeunes originaires des autres départements. Elle propose aussi un point d'appui aux parcours de nombreux jeunes haut-garonnais originaires des espaces ruraux et des villes du département et au-delà. Cette dimension est à reconnaître pour autant qu'elle ne place pas les autres territoires dans l'illisibilité.

+15 500 jeunes (15 et 30 ans) entre 2010 et 2015

74% de l'augmentation de la jeunesse Occitane

Au sein des territoires haut-garonnais, les mobilités se recomposent selon les opportunités que proposent les parcs et les marchés du logement, l'armature des déplacements, celle des bourgs. La performance des réponses logement et la capacité à proposer des solutions à hauteur de ces parcours de mobilité est un élément de la cohésion des territoires.



4.2 Les multiples visages des jeunesses de Haute Garonne

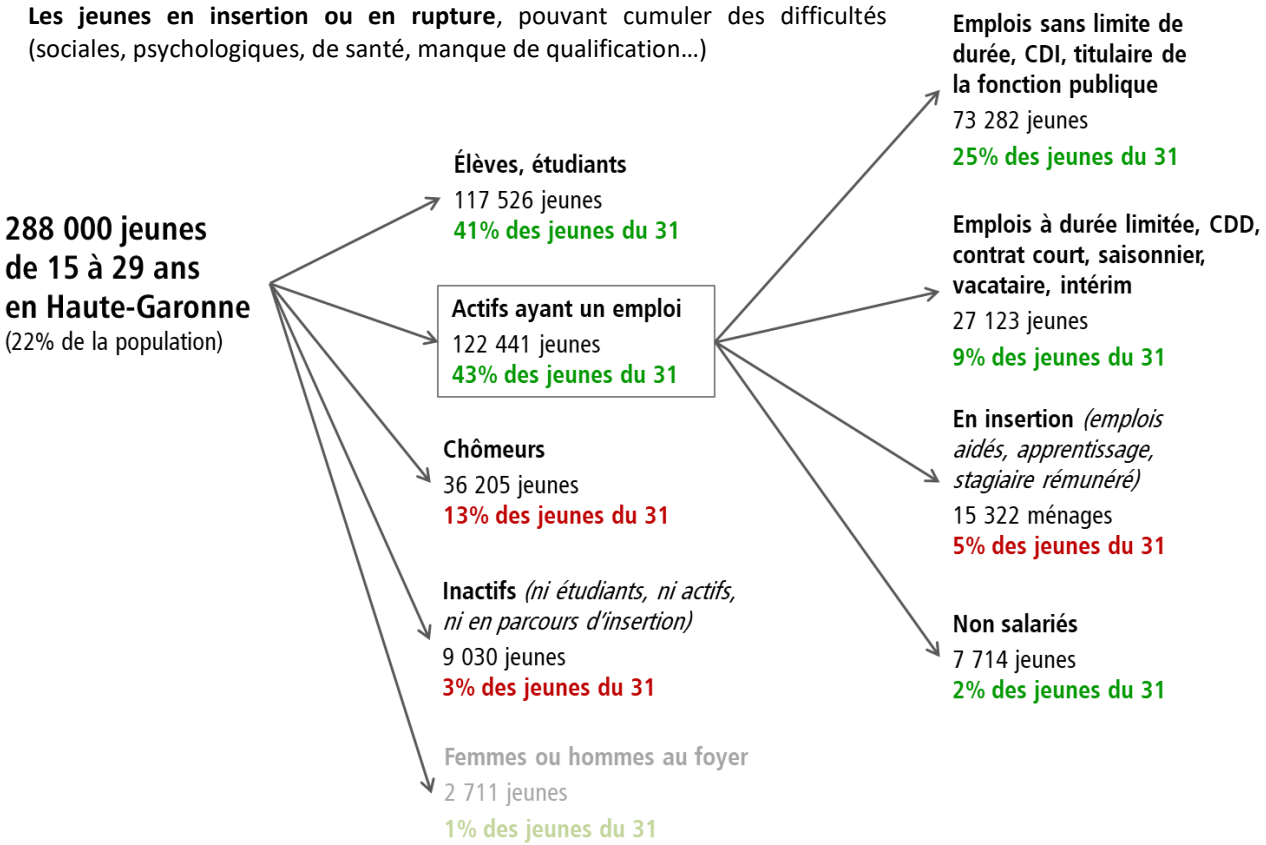
Derrière les catégories de « jeunes », de nombreuses situations sont à reconnaître. Elles renvoient à des situations sociales largement contrastées tout autant que des besoins en logement profondément différenciés :

- Le dynamisme du bassin d'emploi pose avec force la question **du logement des jeunes actifs** (CDD, CDI, intérimaires, auto entrepreneurs…) et des solutions qu'ils attendent pour soutenir leur mobilité : 21% des emplois du département sont pourvus par des jeunes de moins de 30 ans (123 000 sur 584000 emplois).

- La présence de 100 000 étudiants sur le territoire de Toulouse Métropole donne **la mesure des enjeux du logement des étudiants** et de ses impacts sur le marché du logement de la métropole (pression sur les petits logements comme sur les grands avec le développement des pratiques de colocation choisie ou subie…). Dans ce contexte, l'offre de logement dédiée aux étudiants s'est considérablement développée ces dernières années : 370 logements étudiants (PLS) sont programmés chaque année depuis 2013. Pour autant, la rétraction du parc accessible privé comme la concurrence des publics sur les petits logements freinent l'efficacité de ces investissements. La question de l'accès au logement des étudiants dans des bonnes conditions de prix et qualité reste un enjeu majeur.

- Le rayonnement de l'appareil de formation (+ de 30 CFA notamment en Haute-Garonne) constitue un des piliers de l'offre de formation. Elle renvoie à d'autres **besoins en logement/hébergement temporaire des jeunes en formation** quand il faut considérer la présence de majeurs et de mineurs, la proximité du lieu emploi, du stage ou du lieu de formation… La demande des jeunes en formation exige des logements abordables. Elle s'accompagne, en arrière-plan, de besoins multiples (courts séjours, séjours fractionnés…)

- **Les jeunes en insertion ou en rupture**, pouvant cumuler des difficultés (sociales, psychologiques, de santé, manque de qualification…)



4.3 Face aux tensions et aux fonctionnements des marchés : des parcours résidentiels problématiques, souvent l'expérience du mal logement

Dans le prolongement des éclairages du Forum des Jeunesses Haut-Garonnaises organisé en 2018, la démarche de coproduction engagée lors de l'élaboration du Plan Habitat de Haute-Garonne (atelier thématique associant les acteurs et les territoires, rencontres territoriales, table ronde dédiée à cette problématique lors des Assises de l'Habitat, auditions d'acteurs …) met en évidence des points clés s'agissant de la question du logement des jeunes.

Le logement des jeunes, un facteur d'inégalité des chances et d'attractivité des territoires.

Trop souvent, l'accès au logement constitue un frein, une difficulté supplémentaire, parfois un facteur discriminant à la mobilité des jeunes. Il fragilise la continuité des parcours, rend plus délicate l'entrée dans la vie active des jeunes salariés, contrarie leur installation sur les territoires. Face à la mobilité résidentielle, les jeunes forment un public particulièrement vulnérable et ils subissent les effets du manque de réponses adaptées à leurs besoins. Quand leurs difficultés se cumulent elles entrainent des ruptures des parcours de formation ou d'insertion professionnelle. Les renoncements creusent les inégalités et freinent le développement des entreprises. L'enjeu est de sécuriser les parcours de qualification et d'insertion professionnelle des jeunes, mais aussi d'accompagner les dynamiques de développement économique et d'aménagement des territoires

La solvabilité : un cadre de forte contrainte

23% des jeunes de moins de 30 ans haut-garonnais sont pauvres (13% pour l'ensemble des foyers fiscaux). Plus globalement les jeunes disposent de ressources faibles, souvent précaires, ce qui limite leurs capacités et réduit les types de solutions logement auxquels ils peuvent prétendre. La modicité et l'instabilité des ressources constituent des contraintes pour accéder à des offres de logement. Souvent, les offres abordables font défaut et dans un contexte de sélectivité pour accéder au logement, les jeunes se trouvent captifs de solutions aux coûts ou à la qualité problématiques. Face au logement, nombre de publics jeunes sont associés à des statuts spécifiques (étudiants, apprentis …) : leurs problématiques sont parfois renvoyées à des parcs dédiés et ne sont pas toujours prises en compte par les offres de droit commun. Ainsi, les publics engagés dans les dispositifs de formation en alternance, ceux effectuant des stages ou occupant des emplois pour des durées courtes, trouvent très difficilement des solutions dans le parc de logements ordinaire.

+23% des jeunes haut-garonnais sont pauvres

L'expérience du logement… des parcours fait d'allers et de retours… avant peut-être de se stabiliser

La volatilité des parcours est un fait majeur. Les expériences professionnelles, de formation, d'insertion, de décohabitation, la formulation de nouveaux projets amènent à changer de statuts et à enchaîner des formules variées de logements ou d'hébergement. Elles amènent aussi à faire face à des périodes d'échec ou de rupture, de réorientation, d'attente, de pause. Le passage d'une situation à l'autre constitue un facteur d'instabilité alors même que la mobilisation des réponses logement apparaît décisive pour asseoir les parcours des jeunes.

Vue d'ensemble des enjeux logement selon les grands profils des jeunes

	Caractéristiques principales des publics	*Les enjeux*
Publics insérés sur le marché du travail	Jeunes engagés dans la vie active, disposant d'un contrat de travail et souhaitant initier ou développer leur projet de vie sur le territoire. Les parcours d'insertion professionnelle peuvent être stables, comme marqués par des périodes d'instabilité et de précarité (chômage, temps partiel), ce qui fragilise la solvablité des ménages.	Le logement autonome est un élément indispensable de leur prise d'autonomie ou de la continuité de leur parcours. Pour les jeunes, l'enjeu est autour de l'installation dans le premier logement mais aussi dans la capacité à poursuivre un parcours résidentiel associé à la mobilité professionnelle et à celle du ménage. Pour les territoires, l'enjeu est de permettre le maintien ou l'installation de jeunes actifs en leur sein, à travers une gamme diversifiée de réponses locatives .
Publics en stages ou en formation professionnelle	Jeunes engagés ou s'apprêtant à se lancer dans la vie active. La formation est une étape clé dans leur parcours de qualification et de promotion professionnelle. Elle commande souvent une mobilité résidentielle, à travers des séjours de durée variable en entreprise ou dans les centres de formation. Les jeunes sont parfois dans l'obligation de disposer de plusieurs adresses : lieu de formation /lieu de travail, lieu de résidence.... .	La capacité à pouvoir disposer d'une offre d'hébergement ou de logement temporaire -pour des séjours de durée courte ou moyenne- est stratégique pour ces publics. Pour les jeunes, l'offre doit prendre en compte leurs faibles capacités financières ; elle demande à être située au plus près des services et dans des secteurs bien desservis. Pour les territoires :la réponse logement est un élément indispensable de leur attractivité .
Travailleurs saisonniers	- Publics externes au territoire, venant travailler de manière occasionnelle ou plus durable dans certains secteurs d'emploi, principalement ceux du tourisme alpin et certaines productions agricoles. La capacité d'installation est un élément décisif permettant d'accueillir cette main d'oeuve. - Publics résidant dans les territoires et travaillant de manière occasionnelle dans les secteurs d'activité du bassin de vie. Le travail saisonnier présente un caratère récurrent. Ces publics disposent de ressources modestes, donc d'une solvabilité limitée face au logement.	Le caractère récurrent de ces demandes commande de concevoir des réponses durables. Pour les jeunes, la capacité à pouvoir disposer d'une offre d'hébergement ou de logement temporaire répondant aux capacités financières est stratrégique. L'accueil des travailleurs saisonniers est un enjeu majeur pour le développement de ces territoires.
Jeunes en rupture d'insertion professionnelle et sociale	Publics en grande précarité, présentant parfois des parcours chaotiques, souvent éloignés de l'emploi. Certaines situations se caractérisent par le cumul de difficultés (sociales, psychologiques, santé …). Certains publics sont sédentarisés et ont des attaches sur les territoires. D'autres s'inscrivent dans des parcours de mobilité (errance, itinérance...)	L'intensité des problématiques est variable selon les profils des publics. La diversité des situations commande de pouvoir proposer des solutions différenciées et graduées, de l'urgence à l'hébergement temporaire, en mobilisant des interventions tant sur le plan des aides financières, qu'en matière d'accompagnement et d'offre spécifique. La capacité à disposer d'une offre adaptée constitue un en jeu de cohésion sociale des territoires

PARTIE 3

Les personnes en situation de très grande précarité

1. La toile de fond : une demande très sociale toujours plus vive confrontée à un système de priorisation resserré et un parc locatif à très bas loyer très étroit
2. Explosion des besoins d'hébergement, saturation des réponses
3. Le renouvellement de l'accompagnement social

1 La toile de fond : une demande très sociale toujours plus vive confrontée à un système de priorisation resserré et un parc locatif à bas loyer

1.1 Une demande sociale toujours plus vive

Si la demande de logements sociaux a connu un fort essor ces dernières années à l'échelle départementale, **ses caractéristiques mettent en avant son caractère structurellement social.**

> 75 % des demandeurs de logements sociaux sont sous les plafonds de ressources PLAI (60% des plafonds HLM PLUS),

> 43 % des demandeurs de logements sociaux ont des ressources inférieures à 20% des plafonds HLM PLUS.

