

Le Pays de la Haute Vallée de l'Aude : l'émergence d'un parc de relégation et de nombreuses difficultés à lutter contre le mal-logement en territoire rural

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

L'enquête de terrain réalisée sur le territoire du Pays de la Haute Vallée de l'Aude (comprenant la Communauté de communes du Limouxin et la Communauté de communes des Pyrénées Audoises) a ciblé la manière dont les acteurs locaux s'organisaient pour répondre aux problématiques de mal-logement sur le territoire. En l'occurrence, l'accent a été mis sur la problématique du logement et de l'hébergement et sur l'accompagnement social des personnes défavorisées en milieu rural. L'angle choisi pour traiter le mal-logement sur ce territoire a été déterminé par le partenariat que l'agence Occitanie de la Fondation Abbé Pierre avait noué avec Médecins du Monde sur la commune de Quillan. Par ailleurs, l'appréhension de ce territoire a été facilitée par la connaissance qu'en avait une bénévole de l'agence.

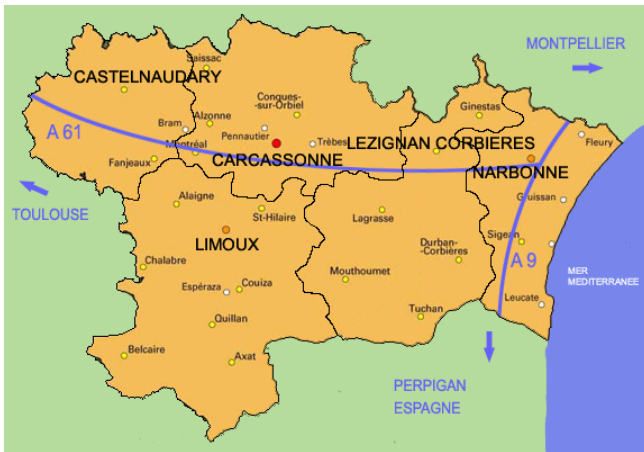
Portrait de territoire

DONNÉES ET INFORMATIONS CLÉS

- **Démographie** : Communauté de communes des Pyrénées Audoises : 14 652 habitants. Communauté de communes du Limouxin : 28 098 habitants.
- **Nombre de communes dans les EPCI** :
 - 62 communes dans la CC des Pyrénées Audoises (siège à Quillan).
 - 78 communes dans la CC du Limouxin (siège à Limoux).
- **Ancienneté de l'EPCI** : création en 2014 des deux intercommunalités.
- **Majorité politique** : Francis SAVY (PS) maire de Mazuby, Pierre Durand (PS), 1^{er} adjoint au maire de Limoux.
- **Niveau de tension du marché immobilier** : détendu.
- **Nombre de logements** :
 - CC des Pyrénées Audoises : 13 457 logements dont 7 215 résidences principales et 1 524 logements vacants (11,3 %).
 - CC du Limouxin : 17 409 dont 13 178 résidences principales et 1 400 logements vacants (10,6 %).
- **Taille du parc social** : 364 logements en 2016 pour la CC des Pyrénées Audoises et 350 (6,2 %) pour la CC du Limouxin.
- **Nombre de quartiers prioritaires** : 1 QPV à Limoux, quartier Aude principalement constitué du centre ancien 130 logements sont présumés indignes essentiellement situés dans le QPV.

LA HAUTE VALLÉE DE L'AUDE : UN TERRITOIRE SENSIBLE

Les territoires de Montpellier et Toulouse, vus de l'Aude, sont devenus des territoires excluants pour leurs voisins. Ils aspirent les emplois et les ressources, et confèrent à leurs lointaines périphéries un statut interstitiel où se reporte une population exclue des villes (ou qui s'exclut des villes). Cette réalité est d'autant plus marquée que l'on s'éloigne des pôles que constituent Narbonne et Carcassonne et que l'on examine la situation des secteurs dit « ruraux ».



