

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

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

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

Portrait de territoire

DONNÉES ET INFORMATIONS CLÉS

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

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

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

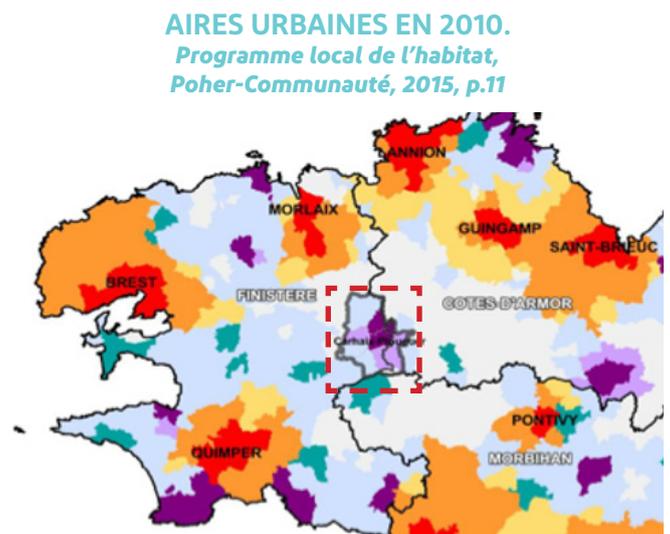
En l'absence de données récentes produites par l'INSEE, nous nous sommes appuyés sur le diagnostic du PLH de Poher Communauté (en date de décembre 2015).

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

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

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

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



SOURCE / CERUR - Groupe Reflex

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

ÉVOLUTIONS DÉMOGRAPHIQUES ENTRE 2010 ET 2015

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

SOURCE / Insee.

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

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

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

² INSEE RP 2010 et RP 2015.

³ INSEE RP 2010 et RP 2015.

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

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

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

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

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

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

DONNÉES SOCIO-ÉCONOMIQUES

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

SOURCE / Insee, 2015.

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

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

³ Ibid.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TAUX DE LOGEMENTS VACANTS EN 2010 ET 2015

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

SOURCE / Insee.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

• L'OPAH du pays COB

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

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

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

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

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

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

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

Gouvernance et stratégies de lutte contre le mal-logement

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

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

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

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

Places gérées par l'association Carhaix Relais :

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

Places gérées par la fondation Massé Trévidy :

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

En projet :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Les points clés pour le colloque :

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

LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

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