Cette demande se tient reste à haut niveau, tant elle est portée par :

- les évolutions sociales et sociétales, la précarisation des situations d'emploi, les tensions des marchés du logement,
- la dynamique d'accueil et la diversité de situations qui l'accompagne,
- les compensations face aux « sorties de parcs (vente de logements sociaux HLM, programmes de démolition-reconstruction de logements HLM),
- la mobilisation d'une partie du parc de logements HLM pour l'hébergement.

Face à cette situation, **le développement de logements abordables a constitué une priorité du 5ème PDALPD** (2013-2017). Cet objectif a été mis en œuvre à travers plusieurs actions, notamment :

- Le développement d'une production HLM aux loyers bas et aux charges locatives réduites, pour la rendre accessible aux publics du Plan,
- La mise en place et la pérennisation du financement annuel de 30% de PLAI,
- La mise en œuvre d'objectifs de maîtrise de la quittance finale dans la production nouvelle de logements : élaboration d'une charte « 15 actions pour des logements accessibles aux personnes défavorisées» et d'un cahier des charges « la qualité des opérations mixtes privées/HLM VEFA »,
- Les contributions de l'offre locative privée à vocation sociale à travers les programmes opérationnels d'amélioration de l'habitat (OPAH, PIG) et les aides financières aux travaux pour apporter des réponses complémentaires à celles portées par le parc HLM. L'enjeu étant de proposer des solutions accessibles, bien réparties, insérées dans le territoire, répondant à des besoins diversifiés. A ce titre, au 1er janvier 2018, on recensait un portefeuille de 906 logements locatifs privés faisant l'objet d'un conventionnement Anah avec ou sans travaux en Haute Garonne, dont 463 sur Toulouse Métropole.

Face à l'affirmation de la demande sociale, l'enjeu est de maintenir l'effort de production du parc à bas niveau de quittance tout autant que de diversifier les offres. La contribution du parc public est ici essentielle. Celle du parc privé est à amplifier en considérant notamment :

- Le contrôle des engagements pris par les propriétaires bailleurs dans le cadre du conventionnement (plafonds de loyers, de ressources de occupants, état de décence du logement)
- La mise à disposition des logements privés à bas loyer conventionnés aux publics reconnus prioritaires par les instances de labélisation des publics prioritaires,
- La mise en synergie des dispositifs et des initiatives existantes de captation et d'intermédiation locative sociale dans le parc privé.

Au-delà de l'effort quantitatif et de l'accent à mettre sur la maîtrise de la quittance, le développement des logements sociaux au bénéfice des publics du PDALHPD doit soutenir des réponses de qualité : inscription dans l'armature urbaine de la Haute-Garonne, y compris dans les opérations de revitalisation de bourgs, à proximité des services d'accompagnement aux personnes et des couloirs de mobilité, mixité sociale.

1.2 L'organisation de l'accès prioritaire au logement des personnes défavorisées

La pression croissante de la demande sociale exige de mobiliser une offre de logements accessibles et de gérer les conditions de priorité des publics défavorisés à cette offre. Cet enjeu a été au cœur de l'action du 5ème PDALPD et s'est traduit par une pluralité de mesures portant sur :

- **la définition des publics prioritaires du 5ème Plan : à la fois propre au département et indexée sur le critère de ressources du FSL** ;

- **l'ordonnancement des priorités**
  Le PDALPD a appelé une organisation via son instance ad'hoc ; la Commission Sociale d'examen (CSE). Deux niveaux de priorités ont été établis:
  - Création du label CSE + pour les ménages relevant potentiellement des critères DALO avec un relogement sur les contingents Etat-Préfecture,
  - Maintien des CSE « classiques » pour les ménages en situation de mal logement et relogés sur l'ensemble des autres contingents.

  L'adoption de doctrines concordantes entre la PDALPD et la commission de recours et de médiation DALO a permis de faire diminuer de façon conséquente le nombre de prioritaires DALO, répondant à l'objectif fixé par le Plan d'éviter un effet coupe-file du droit au logement opposable. Le nombre de dossiers DALO déposés a diminué de 25% sur la durée du plan.
  Le relogement des ménages CSE+ complète progressivement celui des ménages DALO.

- **La mobilisation de l'offre**
  Les solutions de relogement des publics prioritaires ont reposé quasi-exclusivement sur les contingents de l'Etat et du Département avec des accords bilatéraux Etat / bailleurs pour définir les objectifs de chacun ;
  Le contingent de l'Etat a été mobilisé pour les situations prioritaires de l'Etat, à savoir principalement les publics relevant du DALO ou potentiellement DALO (qualifiés de CSE+), les sortants d'hébergements et les ménages concernés par un relogement au titre d'un projet de renouvellement ANRU. Le contingent du Conseil départemental a été mobilisé notamment dans le cadre du relogement du public labellisé CSE.
  Le nombre de mesures d'accompagnement préconisées par la CSE est passé de 85 mesures d'ASLL en 2014 à 174 en 2017 et, s'agissant du bail glissant de 2 mesures en 2014 à 28 mesures en 2017.

- **L'accès au logement des sortants d'hébergement**
  L'objectif du 5ème PDALPD était ici de fluidifier les sorties d'hébergement, les conditions d'accès au logement étant confrontées à des problématiques récurrentes, au cumul de difficultés sociales ou de santé sévères, à de situations administratives complexes. Cet enjeu a été pris en compte via la mobilisation de mesures d'accompagnement (AVDL, ASLL…) ainsi que des efforts d'articulation entre le SIAO et la CSE. Le nombre de ménages relogés a progressé chaque année, passant de 469 en 2014 à 680 en 2017.

- **La mise en place d'une démarche visant à promouvoir un habitat adapté pour les publics en très grande difficulté sociale et les très grandes familles**, en prenant appui sur les situations repérées et le déploiement avec les délégataires des aides à la pierre, les communes et les bailleurs du territoire des offres nouvelles dans le cadre du PLAI Ressources ou Adapté (11 situations ont été labellisées durant la durée du 5ème PDALPD, 4 ménages ont pu bénéficier d'une solution logement adaptée , ces dernières se construisant dans la durée).

Le paysage légal et institutionnel a considérablement évolué depuis la signature du 5ème PDALPD. La loi Égalité et Citoyenneté rend obligatoires les Conférences Intercommunales du Logement (CIL) sur certains EPCI. Elle redéfinit les publics prioritaires et rend obligatoire la contribution de l'ensemble des contingents réservataires pour la prise en compte de ces publics. L'impact est double :

- Elargissement des publics prioritaires et du parc de logement qui leur est réservé,
- définition des publics prioritaires par le PDALHPD et localement par les CIL.

L'article L441-1 du code de la construction et de l'habitation (CCH) précise quant à lui que le PDALHPD et les CIL déterminent les conditions dans lesquelles les critères de priorité prévus par ce même article sont pris en compte dans les procédures de désignation des candidats et d'attribution des logements sociaux. Ces enjeux sont à placer au cœur du 6ème Plan.

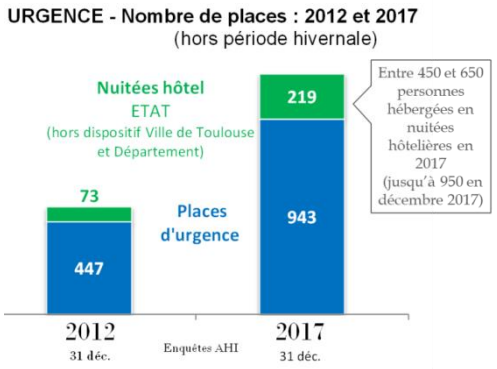
2 Explosion des besoins d'hébergement, saturation des réponses

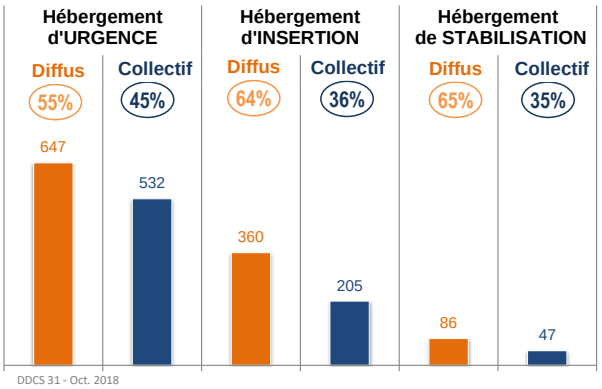
2.1 Des efforts constants de développement et d'adaptation de l'hébergement généraliste ces dernières années

L'hébergement généraliste associe hébergement d'urgence et hébergement d'insertion. Ce secteur a fait l'objet d'importants efforts d'évolution et d'adaptation : développement et recomposition de l'offre d'hébergement au profit de l'accueil d'urgence et du logement adapté, déploiement de l'hébergement en diffus, structuration des opérateurs et organisation de la chaine des réponses autour du SIAO, émergence de nouvelles offres traduisant le souci de mieux prendre en compte les publics et d'adapter les prestations aux besoins des personnes.

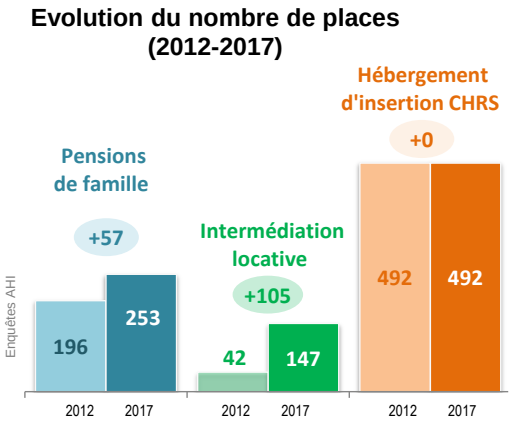
Les points remarquables concernent notamment :

- Le **doublement du nombre de places d'hébergement d'urgence** (+496 places entre 2012 et 2017)
- La **pérennisation des places d'urgence hivernales**
- La **pérennisation du recours aux nuitées hôtelières**
- Le cap mis **sur le développement de solutions d'hébergement dans des logements diffus**, en particulier avec le relais des organismes HLM
- Le **déploiement des logements accompagnés** tandis que le nombre de places proposé en hébergement d'insertion est resté stable.



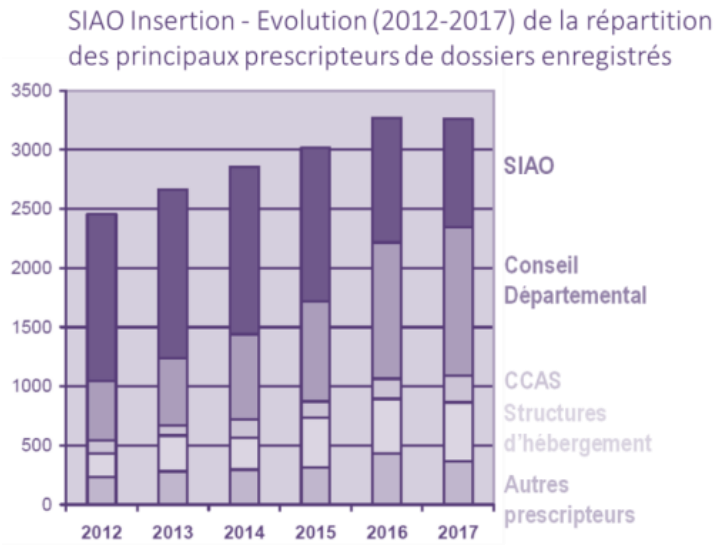


>



La structuration et la montée en charge du SIAO

Le SIAO figure aujourd'hui comme un service bien repéré, comme en témoigne la montée des prescripteurs extérieurs, en tout premier lieu les services sociaux du Conseil Départemental.