La haute vallée de l'Aude s'organise autour de deux Communautés de Communes avec la **ville de Limoux qui constitue la centralité de la CC du Limouxin**, avec 28 098 habitants et la ville de Quillan qui est le siège de la CC des Pyrénées Audoises avec 14 652 habitants (en 2016). D'aucuns se plaignent de ce découpage administratif qui répond à une logique de poids

démographique et non à une réalité géographique et culturelle (surtout en ce qui concerne, semble-t-il, la CC du Limouxin). Ainsi, la situation de la ville de Limoux apparaît un peu décalée par rapport aux autres communes de la Vallée de l'Aude.

Nous ferons le plus souvent ici référence aux problématiques qu'ont en commun les deux Communautés de communes, ce qui signifie que nous mettrons l'accent sur la partie du territoire de la CC du Limouxin (la partie située au sud de Limoux dont les caractéristiques s'apparentent à celles de la CC des Pyrénées audoises).

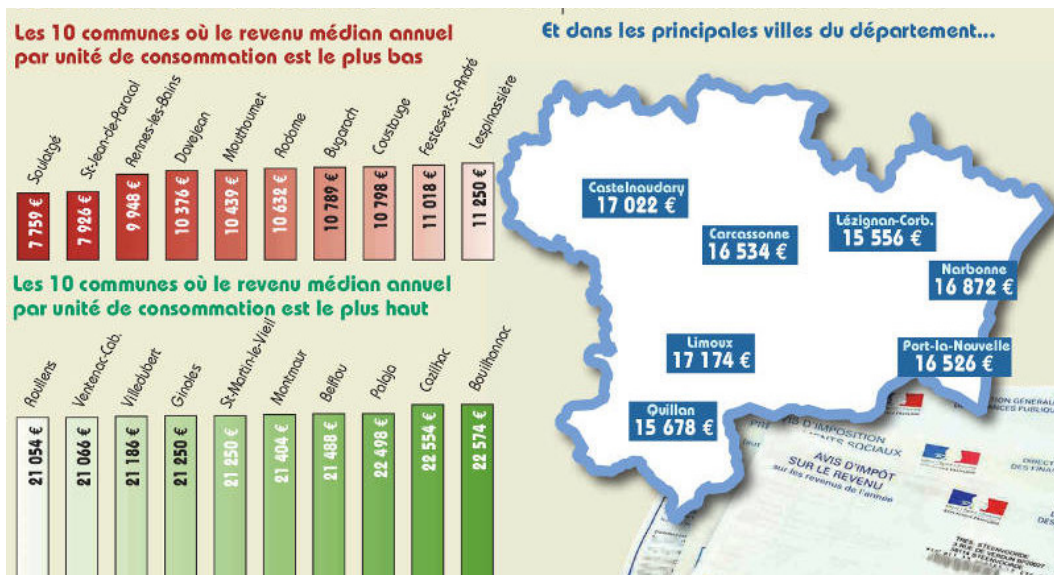
UN DÉPARTEMENT MARQUÉ PAR LA PAUVRETÉ AVEC CERTAINS TERRITOIRES QUI APPARAÎSENT RELATIVEMENT PLUS AISÉS

En France métropolitaine, seule la Seine-Saint-Denis affiche un revenu disponible (qui prend en compte les prestations sociales) par unité de consommation (UC) inférieur à celui de l'Aude (16 726 € contre 17 793 €), alors que la moyenne française s'établit à 20 369 €.

Au niveau départemental, on constate que les communes où le revenu médian est le plus faible, se situent loin des principales villes dans les Corbières, la Haute-Vallée, le Haut-Cabardès.

Par ailleurs, si les habitants de Limoux (comme ceux de Castelnaudary) ont visiblement des revenus supérieurs aux autres citoyens de l'Aude, les secteurs périphériques à dominante rurale connaissent des situations bien plus défavorables, proches de celles de Quillan.

REVENUS MÉDIANS ANNUELS



SOURCE / L'Indépendant, à partir des données de l'Insee, 2014.