Les initiatives portées ces dernières années par les financeurs et par les collectivités locales traduisent le renouvellement des réponses et des modes de faire. Elles témoignent de **l'**adaptation des réponses aux attentes et problématiques de certains publics **:**

En direction des « grands précaires,
Maison Goudouli (grands exclus)
Maison de Nougayrol (femmes seules)
Maison Tremplin
Maison de Paléficat (jeunes adultes)
Maison des Vignes
« Lieux à vivre » GAF
Projet du Hameau Toulousain

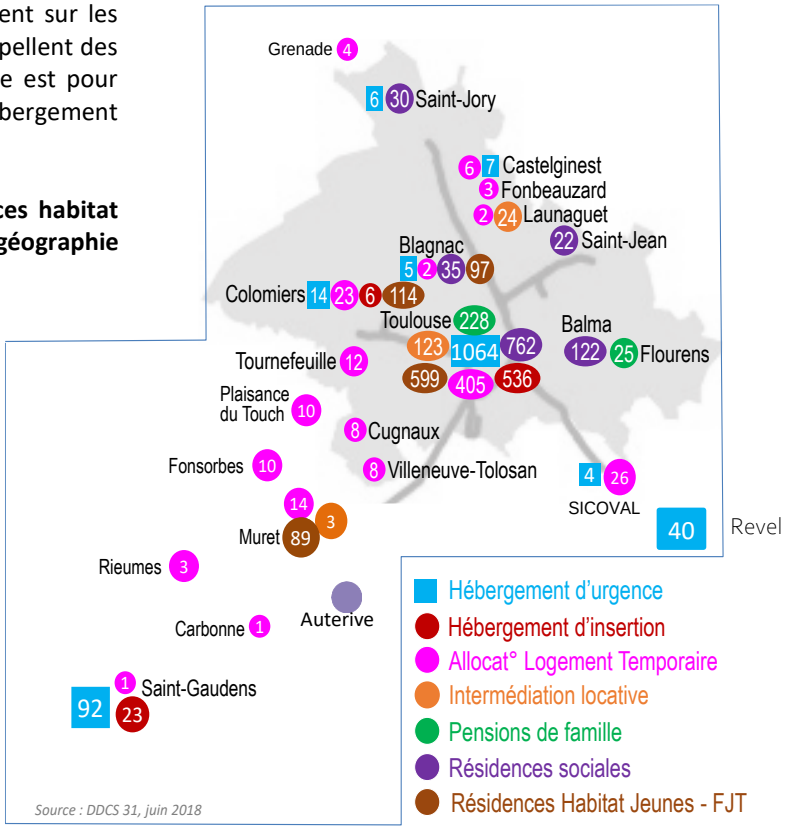
En direction d'autres publics
Dispositif hôtelier de mise à l'abri immédiate des femmes victimes de violences conjugales (CCAS Toulouse)
Résorption des campements illicites et des bidonvilles (Partenariat Toulouse / Etat)
Dispositif de Logements passerelles « Femmes victimes de violence » & « Accident de la vie » (Ville de Toulouse)
Dispositif d'intermédiation locative INTERLUDE (Conseil Départemental)
Mise à l'abri temporaire des MIAE de moins de 3 ans en attente d'une place en centre maternel et/ou en rupture d'hébergement (Convention Conseil Départemental / CCAS Toulouse)

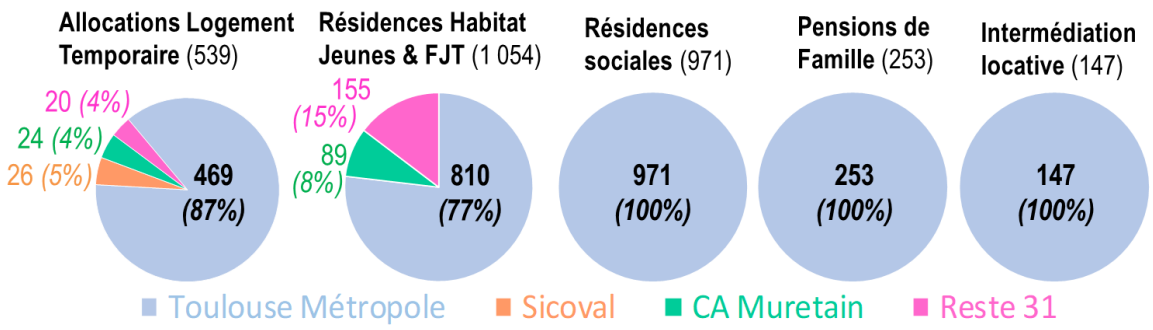
2.2 Cependant, la géographie des réponses reste resserrée sur Toulouse

La **géographie de l'offre d'hébergement est fortement concentrée sur l'aire métropolitaine** et tout particulièrement dans sa ville-centre. C'est là que les besoins s'expriment avec le plus d'intensité et à un niveau sans précédent. **Mais avec la montée des précarités, ils se font aussi sentir ailleurs** : les acteurs associatifs ou institutionnels (CCAS, maisons des solidarités du Département, missions locales…) mais aussi les élus sont de plus en plus souvent confrontés à des situations de vulnérabilité forte, complexes ou plus passagères, pour lesquelles l'accès à un logement de « droit commun » n'est pas toujours possible à très court terme.

En dehors de Toulouse, peu de solutions existent sur les territoires pour répondre à ces situations qui appellent des « mises à l'abri » rapides. Leur prise en charge est pour l'essentiel renvoyée vers les structures d'hébergement toulousaines, par ailleurs largement saturées.

Les offres de logement accompagné (résidences habitat jeunes, offres ALT notamment), amorcent une géographie plus diversifiée, moins polarisée sur Toulouse.





Source DDCS 31 –Juin 2018

2 Explosion des besoins d'hébergement, saturation des réponses

2.3 Des efforts qui buttent sur l'explosion et la diversification des besoins

Malgré ces efforts, la capacité de réponse de l'hébergement généraliste est à l'épreuve et donne des signes manifestes de tension.

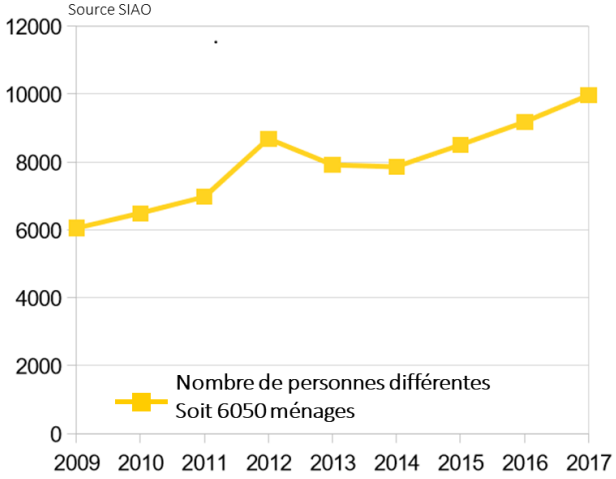
> En dépit de l'augmentation des places, le secteur de l'accueil d'urgence reste confronté à l'explosion des besoins. Il est à la peine pour remplir sa mission de réponse immédiate et inconditionnelle aux situations de détresse et d'urgence sociale

> Le secteur de l'hébergement d'urgence est notamment sollicité pour répondre à l'intensification des flux migratoires, avec une pression forte et croissante depuis 2015. Ces flux sont essentiellement centrés sur Toulouse.

NB : ces chiffres comptabilisent celles et ceux qui appellent le 115 et formulent des demandes, et ne sont en aucun cas le reflet du nombre de sans abri en Haute-Garonne. En particulier, seuls 10% des appels adressés au 115 sont effectivement décrochés. Sans compter que certaines personnes n'appellent pas ou plus le dispositif.

Evolution du nombre de demandes d'hébergement enregistrées par le 115

Source SIAO



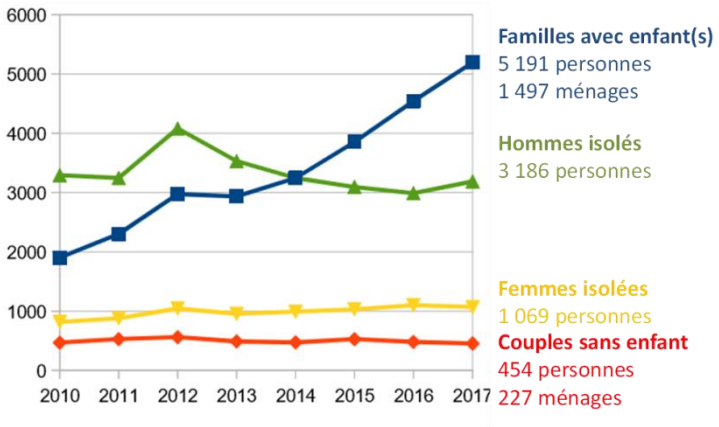
Dans le secteur de l'hébergement d'insertion, les réponses proposées par les CHRS sont bien repérées (plus de la moitié des préconisations d'orientations adressées au SIAO Insertion, soit plus de 3000 ménages demandeurs). Mais, fortement sollicitée, cette offre est cependant en limite de réponse (moins de 5% de taux de réponse positive).

« Le sans abrisme continue de changer peu à peu de visage, le public des hommes isolés reste très élevé, mais celui des familles et des enfants est désormais quantitativement plus important. »

Rapport d'activité SIAO 2017

Evolution des compositions familiales des demandes d'hébergement enregistrées par le 115

Source SIAO



Le dispositif d'hébergement généraliste est confronté à la montée des précarités, à la diversité et la complexité des situations.

Les travaux menés lors de l'élaboration du diagnostic à 360° et lors de l'élaboration du Plan Habitat (ateliers thématiques sur l'urgence et l'hébergement, l'accompagnement social, réunions territoriales, remontées des Maisons des solidarités et des CCAS) soulignent la diversité et la complexité des profils que recouvrent les personnes dépourvues de logement. Beaucoup mêlent et cumulent souvent les difficultés.

Sont notamment concernés :

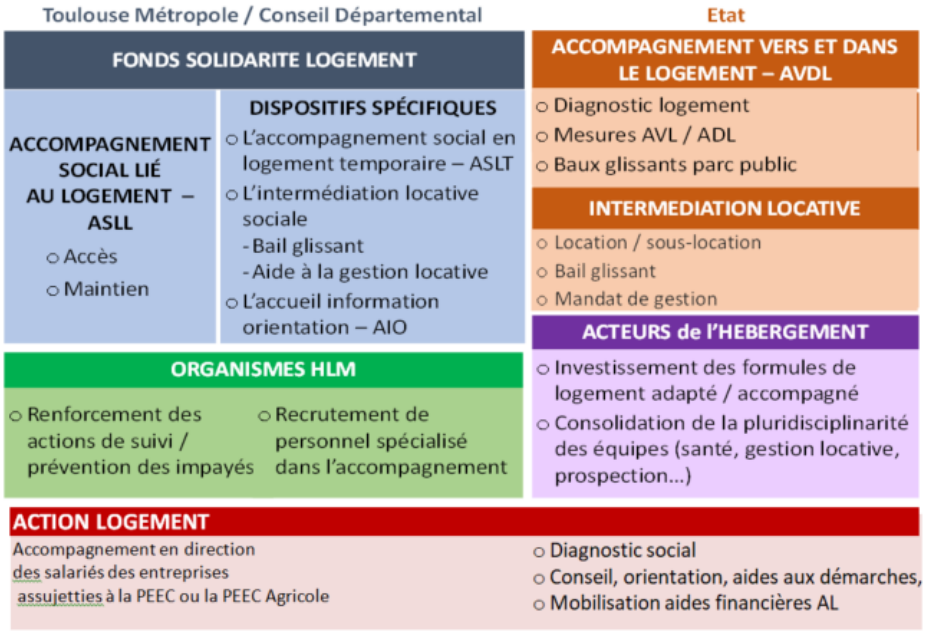
- les femmes isolées victimes de violence en situation de précarité,
- les personnes souffrant de troubles psychiatriques et / ou présentant des conduites addictives ou des pathologies lourdes et chroniques,
- les publics jeunes suivant une formation, actifs ou en insertion professionnelle, ceux sans ressources pouvant sortir d'institutions,
- les travailleurs pauvres ou précaires qui ont besoin d'une solution logement proche de leur lieu de travail, au risque sinon de dormir dans leur véhicule ou d'abandonner leur poste,
- les personnes isolées en recherche de modes d'habiter offrant un étayage collectif permettant de limiter les effets de l'isolement,
- les familles monoparentales dont les situations de précarité forte les exposent des difficultés d'accès et de maintien dans un logement.

3 Le renouvellement de l'accompagnement social

La démarche de concertation conduite dans le cadre de l'élaboration du Plan Habitat avec les acteurs de l'accompagnement (ateliers thématiques, rencontres territoriales, enquêtes et entretiens auprès des acteurs et des professionnels) a souligné combien l'accompagnement lié au logement figurait comme un outil essentiel au service du déploiement de nouvelles pratiques ouvrant sur la mobilisation des publics et la levée des freins qui entravent l'accès et l'insertion durable dans le logement. La mise en œuvre de réponses sociales adaptées aux situations des personnes appelle des stratégies partagées et coordonnées.