Si sans surprise les retraités préfèrent le littoral (dans nombre de ces communes, les pensions de retraites représentent plus de 50 % des revenus...), ils sont également nombreux à Quillan avec 49,7 % des revenus déclarés issus des pensions de retraite.

DES SPÉCIFICITÉS SOCIODÉMOGRAPHIQUES DE LA HAUTE VALLÉE DE L'AUDE QUI CONDITIONNENT DES FORMES DE MAL-LOGEMENT PARTICULIÈRES

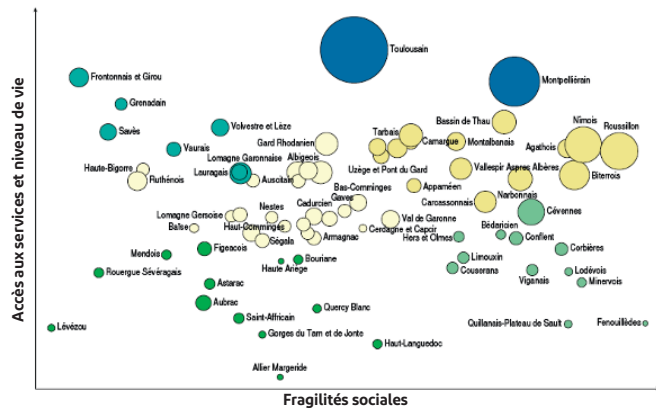
Plusieurs villes ou bourgs maillent le vaste territoire de la Vallée de l'Aude. Certaines de ces villes petites ou moyennes ont connu un passé industriel (à Quillan et dans les communes environnantes comme Couiza) avec une activité autour du meuble, de la chapellerie, de la chaussure... Malgré un certain déclin économique et démographique, le territoire bénéficie encore d'une économie agricole dynamique (vinicole, particulièrement) et cherche un nouveau souffle avec le « tourisme vert ».

Cette fragilité sociale et économique est accentuée par un accès aux services limité (par rapport aux autres territoires de la région Occitanie). Le Limouxin et le Quillanais (selon les anciennes appellations des intercommunalités) apparaissent ainsi dans une étude de l'INSEE (basée sur des sources de 2013 à 2017) dans les catégories de territoires et de population bénéficiant d'une « qualité de vie » dégradée du fait de la conjonction de plusieurs phénomènes : un taux de pauvreté important, un taux d'emploi faible, un éloignement des services et des possibilités de soins, une vulnérabilité énergétique et une dépendance à la mobilité automobile...¹

D'après les témoignages recueillis auprès des élus et des acteurs sociaux du territoire, **l'attractivité résidentielle du territoire s'exerce vis-à-vis de ménages retraités originaires du Nord de la France, mais aussi de Belgique et du Royaume-Uni. À ces ménages qui disposent de revenus stables et suffisants** s'ajoutent d'autres ménages plus précaires et parfois ayant opté pour des modes de vie plus marginaux.

Si la marginalité choisie est importante (liée à une tradition d'accueil du territoire pour les communautés néo-rurales ou sectaires), toute une frange de la population se retrouve en situation d'exclusion subie, ayant « atterri » dans la région au terme d'une trajectoire de vie et d'un itinéraire résidentiel marqués par des ruptures, des problèmes de santé et des difficultés sociales et professionnelles.

ACCÈS AUX SERVICES, NIVEAU DE VIE ET FRAGILITÉS SOCIALES DIFFÉRENCIENT LE PLUS LES TERRITOIRES. POSITIONNEMENT DES BASSINS DE VIE VÉCUS D'OCCITANIE



- Bassins de vie vécus métropolitains avec des indicateurs de qualité contrastés
- Bassins de vie vécus périurbains avec de bonnes conditions de vie mais de longs déplacements domicile-travail
- Bassins de vie vécus avec un accès rapide aux services mais des fragilités sociales
- Bassins de vie vécus marqués par la pauvreté et un accès difficile aux services
- Bassins de vie vécus dans et autour de villes moyennes avec de bonnes conditions de vie
- Bassins de vie vécus très ruraux avec des difficultés d'accès aux services