3.1 Un secteur en évolution et recomposition

Les modalités d'accompagnement visant à faciliter l'accès ou le maintien dans un logement se sont à la fois étendues, diversifiées et professionnalisées au fil des différents Plans qui se sont succédés**.** L'accompagnement lié au logement est mis en œuvre de longue date, notamment à travers les mesures et les cadres d'intervention du Fonds de Solidarité Logement et de l'Etat. A ce titre, les dispositifs du Plan mobilisent une multiplicité d'opérateurs de manière à accompagner les personnes dans l'accès au logement ou à prévenir les risques de perte du logement. Leurs interventions sont précisées selon les territoires et le type de mesures. Les mesures sont aujourd'hui portées par de multiples acteurs.
Action Logement, nombre d'organismes HLM, d'opérateurs de l'hébergement et du logement accompagné, de collectivités se sont dotés des compétences de travailleurs sociaux. Cette préoccupation s'est imposée et implique de nombreux acteurs. Le contexte de l'accompagnement social lié au logement s'est ainsi profondément transformé.



Les interventions se déploient sur de multiples registres selon les orientations des politiques publiques et les dispositifs activés par le Plan :

- De l'action sur le registre « coup de pouce »… à l'appui consolidé visant à rétablir des situations de crise ou à risque fort permettant de limiter les risques de perte de logement,
- De l'accompagnement à la recherche d'un logement dans le parc privé… au développement et la consolidation de l'intermédiation locative (location / sous location, bail glissant, mandat de gestion…) pour sécuriser les bailleurs (privés et publics) et favoriser l'accès à un logement autonome et pérenne,
- De l'accompagnement de réponses d'hébergement dans des logements diffus… à l'accompagnement dans l'accès direct au logement de personnes sans-abri souffrant de problèmes mentaux sévères (housing first).

3.2 Le renouvellement de l'accompagnement face aux défis des publics et de la coordination

Les interventions sont aussi segmentées : à chaque dispositif, ses publics cibles, ses filières et instances de prescription, de notification, ses prestataires …

	PUBLICS	PRESCRIPTION	NOTIFICATION	PRESTATAIRES	
ASLL FSL	Publics du PDALHPD - Accès : respect des critères de ressources du RI - Maintien : note sociale	Travailleurs sociaux habilités et visés par le RI du FSL, après saisine effectuée par le ménage auprès de son service social référent Différentes instances (CCAPEX, CSE…)	Service Logement (Toulouse Métropole et Conseil Départemental)	Toulouse Métropole Olympe de Gouges Vivre Mieux AJH-CLLAJ SOLIHA UCRM SOLIHA AJH / CLLAJ Soliha UCRM	Conseil Départemental Olympe de Gouges Vivre Mieux CLAJJ UCRM SOLIHA
AVDL	Publics DALO	COMED (DDCS à la marge)	DDCS	Espoir Le Relais UCRM SOLIHA CLLAJ France Horizon	
	Publics AHI	Travailleurs sociaux (saisine directe à la marge)	SIAO		

Plus largement, l'accompagnement social lié au logement est confronté à de nouveaux défis

- La prise en compte de situations sociales complexes, marquées par le cumul de difficultés et l'emboitement de problématiques notamment de santé, de ruptures et d'isolement,
- La généralisation de la mise en œuvre du logement d'abord, démarche qui renouvelle les fondements de l'accompagnement social,
- Le maillage du territoire départemental. Si les opérateurs sont à la fois concentrés et diversifiés, sur Toulouse et la métropole, avec des habitudes partenariales installées entre services sociaux, acteurs de l'hébergement et organismes HLM, l'ancrage des opérateurs et des démarches partenariales sont davantage à géométrie variable dans les autres territoires du département.

Ces défis appellent des approches pluridisciplinaires, ajustées et graduées, l'articulation des compétences et des interventions, des stratégies coordonnées fondées sur des diagnostics partagés, la valorisation ders capacités des personnes, la mobilisation de multiples réseaux d'acteurs ressources, une évaluation régulière. Ils commandent des référentiels partagés de l'accompagnement. De nouvelles initiatives mettent en avant ces principes (plateformes dans le cadre du programme de mise en œuvre accélérée du logement d'abord).

PARTIE 4

Gens du voyage : un contexte de tension face à des besoins croissants et diversifiés… et une production « à l'arrêt »

1. Présences plurielles et affirmation de la volonté de s' « ancrer »
2. La volonté de s' « ancrer » confrontée au déficit de réponses adaptées
3. La capacité d'accueil mise à l'épreuve
4. L'organisation « subie » des grands passages

1 Présences plurielles et affirmation de la volonté de « s'ancrer »

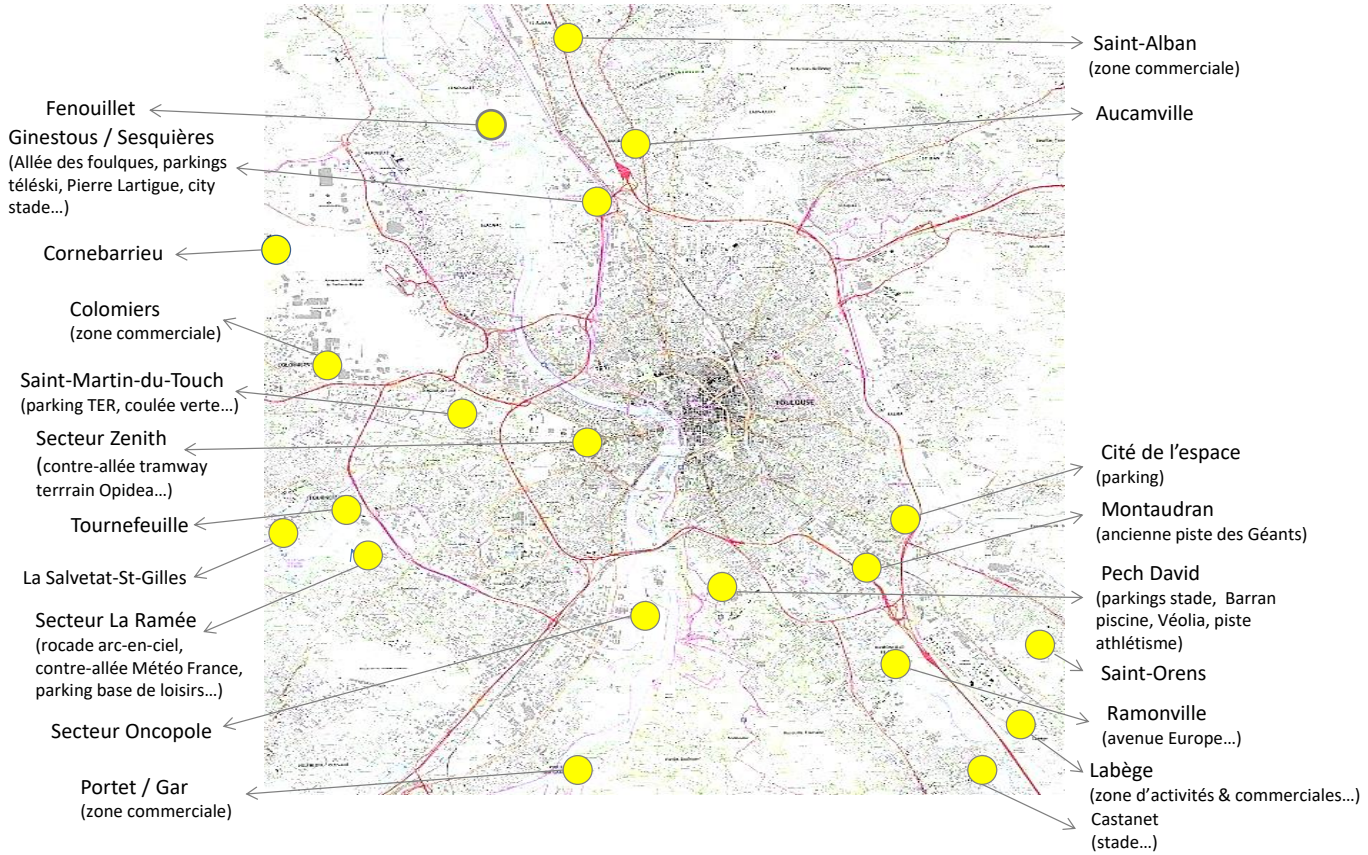
1.1 *Au sein de l'aire métropolitaine : une hyper-attractivité et une pression sans précédent des besoins*

Comme pour l'ensemble de la population, l'hyper attractivité de l'aire métropolitaine est aussi particulièrement forte s'agissant de la présence et de l'accueil des gens du voyage. La pression des besoins est même sans précédent, en raison de motifs de présence qui se cumulent et parfois se percutent notamment en période estivale.

Entre 300 et 400 caravanes sont en situation permanente de « mal stationnement tournant » ou en « errance » au sein de l'aire métropolitaine et ce, indifféremment des limites administratives. Ces groupes qui ont généralement des attaches anciennes sur le territoire, se déplacent au gré de parcours chaotiques, rythmés par les étapes plus ou moins longues qu'autorise leur passage d'une installation illégale à l'autre.

La présence durable même si instable de ces groupes s'accompagne de la venue ponctuelle de proches qui viennent rendre visite ou se réunissent pour des évènements familiaux (mariage maladie, décès…). Ces regroupements familiaux varient dans leur taille ; les plus importants atteignent une trentaine de caravanes.

Principaux sites mobilisés illégalement par les populations d'attaches locales en situation de « mal-stationnement »tournant » et/ou par les populations de voyageurs en itinérance



La métropole régionale offre des opportunités d'activités qui en font un point de passage dans les circuits géographiques larges autour desquels les populations de « voyageurs » organisent l'exercice de leurs activités professionnelles. Une majorité des groupes itinérants qui transitent par l'agglomération, viennent du Grand Sud (Gironde, Hérault, Perpignan…). Le nombre et les durées de séjour sont difficiles à quantifier. Si l'intensité est variable, la présence de ces « voyageurs » se repère toute l'année.

Toulouse et les territoires « associés » figurent parmi les étapes des rassemblements estivaux. Leur principale origine et la plus visible correspond aux déplacements des missions » pour l'exercice de temps religieux (baptêmes, mariages...). Dans ces trajets, la capitale régionale est mobilisée d'abord comme point de départ puis de dispersion des rassemblements qui sillonnent tout l'été le grand Sud. L'impact des rassemblements estivaux a ainsi tendance à se faire sentir au-delà de la seule période estivale.

Dans les couronnes péri-urbaines et les franges rurales de la métropole toulousaine mais aussi dans son centre (en particulier le quartier de Ginestous), des familles se sont installées de manière éparse sur des terrains pour disposer d'un « chez soi », tout en gardant tout ou partie de leur mode de vie. Les possibilités d'installation sur des terrains privés sont contraintes face à la rareté et cherté du foncier ; elles sont aussi rarement prévues et réglementées dans les documents d'urbanisme.

1.2 Dans les territoires associés à l'aire métropolitaine : la combinaison entre « passage » et « ancrage »

Le positionnement au contact du développement toulousain rejaillit sur la présence des gens du voyage qui recherchent la proximité de l'aire métropolitaine, pour bénéficier de son attractivité en termes d'activités et de services. Certains, en transit vers la capitale régionale, ne sont que de passage ; d'autres cherchent à séjourner plus durablement. Pour les accueillir, le Nord Toulousain ne dispose que de l'aire permanente d'accueil de Grenade qui est saturée et occupée en permanence par les mêmes familles. Dans le Sud Toulousain, le projet à un stade bien avancé de création d'une aire à Carbonne va permettre d'offrir le premier équipement destiné à l'accueil des gens du voyage. L'insuffisance des solutions alimente les stationnements illégaux. Certains sites se trouvent régulièrement sollicités comme l'Eurocentre de Castelnau-d'Estrétefonds dans le Nord Toulousain ou les zones d'activités économiques de Lacaze à Capens, le parc d'activités d'Activestre à Carbonne pour le Sud Toulousain.

En parallèle, ces territoires d'inscription encore rurale ou semi-rurale offrent un cadre favorable à l'installation éparse de familles qui souhaitent disposer de terrains à eux pour asseoir leur ancrage. Le foncier encore disponible favorise ces installations mais dans des conditions qui peuvent être précaires (non raccordement aux VRD…) ou entourées d'un certain flou s'agissant du statut d'occupation, de la constructibilité du terrain, de la réglementation régissant la présence de « résidences mobiles ». Les risques de recourir à des terrains inadaptés ou non conformes montent d'un cran avec l'avancée de l'urbanisation et l'attractivité croissante du foncier. Le besoin d'ancrage sur des territoires familiaux invite à être accompagné et sécurisé par des réponses publiques adaptées

1.3 Dans le Comminges : essentiellement des populations à l'attache locale ancienne

Dans le Comminges, la présence des gens du voyage correspond essentiellement à des populations dont les attaches sur le territoire sont anciennes. Tout en conservant leurs repères identitaires, certaines familles ont progressivement abandonné la vie itinérante en caravane. La plupart ont effectué cette transition de manière « banalisée » en devenant propriétaire d'un terrain. Pour les plus précaires, les solutions mobilisées sont davantage problématiques : quelques programmes locatifs de défiscalisation qui ne trouvaient pas preneurs et surtout les fractions de faible qualité du parc ancien des centres bourgs ont joué un rôle « refuge » pour les ménages qui souhaitaient disposer d'un « chez soi ».

Parmi ces familles « ancrées » depuis longtemps dans le Comminges, certaines continuent à vivre en caravane de manière itinérante. Elles « tournent » en permanence dans le territoire dans des parcours chaotiques, rythmés par le passage d'une installation illégale à l'autre, pour des durées qui s'étalent de quelques jours à parfois plusieurs mois. A l'échelle du territoire, une cinquantaine de caravanes sont concernées par ce « mal-stationnement tournant ».

L'attractivité foncière du territoire vaut aussi à l'égard des gens du voyage. Elle leur donne l'opportunité d'acquérir des terrains dans des conditions financières relativement abordables. Les conditions de vie et d'habitat sont variables. Certaines riment avec des situations d'inconfort et de précarité. Pour d'autres, l'installation sur un terrain et la construction d'un bâti en dur ont amélioré les conditions de vie et fait levier sur l'insertion

En période estivale, le Comminges et notamment le pôle de Saint-Gaudens sont mobilisés comme étape des grands passages. Alimentés par des motifs familiaux ou religieux, ces groupes de taille variable font étape sur le territoire avant de rejoindre Toulouse dès le début de l'été ou de s'y disperser à la fin de l'automne. Pour les accueillir, le territoire a créé dès 2013 une aire de grand passage.

2 La volonté de « s'ancrer » confrontée au déficit de réponses adaptées

2.1 Disposer de lieux d' « ancrage » : une aspiration forte

Les besoins des gens du voyage sont marqués par la profonde évolution que représente leur volonté de disposer de lieux où s'ancrer. L'« ancrage » a toujours existé chez les voyageurs qui ont l'habitude de s'arrêter plus longuement dans certains lieux et y ont développé des attaches. Ce besoin se développe et s'affirme aujourd'hui sous l'effet des évolutions sociales et sociétales, du durcissement des conditions de mobilité, des attentes et des aspirations des gens du voyage. Si l'aspiration est forte, c'est parce que pouvoir « s'ancrer » donne la possibilité de :

- Disposer d'un « chez soi » tout en conservant tout ou partie de son mode de vie,
- S'installer durablement, tout en ayant un point de « chute » qui sécurise la possibilité d'aller et venir,
- Habiter le bassin de vie dans lequel se sont construits des attaches, des repères et des habitudes, parfois depuis plusieurs générations
- Bénéficier d'un habitat plus confortable et mieux isolé, notamment avec l'avancée en âge ou la présence de jeunes enfants
- Favoriser la scolarisation des enfants et les soins médicaux,
- Faciliter la domiciliation et les démarches d'insertion, etc.

2.2 Des formes d'« ancrage » multiples… toutes rarement satisfaisantes

Le besoin de s'« ancrer » est fort et s'organise sous des formes multiples. Elles ont pour caractéristique commune d'être souvent problématiques :

- La « résidentialisation » sur les aires d'accueil
- Les terrains-socles à l'ancrage familial
- Le « mal-stationnement tournant »
- L'installation de longue date dans des cités ou quartiers « dédiés »

La « résidentialisation » sur les aires d'accueil

Décalage entre des équipements conçus à destination de courts séjours et le besoin des familles « résidentialisées » de se protéger et de s'abriter plus durablement

Usage intensif et accélération de l'usure

Réduction voire disparition de la vocation de passage



De la pose de bâches de protection… à l'installation de petits chalets ou d' algecos

Les terrains-socles à l'ancrage familial

Volonté de disposer d'un terrain « à soi », d'un « lieu-refuge », tout en gardant tout ou partie de son mode de vie…

…mais dans un jeu de contraintes fort (cherté et rareté du foncier en zone tendue, précarité des ressources, méfiance des riverains, pratiques peu scrupuleuses de certains propriétaires fonciers…)

Installations sur des terrains qui peuvent être problématiques : conditions d'habitat précaires, non-conformité avec le droit du sol, non-raccordement aux VRD, exercices d'activités professionnelles sources de dégradation de l'environnement, flou autour du statut d'occupation…



Saint-Hilaire – pont de La Louge

Le « mal-stationnement tournant »

Parcours d'itinérance / « errance » des mêmes familles, souvent présentes sur le territoire depuis longtemps, au gré d'installations illégales à la durée plus ou moins longues (de quelques jours à plusieurs années)

Succession de stationnements « tournants » dans un périmètre géographique réduit

Instabilité « résidentielle » difficile à concilier avec la mise en œuvre de processus d'accompagnement à l'insertion qui prennent du sens dans la durée

Lassitude et exaspération des communes face à la mobilisation répétée des mêmes sites



Zone verte de Sesquières –Parking stade d'athlétisme Mars 2019

L'installation de longue date dans des cités ou quartiers dédiés

Quartier de Ginestous à Toulouse, secteur emblématique de l'accueil successif de gens du voyage dans différents sites

Phénomène de concentration et d'hyper-spécialisation aux effets problématiques sur le « climat » et la vie sociale du quartier



Quartier de Ginestous

3 La capacité d'accueil mise à l'épreuve

3.1 D'un département précurseur… à une production à l'arrêt

En matière d'accueil des gens du voyage, la Haute-Garonne a longtemps fait figure de département précurseur. Les premières aires permanentes d'accueil ont été créées dans l'agglomération toulousaine dès les années 1990. Plusieurs facteurs ont favorisé cette antériorité :

- L'impulsion donnée par la 1ère loi Besson (31 mai 1990) et le relais fort de l'Etat local (Préfet A Bidou)
- Les appels récurrents de la ville de Toulouse à un partage équilibré des réponses,
- La création dès 1984 du Syndicat intercommunal d'études pour l'accueil des nomades dans l'agglomération toulousaine (SIEANAT devenu Manéo)
- La possibilité de mobiliser des financements croisés (Etat, Conseil départemental…)
- Le dynamisme et la mobilisation du réseau associatif.

Avant même 2003 et la promulgation du 1er schéma, la Haute-Garonne proposait déjà 18 aires d'accueil totalisant 358 places, soit l'équivalent de plus de la moitié de la capacité de réponse actuelle. Le 1er schéma (2003-2013) a pu s'appuyer sur la montée en ingénierie acquise autour d'un modèle-type d'aire pour consolider le maillage des réponses : 16 aires ont été réalisées dont la dernière à Escalquens. Dans le même temps, 6 aires « datées » ont été réhabilitées pour notamment individualiser les blocs sanitaires.

Comparé à la dynamique précédente, le bilan du schéma actuel est dramatiquement plus restreint : aucune réalisation et seulement deux réhabilitations (aires de Ramonville en 2017 et de Beauzelle / Seilh tout récemment, dont la capacité d'accueil est passée de 12 à 16 places). Aux termes des deux schémas, seuls le SICOVAL, et la Communauté de Communes de Lauragais Revel Sorèzois ont respecté leurs obligations en matière de création et de réhabilitation. 350 places prescrites par les deux précédents SDAGDV n'ont pas été réalisées et font défaut face à la pression des besoins. Le recours aux installations illégales s'en trouve renforcé.

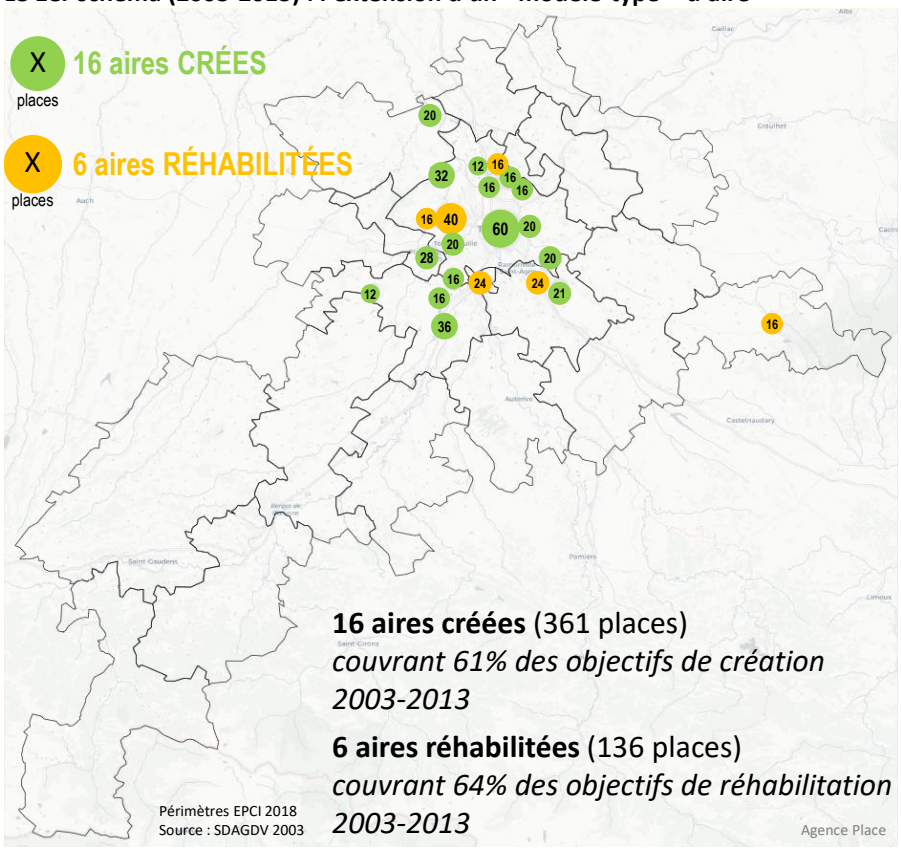
Places prescrites par les précédents schémas et non réalisées

Commune	Places		EPCI
St-Gaudens	40	40	CC Coeur et Coteaux du Comminges
La Salvetat Saint-Gilles	16	32	CC de la Save au Touch
Léguevin	16		
Auterive	20	20	CC du bassin auterivain haut-garonnais
Castelneau-d'Estrétefonds	20	40	CC du Frontonnais
Fronton	20		
Carbonne	20	20	CC du Volvestre
Villemur / Tarn	16	16	CC VAL'AÏGO
Cugnaux	8	182	Toulouse Métropole
Saint-Jory	16		
Quint-Fonsegrives	18		
Fenouillet	20		
Toulouse	120		
TOTAL		**350**	

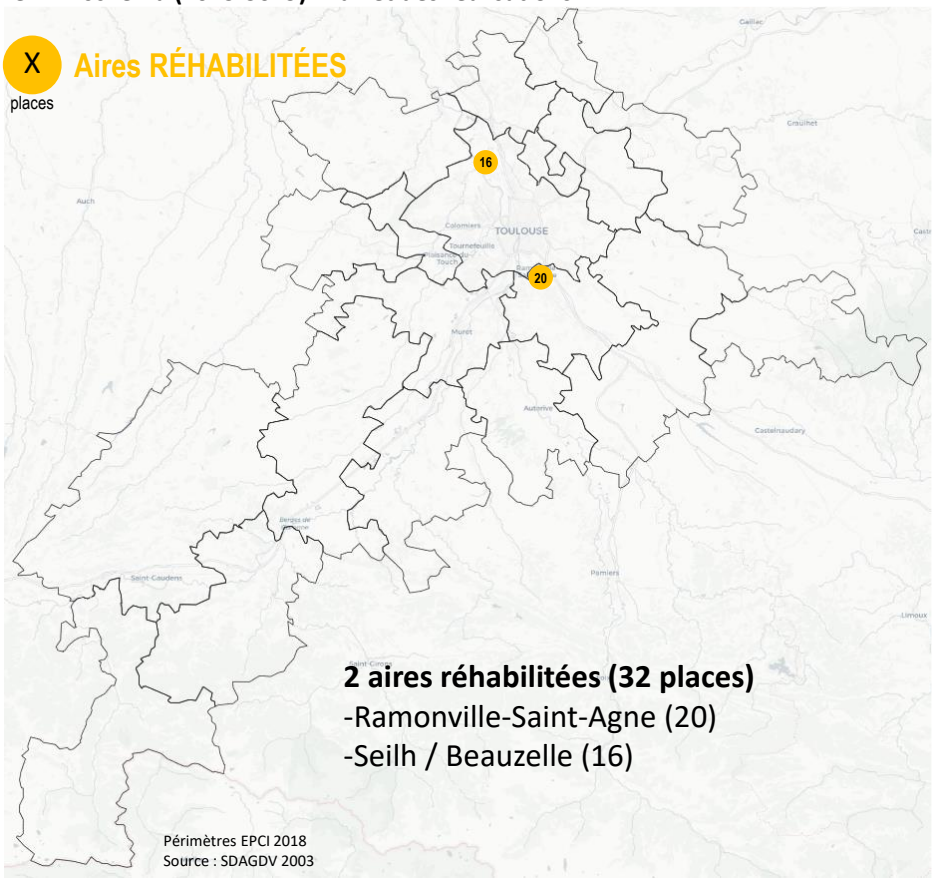
Les raisons à l'origine de l'arrêt des réalisations tiennent à différents motifs :

- Essoufflement de la gouvernance du schéma mais aussi de ses relais opérationnels, avec en particulier le délitement des liens entre l'AUAT et le SIENAT (devenu Manéo) - qui avaient largement contribué à la structuration de l'ingénierie d'appui aux réalisations
- Raréfaction et cherté des disponibilités foncières « bien situées »
- Difficulté à équilibrer les opérations (notamment avec l'introduction à compter de 2008 de l'éligibilité aux subventions de l'Etat conditionnée à la réalisation des aires dans un délai de 2 ans après promulgation du schéma)
- Doutes et interrogations quant à la pertinence du « produit aire » face aux aspirations des gens du voyage de disposer de lieux d'ancrage.