UN PARC DE LOGEMENTS INDIVIDUELS ANCIEN ET ÉNERGIVORE, TOUCHÉ PAR LA VACANCE

Les caractéristiques des logements présents sur les deux CC (hormis la commune de Limoux et quelques-unes des communes proches) sont assez représentatives de ce que l'on retrouve généralement dans ce type de territoires à dominante rurale :

- Une majorité de maisons (79,5 %) plus que d'appartements (19,3 %) ;
- Des grands logements, avec deux tiers des logements de 4 pièces et plus ;
- Des logements anciens et énergivores dont la très grande majorité a été construite avant 1970 et l'établissement des premières réglementations thermiques.

De même, **le statut d'occupation des logements est caractéristique du milieu rural** : à l'échelle de l'aire urbaine, on compte une majorité de propriétaires (69,5 % en 2015) et une minorité de locataires (28,9 %).

Le marché de l'immobilier est très détendu. Il figure parmi les territoires les moins chers de l'Aude, pour la construction neuve comme pour l'achat dans l'ancien.

¹ CF. Une qualité de vie en Occitanie contrastée selon les territoires, INSEE Analyse, n°69, Janvier 2019.

Ainsi, Quillan se caractérise par des prix moyens au m² de l'ordre de 1 100 € (de 672 € à 1 511 €) pour une maison.

Parc de logements de QUILLAN	2 424 logements
Part des résidences principales	67,6 %
Part des résidences secondaires	16,1 %
Part des logements vacants	16,3 %
Part des logements sociaux / HLM	8,0 %
Part des ménages propriétaires de leur résidence principale	62,8 %

Couiza, plus au nord, fait apparaître des prix plus élevés (1 200 €/m²), tout comme Limoux (1 300 €/m² en moyenne).

Parc de logements de LIMOUX	5 548 logements
Part des résidences principales	83,3 %
Part des résidences secondaires	3,9 %
Part des logements vacants	12,8 %
Part des logements sociaux / HLM	6,2 %
Part des ménages propriétaires de leur résidence principale	53,8 %

La forte vacance et le caractère peu attrayant du patrimoine bâti des centres villes et centre bourg (vétusté, absence de confort, petits immeubles collectifs, en copropriété ou pas...) contribuent au maintien de prix bas, mais aussi favorisent l'installation de ménages (souvent des isolés) pauvres ou précaires, que ce soit en tant que locataires ou propriétaires. Ce parc peut par ailleurs accueillir une population âgée d'anciens habitants aux revenus modestes.

Le parc de maisons individuelles anciennes, dans le diffus ou dans les petits villages, connaît lui aussi un peuplement particulièrement fragile, auquel s'ajoute des phénomènes de cabanisation qui peuvent se développer sur les terrains attenants ou dans des sites plus éloignés.

Ce sont ces formes d'habitat et leur disponibilité qui expliquent l'apparition de poches d'habitat accueillant des ménages, voire des communautés aux modes de vie marginaux.

Les formes de mal-logement sur le territoire de la Haute Vallée de l'Aude : des problématiques d'habitat indigne, de précarité énergétique et d'accès aux droits qui mobilisent de nombreuses associations et ONG

Les deux Maires rencontrés sur le territoire (celui de Couiza et celui de Quillan), chacun à leur façon, ont confirmé leur intérêt pour le logement, évoquant **l'urgence qu'il y a à développer, parallèlement à toute intervention sur l'habitat, des actions contribuant à dynamiser la vie sociale au cœur des villages et des bourgs**. Qu'il s'agisse d'OPAH ou de PIG, des actions ont été réalisées dans les centres bourg tout comme un effort important a été apporté à la qualité des espaces publics et à la voirie. Cependant, **les communes butent sur la désertification progressive des services publics, la diminution des emplois¹, et sur l'affaiblissement des liens entre les populations et les élus locaux** que la proximité pouvait générer mais que des intercommunalités trop vastes semblent menacer.