Le 1er schéma (2003-2013) : l'extension d'un «modèle-type » d'aire



Le 2ème schéma (2013-3019) : l'arrêt des réalisations

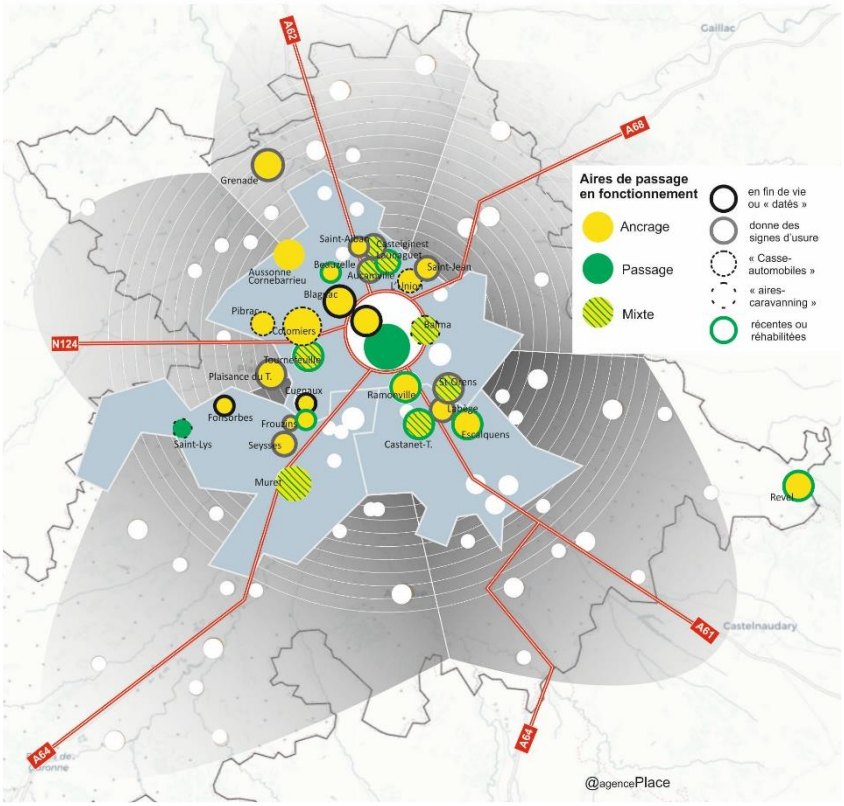


3.2 Des aires « résidentialisées » à la capacité d'accueil gelée

Faute d'alternatives aux besoins de s'ancrer, la plupart des ménages ont prolongé leur séjour sur les aires d'accueil, au point de s'y «résidentialiser». Leur présence quasi-permanente a fait perdre aux aires la vocation de « passage ». Pour les 29 aires d'accueil en fonctionnement (615 places), les trois-quarts de la capacité d'accueil peuvent ainsi être considérés comme « gelés » en raison de l'installation permanente de 200 à 250 ménages qui s'y sont « ancrés ».
Cette présence « au long cours » des mêmes familles impacte aussi sur l'usage, la gestion et le « climat » des aires. D'intensité variable, les difficultés se repèrent à travers différents mécanismes :

- Décalage entre des équipements conçus à destination de courts séjours et le besoin des familles de se protéger et de s'abriter plus durablement,
- Usage intensif et accélération de l'usure,
- Problèmes de paiement des forfaits ou redevances,
- Difficultés à organiser les fermetures estivales…

Le processus de « résidentialisation » a tourné à l'« appropriation / main mise » sur les aires de Portet-sur-Garonne et de La Mounède à Toulouse : la première a dû être fermée après une succession de vandalismes ; dans la seconde, 36 places sur 60 ont été saccagées et ne sont plus fonctionnelles.



1- Les aires en fin de vie

La Mounède, Portet

- Equipement extrêmement dégradé
- Pratiques de « prédation » par les occupants
- Actes répétés de vandalisme et de saccage
- Gestion mise à l'épreuve…

A Portet, décision de fermer l'aire à la suite d'une série de dégradations. Saccages / pillages et détériorations après la fermeture



A La Mounède, 12 emplacements occupés et entretenus.
18 autres saccagés, murés, tagués, désaffectés…
Fermeture prévue des places hors-service.



2- Les aires « casse-automobiles / ferraillage »

Colomiers, Pibrac, L'Union

- Equipements en plus ou moins en bon état (récemment remis à niveau à Pibrac, davantage usés et obsolescents à Colomiers et l'Union)
- Position excentrée et/ou en retrait des axes de circulation
- Tendance à l'« enfermement » des aires sur elles-mêmes
- Développement à l'abri des regards d'activités de casse / délestage d'épaves / recyclage / ferraillage
- Contrastes marqués entre les « lieux de vie » animés, « investis » et tenus propres, et les « espaces de travail » qui souillent, « débordent »…





- Entassement tout à côté des emplacements de véhicules épaves, rouillées, brûlées / Sols dégradés, jonchés de traces d'huile, de bris de glace (Colomiers, Pibrac)
- Amoncèlement d'objets et de matériaux divers pour tri / recyclage / ferraillage (L'Union)





3 - Les aires / terrains « datés »

Blagnac, Beauzelle, Cugnaux, Fonsorbes

- Aires attribuées dans les années 1990 à des familles qui y vivent depuis près de 30 ans
- Equipements sommaires qui correspondent au standard de l'époque (réhabilitation en cours à Beauzelle)
- Localisation « problématique » (ligne à haute tension à Beauzelle, station d'épuration à Fonsorbes) voire non conforme au doit de l'urbanisme (zone inondable à Blagnac)
- Recours à de l'auto-amélioration et des auto-constructions









4 - Les aires de grande capacité

Aussonne, Muret, Rangueil

- Equipements de conception « fonctionnelle » et pratique (« effet-parking », blocs géométriques…)
- Surface étendue et capacité de places importante, ce qui sollicite forcément davantage d'entretien
- Régulation de la cohabitation de groupes différents





5- Les petites aires qui donnent des signes d'usure

Aucamville, Castelginest, Saint-Alban, Grenade, Saint-Jean
Saint-Orens, Plaisance, Labège, Seysses

- Equipement en état mais soumis à l'usure du temps et à un usage prolongé et intensif
- Relative tranquillité d'usage et de fonctionnement…
- … mais des habitudes et des pratiques parfois bien ancrées et difficiles à faire évoluer (passage au pré-paiement par exemple)





Les revêtements des sols (pièce à vivre et sanitaires) ont fini par s'abîmer…
Les enrobés se sont ravinés ; les bordures disjointes.
Le planté des pics de soutien des auvents des caravanes ont endommagé le bitume.
L'humidité a pu occasionner le développement de mousses au pied des bâtiments ou le décollage du carrelage

6- Les petites aires récentes ou réhabilitées / « rajeunies »

Ramonville, Tournefeuille, Escalquens, Revel, Villeneuve, Castanet, Launaguet

- Des équipements de création ou de réhabilitation récente qui ont pu donner lieu à des innovations
- Une (ré)instauration plus fréquente du pré-paiement
- Des aires qui ont trouvé leurs « habitués » (ou sont en voie de l'être à Castanet), après l'ouverture ou la remise en état à l'impact « déstabilisant »
- Un fonctionnement plutôt apaisé… mais des problématiques sociales qui ne sont pas absentes (vieillissement des occupants à Revel)







7- Les « aires caravaning »

Saint-Lys, Balma

- Des équipements « soignés » dans leur conception et bien insérés dans leur environnement
- Des sites qui renvoient une image « banalisée », proche d'un espace de caravaning ordinaire
- Une « qualité » d'origine maintenue et entretenue dans la durée, même si ces aires n'échappent pas aux aléas de gestion rencontrés sur toutes les aires (curage, débouchage des sanitaires)
- Une vocation de passage (partielle ou totale) maintenue





4 L'organisation « subie » des grands passages

4.1 Des rassemblements estivaux en progression

Le nombre des grands passages augmente, en s'alimentant de motifs pluriels : déplacements de « missions » pour l'exercice de temps traditionnels ou religieux (baptêmes, mariages....), exercice d'activités professionnelles (commerce itinérant, fêtes, foires, tâches agricoles saisonnières…), départs en vacance de groupes familiaux, événements familiaux (mariages, maladies, décès…).

La taille des grands passages varie dans des proportions difficiles à anticiper et à réguler par les organisateurs. Les groupes, même les plus structurés, ne restent pas figés. Certains familles d'attaches locales se « greffent » aux missions lors de leur arrivée dans l'aire métropolitaine.

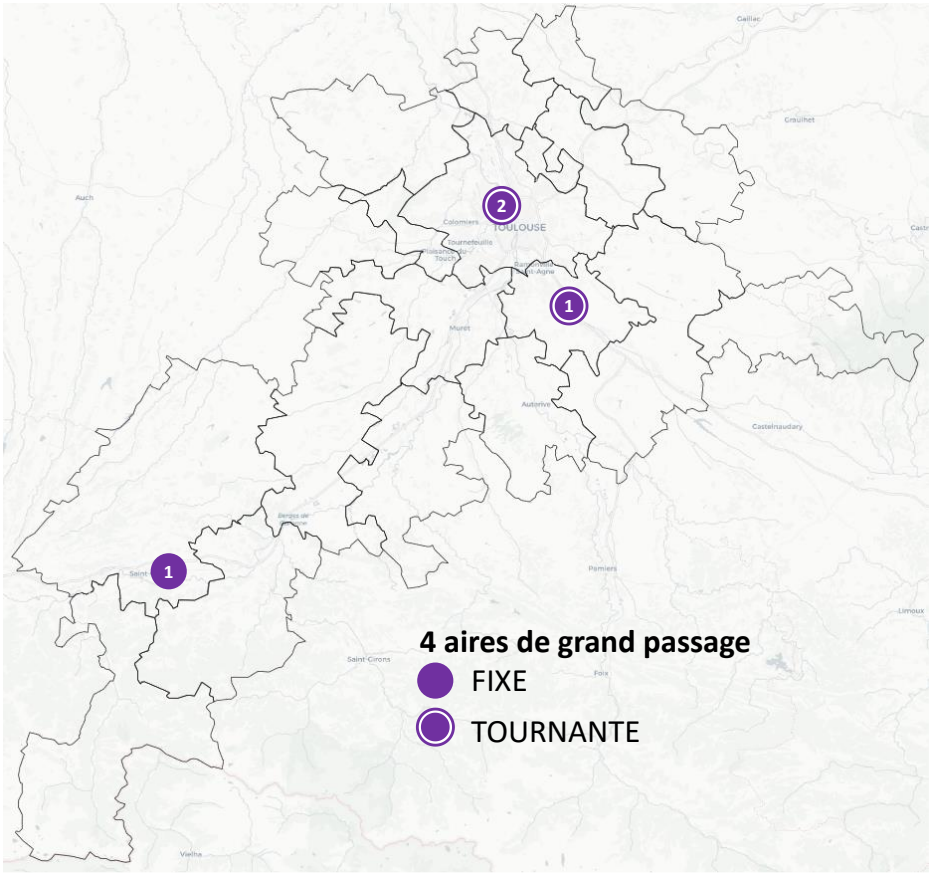
La saisonnalité tend à s'étendre au-delà des seuls mois d'été. Dans les circuits, la métropole Toulousaine a pour particularité d'être mobilisée d'abord comme point de départ puis de dispersion des rassemblements qui sillonnent tout l'été le grand Sud. Des familles du voyage installées durant l'hiver dans le reste de la Haute-Garonne et les départements proches convergent vers Toulouse dès le printemps et ne se dispersent qu'à la fin de l'automne pour retourner dans les lieux où ils ont l'habitude de passer l'hiver.

4.2 Des avancées récentes

La réalisation de cinq aires de grand passage a été prescrite dès le schéma promulgué en 2003. Leur rôle est de mettre à la disposition des groupes le temps de leur passage des terrains aménagés pour les recevoir, ce qui évite les installations « forcées » sur des sites inadaptés et permet aussi d'anticiper et préparer les séjours.

Une première aire de grand passage a été installée à Villeneuve-de-Rivière en 2003. Située sur la commune, à l'arrière du Parc des Expositions, elle est désormais gérée par la Communauté de communes Cœur et Coteaux du Comminges. La veille et la vigilance des services intercommunaux jouent un rôle décisif dans le bon déroulement des séjours (relationnel avec les groupes, mise à disposition d'une benne à ordures ménagères, réparation borne électrique…). L'équipement est bien repéré et plutôt apprécié. Son impact sur la réduction des installations illicites associées aux rassemblements estivaux reste difficile à objectiver mais semble avoir fonctionné. Quelques séjours sporadiques en dehors de l'aire sont signalés, essentiellement pour des raisons de chevauchements de calendrier dans les arrivées / départs.

Le niveau d'équipement du département a progressé avec le choix récent de Toulouse Métropole et du SICOVAL d'implanter leurs aires de grand passage chaque année de manière tournante. Par rapport à l'absence d'équipement qui prévalait jusqu'alors, cette étape marque une avancée, en permettant d'un peu moins « subir » les rassemblements estivaux. Le choix est exigeant puisqu'il oblige tous les ans à prospecter et asseoir la mise à disposition de l'assise foncière, à définir et prendre en charge les travaux d'aménagement ou encore à s'entendre avec les organisateurs et surtout à informer et sensibiliser les riverains. La réalisation de l'aire de grand passage prescrite sur l'arrondissement de Muret n'a pas vu le jour, malgré plusieurs tentatives.



Aire FIXE à Villeneuve-de-Rivière (création 2013)

Terrain de 2 hectares, de propriété intercommunale, situé sur la commune de Villeneuve-de-Rivière
Localisation à l'arrière du Parc des Expositions
Gestion et coût de fonctionnement par la Communauté de Communes Cœur et Coteaux du Comminges





ROTATION ANNUELLE

Toulouse Métropole

1 aire temporaire sur le territoire de Toulouse
1 aire temporaire sur les 36 autres communes membres, avec désignation par tirage au sort (ou positionnement volontaire)

SICOVAL

Tirage au sort entre 14 communes répondant à des critères pré-établis

4.3 Des tensions persistantes dans l'accueil des grands passages

Les avancées ne suffisent pas encore à assurer l'accueil des grands passages dans des conditions qui soient satisfaisantes aussi bien pour les familles qui participent aux déplacements, que pour les territoires qui les accueillent.

Côté communes et EPCI…	***Côté voyageurs…***
- Impuissance et sentiment d'être mis devant le fait accompli - Organisation dans l'urgence et la précipitation (médiation, organisation, régulation avec les riverains… - Remise en état des sites mobilisés et non prévus à cet effet	- Recours au « coup de force » faute de réponses jugées quantitativement et qualitativement suffisantes - Organisation chaotique et incertaine des déplacements, - Impact négatif sur l'image des gens du voyage

4.4 De nouvelles règles relatives à l'aménagement et à l'usage des aires de grand passage

Jusqu'à la loi du 27 janvier 2017, l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 relative à l'accueil et à l'habitat des gens du voyage se contentait d'indiquer que *« le schéma départemental détermine les emplacements susceptibles d'être occupés temporairement à l'occasion de rassemblements traditionnels ou occasionnels et définit les conditions dans lesquelles l'Etat intervient pour assurer le bon déroulement de ces rassemblements »*, sans mentionner explicitement les aires. Dans sa nouvelle rédaction modifiée par la loi Égalité et Citoyenneté, l'article 1er de la loi du 5 juillet 2000 cite désormais expressément les aires de grand passage, aux côtés des aires permanentes d'accueil et des terrains familiaux locatifs. Le décret du 5 mars 2019 est donc venu préciser les règles applicables aux aires de grand passage. Il valorise le principe de la réciprocité des engagements entre les EPCI gestionnaires et les usagers.

Côté communes et EPCI…	***Côté voyageurs…***
- Sol Stabilisé & Surface d'au moins 4 hectares *(Possibilité de dérogation par le Préfet, après avis du Président du Conseil départemental)* - Accès routier & Desserte interne - Installations accessibles et sécurisées d'alimentation en eau potable et électricité & Eclairage public - Dispositif de recueil des eaux usées / toilettes & Mise à disposition de bennes à ordures ménagères	- Obligation d'information préalable des autorités publiques - Utilisation de l'aire subordonnée à la signature d'une convention d'occupation temporaire - Respect du règlement intérieur (droit d'usage et tarification des prestations…)

5 L'accompagnement social en quête d'ancrage

5.1 Des besoins d'accompagnement et des possibilités d'insertion qui varient selon les lieux d'ancrage

Les besoins d'accompagnement évoluent en même temps que se transforment les modes de vie des gens du voyage et notamment que s'affirme leur volonté de s'ancrer. Leur ancrage sur un territoire rejaillit sur leur possibilité d'insertion et inversement, les conditions dans lesquelles ils organisent leur ancrage, génèrent des besoins d'accompagnement différents.

Les aires d'accueil : l'apport d'une stabilité résidentielle aux effets-leviers contrastés sur l'insertion

Les aires d'accueil dont la vocation est d'accueillir les ménages itinérants, sont devenues des lieux d'ancrage. La mise en place de ces équipements a permis une mobilisation et une coordination des acteurs locaux à la fois pour favoriser l'acceptation de ces nouveaux équipements par les autres habitants de la commune et veiller à la bonne insertion des occupants de l'aire dans la vie communale.

La localisation de l'aire a joué un rôle déterminant : plus elle était insérée dans le tissu urbain, plus l'accès aux services et équipements se trouvait facilité pour les résidents et plus il y avait intérêt à asseoir son « acceptabilité » par la population. En revanche, les aires plus éloignées ou excentrées des axes de circulation ont globalement très vite évolué vers un fonctionnement plus « en retrait ». Certaines se sont organisées en relative autonomie, autour d'un groupe familial qui occupe l'aire « sans histoire » même si c'est dans un relatif isolement. D'autres sont devenues le lieu d'activités de casse, de délestage, de recyclage ou de ferraillage. Les impacts, difficiles à réguler, se sont vite révélés problématiques.

Avec le temps, le cercle des acteurs mobilisé à l'origine a évolué. Les liens initiaux se sont distendus avec les mutations professionnelles, les départs en retraite. L'animation et le soutien des pilotes se sont effacés. La complexité des situations, le sentiment d'impuissance ont pu nourrir les renoncements. L'essoufflement de cette implication s'explique aussi par la nécessité pour les mêmes acteurs de se mobiliser en faveur d'autres publics fragiles. Le rôle dévolu aux services gestionnaires des aires en matière d'accompagnement social est devenu plus flou : sur certaines aires, une vraie dynamique entre gestionnaires et services de droit commun est mise en place ; dans d'autres, les personnels en charge de l'accompagnement se retrouvent dans un relatif isolement.

Le passage de la gestion des aires à l'intercommunalité est aussi rapporté comme ayant pu perturber voire remettre en cause les liens tissés « en proximité » par certains élus et services communaux. Inversement, la responsabilité désormais intercommunale a aussi pu être avancée pour justifier les désengagements et les désintérêts des communes. Toulouse Métropole a fait le choix récent de distinguer les fonctions relatives à la gestion et au fonctionnement techniques des aires, de celles qui relèvent de l'accompagnement social des résidents. Ce nouveau cadre donne l'occasion de dresser un état des lieux des besoins d'accompagnement (scolarité, santé, insertion professionnelle…) pour ouvrir sur la redynamisation des interventions

partenariales à conforter ou à promouvoir autour du suivi social des occupants de l'aire.

Autant la nouveauté que représentaient les aires, avait favorisé la mobilisation partenariale, autant le temps a estompé leur « originalité ». Cette évolution est plutôt positive quand les occupants des aires se sentent et sont désormais considérés comme de « vrais » habitants. Elle pose davantage question quand l'aire ne peut plus accueillir les populations itinérantes et que les conditions de vie des ménages en situation d'ancrage restent très précaires.

Les « voyageurs » : le mode de vie itinérant facteur d'autonomie… à condition de pouvoir circuler facilement

Les « Voyageurs » identifient la Haute-Garonne et en tout premier lieu la métropole toulousaine, comme étape dans les circuits d'itinérance que rythme l'exercice de leurs activités professionnelles. C'est de leur itinérance qu'ils tirent leurs revenus et la saturation des aires d'accueil en Haute-Garonne entrave la mobilité dont ils ont besoin pour exercer leurs métiers. Leur priorité est de pouvoir séjourner quelque temps sur le territoire dans des conditions correctes.
Disposant d'une relative autonomie financière, ils sollicitent peu les services sociaux. Les contacts sont davantage d'ordre administratif, notamment autour de la continuité de leur accès aux droits qui peut être rendu complexe par l'itinérance. La scolarisation des enfants est un enjeu auquel les parents sont attentifs. Son organisation, la progression des apprentissages restent dépendantes des conditions de vie et de stationnement et donc variables d'un lieu de séjour à l'autre.

Les populations qui errent dans le « mal-stationnement tournant » : des conditions d'installation précaires qui pèsent sur les possibilités d'insertion

A la différence des « voyageurs » ayant complètement gardé un mode de vie itinérant et qui organisent leur mobilité résidentielle et professionnelle dans des circuits géographiques larges, certains groupes errent dans le même périmètre (l'aire métropolitaine toulousaine, le Saint-Gaudinois…). Ils se déplacent d'une installation à l'autre, le plus souvent de manière illégale et pour des durées de séjour variables (de quelques jours à plusieurs mois).

Leur implantation à la fois instable, durable et parfois très ancienne dans le même territoire entraine un ancrage et un attachement : création de réseaux familiaux et amicaux, organisation du quotidien autour des écoles, des supermarchés, des services de soins et des services administratifs. Mais l'instabilité résidentielle, lié à leur « mal-stationnement tournant », maintient ces ménages dans une grande précarité (installation sur des sites bruyants, dangereux, inondables - raccordements bricolés aux réseaux d'eau et d'électricité...). La caravane constitue le seul abri et isole mal du froid ou de la chaleur. Ces conditions de vie et de confort deviennent plus pénibles et astreignantes avec l'avancée en âge.

Pour une population « visible » mais dans des lieux de séjour « illégaux », les rapports avec les institutions sont souvent compliqués, teintés d'une méfiance réciproque. Les liens avec les services sociaux existent mais souvent de manière sporadique ou distendue. Les parcours résidentiels « chaotiques » de ces familles sont difficilement conciliables avec la mise en œuvre de dispositifs d'accompagnement à l'insertion qui nécessitent du temps et l'instauration de rapports de confiance avec les travailleurs sociaux.

Partant de ce constat, les référents Jeunesse du Conseil départemental sont allés vers les jeunes de ces familles pour comprendre leurs difficultés et leurs aspirations. La possibilité de prendre appui sur l'action « Obtention du permis de conduire en lien avec l'élaboration d'un projet » présente un double avantage : elle a un effet

mobilisateur sur les jeunes en répondant à leurs besoins d'autonomie et de mobilité ; elle permet une passerelle avec les dispositifs d'insertion professionnelle que proposent les missions locales.

La scolarisation est une préoccupation croissante de ces familles. C'est même l'un des moyens de maintenir les liens, notamment pour les groupes familiaux les plus anciennement implantés sur le territoire et donc « connus ». Mais le « mal-stationnement tournant » constitue une situation déstabilisante pour l'organisation de la scolarisation et rend également plus délicate la progression des apprentissages. Globalement, pour les acteurs de l'Education nationale la scolarisation des enfants est largement dépendante de conditions de stationnement, situation sur lesquelles ils n'ont pas de prise.

L'errance dans le « mal stationnement tournant » contraint ces populations à des conditions de vie à la fois précaires et instables. Elle est un obstacle à l'accès aux droits, ne serait-ce qu'en raison de difficultés de domiciliation. Elle isole voire nourrit des rapports de méfiance à l'égard des institutions.

Les populations installées sur des terrains ou des sites dans des conditions problématiques, inadaptées et/ou dangereuses : entre fonction « refuge » et risque de « repli », les mêmes conséquences que le mal-logement

Face à des contraintes fortes (déficit et/ou cherté des disponibilités foncières, méfiance des élus et des riverains, pratiques peu scrupuleuses de propriétaires fonciers, faible solvabilité des familles…), certaines familles s'installent durablement sur des terrains privés ou publics dans des statuts d'occupation précaires voire illégaux et des conditions de vie difficiles (absence de raccordements aux réseaux d'eau et d'électricité, installation sur des terrains inadaptés et parfois dangereux, en position éloignée par rapport aux équipements et services publics…).