Les communes des Pyrénées audoises connaissent toutes les mêmes difficultés : celle d'un territoire désormais à dominante rurale (l'industrie du secteur appartient au passé) et isolé, à la population vieillissante, dont le parc de logements, majoritairement privé, présente des signes de dégradation importante. C'est aussi un territoire qui accueille une population originaire d'autres régions qui, pour une part, est attirée par le caractère marginal du territoire et les bas prix qu'offre le parc immobilier.

Les caractéristiques des logements énergivores et parfois très dégradés interrogent sur les capacités des ménages (anciennement comme récemment installés) à entretenir et à chauffer leur bien, au regard de leurs ressources relativement peu élevées. Bien plus, l'absence d'opérateurs sur le territoire semble être une barrière importante à toute amélioration visible et durable du parc immobilier. Plusieurs professionnels dressent un constat alarmant sur la capacité des territoires à inverser les tendances constatées :

- Il n'y a pas d'ADIL dans l'Aude ;

¹ Par exemple, sur la CC des Pyrénées audoises, le taux de chômage (au sens du recensement est de 21.2% alors même que le nombre d'emplois diminue (3 779 en 2016 contre 4 183 en 2011).

- L'intercommunalité ne s'est pas saisie de cette problématique et la plupart des communes ne disposent pas de l'ingénierie suffisante pour mener une politique ambitieuse de lutte contre l'habitat indigne (en dehors de Limoux qui dispose d'un Contrat de ville) ;
- L'opérateur du PIG (Urbanis) est basé à Perpignan : il est censé intervenir à la demande mais les maires prennent peu d'arrêtés de péril et ne sont pas outillés pour s'engager dans des procédures longues...

qui en fait un rouage politique de l'action de l'État. L'État local apparaît par ailleurs démuné de moyens et très éclaté dans ses compétences, avec l'ARS, la Préfecture, la DDTM et la DDCS (sans parler du Pôle de lutte contre l'Habitat indigne et de l'ANAH)... Et si l'organisation territoriale de l'État a perdu son efficacité (même en matière de repérage et d'observation, le contact avec le territoire s'est distendu...), les opérateurs sont défaillants ou en difficulté, et les EPCI tardent à intégrer les questions d'habitat à leur projet de territoire.

Personne ne semble savoir ce qu'il doit faire, ni comment s'y prendre. Plus grave encore, il semble qu'aucun acteur ne se sente réellement responsable de la question.

Il reste les associations caritatives qui soulagent les ménages, mais qui ne peuvent pas mener une action cohérente, durable et structurante. Il convient de leur reconnaître toutefois le mérite de mettre au jour les situations et de réaliser, en plus du soutien apporté aux personnes, une veille salutaire sur la situation des plus souffrants¹ mais aussi sur les abus des marchands de sommeil. Car le risque existe, au nom d'une vision libérale du développement du territoire, de vouloir évincer les indigents, ou tout au moins, de les invisibiliser. **La municipalité de Quillan a ainsi décidé d'interrompre toute forme d'accueil et de soutien aux personnes défavorisées de la commune, en fer-**

Gouvernance et stratégies de lutte contre le mal-logement

En matière de lutte contre l'habitat indigne, le constat de blocage est clair : pour les représentants des services de l'État, « *La LHI n'est pas accessible aux "petits" maires* », tandis que pour les Maires, leurs moyens et prérogatives sont en recul et l'intercommunalité n'est pas forcément la bonne échelle pour intervenir en proximité.

Un regard plus critique pourrait accuser encore le trait : aujourd'hui dans l'Aude plus personne ne porte la politique en faveur de la LHI. **La DDTM a perdu son expertise et est passée sous la coupe du Préfet**

L'ACTION DE MÉDECINS DU MONDE À QUILLAN

À l'origine de cette action, une délégation de Médecins du Monde a eu la volonté de travailler en marge des programmes « historiques » de l'ONG, sur les nouvelles précarités et leurs influences sur la santé.