Ces situations reflètent une forme de « mal-logement ». Les acteurs sociaux décrivent des situations problématiques similaires à celles rencontrées dans les segments dégradés et délaissés du parc ancien. Les familles y voient la possibilité de disposer d'un endroit à elles, un abri qui leur procure aussi une sorte d'autonomie et d'indépendance. *« En contrepartie, elles donnent l'impression de « se satisfaire » d'un niveau de confort sommaire qui nous parait à nous très astreignant »* comme le rapporte un travailleur social. La conscience d'être dans des situations non conformes mais la crainte de perdre les solutions trouvées et de repartir dans l'errance « tournante » entretiennent les choix de rester le plus « invisible » possible à l'égard des services d'aides et d'accompagnement.

Les situations les plus connues et souvent les plus visibles rappellent les situations d'habitat indigne et préoccupent les élus autant qu'elles les « embarrassent », tant elles semblent complexes à résoudre. Ces situations perdurent et souvent se dégradent davantage. Aussi, tout en étant parfois très visibles, elles ont tendance à rester dans l'ombre.

Le quartier de Ginestous à l'épreuve de la spécialisation et de la concentration sociales

Le quartier de Ginestous a connu, dès l'après-guerre, la création de différentes formes d'habitat dédié aux familles tsiganes. Elles y ont trouvé la possibilité de « s'ancrer » mais dans des conditions qui ont progressivement confiné à une forme de « relégation ». Les acteurs concernés soulignent la grande vulnérabilité de ce territoire marqué par la pauvreté et l'importance de la précarité des habitants L'hyperspécialisation sociale et le renforcement des fonctionnements communautaires fragilisent le vivre-ensemble. Les difficultés sociales s'expriment ici à haut niveau d'intensité.

Pour enrayer ce processus, le quartier fait, depuis plusieurs années, l'objet d'une attention particulière. Mais cette dynamique positive et les volontés politiques qui la sous-tendent sont freinées par deux faits majeurs :
- A partir de 2015 et la promulgation de la nouvelle géographie de la politique de la ville, Ginestous n'a plus réuni les conditions pour intégrer la géographie réglementaire, même si le Contrat de Ville a défini le quartier comme « territoire de veille active ».
- Le Comité de Coordination pour la promotion et en Solidarité des communautés en difficulté migrants et tsiganes (CCPS) qui jouait un rôle fondamental d'accompagnement et de médiation des habitants et des institutions, a stoppé ses activités en 2018. L'association Espoir Tsigane Solidarité a pris récemment le relais et s'attache à restaurer les rapports de confiance avec les habitants et à renouer les relations avec les partenaires pour une meilleure coordination de leurs interventions. C'est le chemin à suivre à l'égard d'un quartier dont les dysfonctionnements appellent une mobilisation et une coordination partenariales actives et investies.

Le quartier de Ginestous cristallise les difficultés générées par la concentration et la spécialisation sociales. La ville de Toulouse s'est donné l'objectif de *« reprendre pied sur le quartier »,* selon l'expression d'une intervenante. C'est la première étape pour améliorer les conditions de vie, d'habitat et ainsi restaurer les droits / devoirs des habitants et des institutions.

5.2 Face à des fragilités persistantes, le défi de l'accès à la scolarisation, à la santé et à l'emploi

En matière d'accès aux droits, les enseignements tirés du précédent schéma soulignent des avancées. Ils révèlent aussi le chemin qui reste à parcourir, notamment en direction des gens du voyage dont les conditions de vie et d'habitat les exposent à une forte précarité.

Des antennes mobiles à l'inclusion scolaire, le chemin parcouru… et des difficultés qui restent à lever

Les enjeux relatifs à la scolarisation et à la réussite éducative des enfants des gens du voyage sont investis et relayés depuis longtemps en Haute-Garonne. La perception des parents et des enfants envers l'institution scolaire s'est améliorée et les approches éducatives développées par l'Education Nationale s'adaptent mieux aux besoins de ces enfants.
S'agissant des principes d'intervention, un changement majeur est intervenu avec l'accent mis sur l'inclusion scolaire. Cette priorité nationale est venue conforter les efforts déployés depuis plusieurs années par les acteurs locaux pour favoriser la scolarisation des enfants du voyage en classe ordinaire dans les établissements de secteur :

- Les « classes mobiles » qui se rendaient sur les aires d'accueil ont progressivement été arrêtées ;
- L'école élémentaire de Ginestous qui ne proposait pas de mixité en accueillant uniquement les enfants du voyage, a été fermée à partir de 2003. Un dispositif de bus a été mis en place pour passer d'une « école spécialisée de fait » à un réseau d'écoles qui se répartissent l'accueil des enfants de Ginestous de manière équilibrée. Cette organisation nécessite chaque année une concertation étroite entre les différents partenaires (l'Éducation Nationale, les familles, l'association Espoir Tsigane Solidarité, la commune de Toulouse et les services de Transport du Conseil départemental).

Les dispositifs de soutien ont évolué en accord avec le principe de l'inclusion scolaire. S'ils restent « spécifiques » par la différenciation pédagogique et l'adaptation des activités d'apprentissage aux besoins des élèves, leur finalité est de soutenir la participation effective et régulière aux cours en classe ordinaire. En Haute-Garonne, un professeur d'école est chargé de mission auprès des Elèves de Familles Itinérantes et de Voyageurs (EFIV) à la direction des services départementaux de l'Education Nationale. Six professeurs, dont quatre itinérants, accompagnent les EFIV dans les classes élémentaires. Deux professeurs en camion-école interviennent sur les terrains de stationnement et de lieux de vie précaires et illégaux de l'agglomération toulousaine pour accompagner et favoriser la scolarisation notamment en maternelle. Deux Unités Pédagogiques Spécifiques (UPS) sont proposées dans les collèges de Saint-Orens et de Plaisance-du-Touch pour faciliter la transition entre l'élémentaire et le second degré. Le Centre académique pour la scolarisation des élèves allophones nouvellement arrivés et des enfants issus de familles itinérantes et de voyageurs (CASNAV), apporte son expertise et ses conseils aux équipes éducatives et pédagogiques (besoins des élèves, mise en œuvre de parcours personnalisés…). Ces dispositifs sont jugés indispensables pour compenser les difficultés et les retards qui peuvent exister dans l'acquisition des savoirs fondamentaux (lecture, écriture, calcul, compréhension orale).

Chez les enfants du voyage, la scolarisation a progressé : d'abord favorisée par des démarches visant à « aller vers », elle s'organise désormais dans un cadre inclusif. Ce changement d'approche souligne le chemin parcouru depuis la mise en place des

camions-école. En élémentaire, la scolarisation des enfants des gens du voyage est globalement respectée : l'école représente un vrai repère, pour les enfants comme pour leurs parents. La scolarisation en maternelle progresse grâce au travail de médiation mais elle reste très inégale selon les familles.

Le passage au secondaire continue à marquer une rupture dans la dynamique de scolarisation : l'entrée au collège peut générer des difficultés, en raison du retard dans les apprentissages en fin d'élémentaire. Contrairement aux apprentissages de l'écrit et de la lecture développés en élémentaire, le sens et l'utilité des programmes et des enseignements généraux du collège paraissent souvent décalés au regard des attentes de professionnalisation. Ces raisons peuvent amener les familles à inscrire leurs enfants au Centre National d'Enseignement à Distance (CNED). Mais cette solution nécessite un encadrement de l'apprentissage que les familles peuvent avoir du mal à assurer sans le relais d'association. Elle peut contribuer à l'isolement des enfants concernés.

La corrélation forte entre les difficultés de santé et les conditions de vie et d'habitat

S'agissant de la santé, les retours des professionnels soulignent que la couverture maladie universelle (CMU), la CMU-Complémentaire (CMU-C), l'aide à l'acquisition d'une couverture maladie complémentaire (ACS) ont globalement permis d'améliorer l'accès aux soins. Comme pour l'ensemble des publics précaires ou fragiles, la complexité d'accès à ces dispositifs et/ou du maintien de l'ouverture des droits crée des situations de « non recours ». C'est parfois aussi la faiblesse ou la saturation de l'offre de santé qui complique les parcours de soins. Les consultations de PMI du Conseil départemental sont l'occasion pour les parents d'aborder avec des professionnels les questions qu'ils se posent au sujet de la vie quotidienne de l'enfant : alimentation, hygiène, sommeil, apprentissages, etc.

Des suivis médicaux plutôt irréguliers et des situations de recours tardif aux soins, via notamment la sollicitation des services d'urgence, sont toujours signalés. La création d'une aire dédiée aux familles de patients hospitalisés au CHU de Rangueil a apporté une plus-value dans le déroulement des hospitalisations. Cependant, le ciblage de ce seul public ne permet pas d'optimiser la capacité importante de l'aire (60 places). Toulouse Métropole souhaite restaurer la vocation d'accueil « généraliste », tout en réservant une partie des places aux familles des patients hospitalisés.

Les intervenants signalent des problèmes de santé récurrents chez les gens du voyage liés pour eux aux conditions de vie et d'habitat précaires, notamment dans les situations d'installation illégale. Les incertitudes quant aux durées de séjour, les déplacements d'un campement précaire à l'autre… sont générateurs de stress qui induit des pathologies multiples : hypertension, cardiopathie mais aussi addiction, alcool chez les hommes et prise de psychotropes chez les femmes, vieillissement précoce… Sur un autre registre, les métiers exercés (peinture, nettoyage de façades, élagage…) exposent à des situations de pénibilité du travail et à des risques de chute ou d'accident. Les activités de ferraillage s'opèrent la plupart du temps sans protection (risques d'intoxication aux métaux lourds).

Les problématiques liées au vieillissement progressent. Pour les personnes qui n'ont connu que ce mode d'habiter, la caravane reste le symbole fort d'une culture mais elle devient plus contraignante avec l'avancée en âge. La perte progressive d'autonomie ou les situations de handicap sont traditionnellement assumées par la famille. Ces prises en charge impliquent une proximité géographique entre l'habitat des enfants et celui des parents. Celle-ci devient plus difficile à mettre en place dans un contexte de tension foncière qui pèse sur les possibilités d'installation.

L'insertion professionnelle : de l'auto-entreprise à l'accès à l'emploi, des voies plurielles à conforter

Les gens du voyage exercent souvent leur activité professionnelle en tant que travailleurs indépendants et souvent de façon polyvalente. Les intervenants rappellent que c'est notamment pour eux un moyen de préserver une forme d'autonomie familiale. Les niches dans lesquelles ils exerçaient traditionnellement leur activité (rempaillage, vannerie, ferraillage, vendanges…) tendent à disparaître et ils se sont réorientés dans les secteurs du commerce, de la maçonnerie, de la peinture, du nettoyage de façade, de l'élagage, du ramonage... La mise en place du statut d'auto-entrepreneur a facilité la déclaration d'activités de proximité indépendantes et a fait progresser l'officialisation des activités.

Des réussites sont évoquées mais les retours sont parfois nuancés.

> Les ressources tirées des activités restent souvent précaires et instables.

> Si la création de sa propre activité fait référence chez les gens du voyage et si les démarches administratives sont facilitées par le statut d'auto-entrepreneur, la faisabilité et la viabilité des projets ne sont pas toujours suffisamment évaluées en amont. Engagés de manière hasardeuse ou insuffisamment préparés, il arrive que les projets tournent court.

> La simplification des démarches administratives va de pair avec leur digitalisation. L'usage des démarches en ligne implique une autonomie numérique et une compréhension de l'écrit. Sur ce registre, les représentants des gens du voyage insistent sur l'importance des formations qui favorisent l'accès au numérique et une autonomie dans l'usage des procédures dématérialisées.

Si les gens du voyage privilégient l'activité indépendante, celle-ci ne peut être envisagée comme la voie exclusive de leur insertion professionnelle. Les freins et les obstacles pour l'accès à l'emploi concernent notamment l'illettrisme ou un manque de maitrise de la lecture/écriture. Lorsqu'ils existent, ces manques complexifient les démarches nécessaires pour l'accès au marché du travail : recherche d'annonces, rédaction de CV et lettres de motivation… Les difficultés évoquées tiennent aussi à la faiblesse des niveaux de qualification, alors même que des savoir-faire existent, sans pouvoir être attestés par un diplôme par exemple.

Ces écueils dans l'accès à l'emploi sont notamment travaillés dans le cadre des dispositifs d'insertion professionnelle que proposent le RSA, les missions locales, le service public de l'emploi (SPE). En s'appuyant notamment sur les associations et les entreprises d'insertion, les expériences dans l'emploi, même sur des temps courts, sont relatées comme étant positives. Mais l'enclenchement d'une telle dynamique implique un accompagnement et une orientation des gens du voyage vers ces dispositifs afin que chacun d'entre eux puissent s'en saisir.