L'Aude et Quillan ont été choisis en 2014 suite à la décision du nouveau Maire de la Ville de ne pas continuer à mettre à disposition la Maison EPI, un local qui permettait d'accueillir dans un lieu unique différents intervenants sociaux et médico-sociaux (CPAM, CAF) ainsi que des associations... Une décision qui a été prise au motif de ne pas stigmatiser la ville et de ne pas encourager l'arrivée de personnes précaires sur le territoire (pas d'« appel d'air »).

Un projet santé avait été développé dans le cadre de ce lieu ; et c'est suite à l'interpellation des médecins du territoire et des Restos du Cœur que Médecins du Monde a décidé de s'implanter à Quillan dans le cadre du programme « médiation Santé ». Deux entrées ont été définies :

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

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

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

¹ La distribution alimentaire des restos du Cœur à Quillan est la plus importante de l'Aude.

mant la maison de services publics (Maison EPI) qui rassemblait la CPAM, les services du Département, la CAF et les associations, **et en refusant la domiciliation à tous ceux qui n'ont pas d'emploi sur**

la Communauté de communes. L'intervention sociale sur ce territoire relève parfois de l'humanitaire, malgré une intervention conséquente des Services du Conseil départemental.

En synthèse

- Un territoire majoritairement rural et pauvre qui se caractérise par un parc de logements ancien qui se dégrade continuellement. Son état explique qu'il est en partie vacant et généralement occupé par des ménages au très faible niveau de ressources (dont une part sont des « exilés » des grandes métropoles).
- Une problématique spécifique de population aux modes de vie et d'habitat marginaux.
- Un questionnement fort sur les droits et devoirs de certains maires qui refusent la domiciliation.
- Une présence très forte des associations et des ONG (Médecins du Monde, restos du cœur...) pour suppléer la carence de l'intervention publique mais aussi répondre à des problématiques spécifiques telles que l'accès aux soins.
- Une action sociale départementale encore très présente (les AS du département seraient les derniers

représentants publics sur le territoire) et qui s'appuie sur une dynamique d'« aller vers » les publics en difficultés.

- Un manque de sensibilité et de culture « habitat » des élus locaux, qui sont peu mobilisés dans la lutte contre le mal-logement (notamment la LHI). En cause, le manque de moyens humains, de compétences et d'outillage pour lutter efficacement contre le mal-logement, mais aussi une dilution des responsabilités qui nuit au traitement efficace et rapide des situations. De manière générale une absence de portage de la LHI avec une gouvernance qui peine à se structurer de façon efficace :
 - ° Une intercommunalité dont la compétence habitat se structure progressivement, mais qui manque encore de moyens et de reconnaissance institutionnelle ;
 - ° Des services de l'État émiettés et peu orientés vers la LHI ;
 - ° Des opérateurs (LHI) très « discrets », car peu sollicités.

LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

Noms	Structures - Fonctions occupées
Élus	
Jacques HORTALA	Ville de Couiza - Maire
Marie SEBILLE	Ville de Couiza - Conseillère municipale
Pierre CASTEL	Ville de Quillan - Maire
Administration / Acteurs institutionnels	
F.- X. FAVRE	DDTM - Directeur adjoint à l'Habitat
Lucille CADEJEAN	DDTM - Chargée de mission Rénovation urbaine
Bénédicte FONT	Villes de Quillan / Axat - Assistante sociale
Audrey ALONSO	Ville d'Espéras - Assistante sociale
Bénédicte DUPRE	Ville de Couiza - Assistante sociale
Nathalie TRICHEUX	Centre médico-social Limoux Quillan - Chef de Service
Opérateurs et associations	
Flavienne MAZARDO-LUBAC	Médecins du Monde - Coordinatrice
Huguette DUBOIS	Médecins du Monde - Bénévole
Romain CLERBOUT	Urbanis - Chef de projet
Personnes mal logées	
Nelly	Personne âgée isolée vivant en caravane
Gilles	Ancien SDF vivant en habitat indigne