

# La lutte contre le sans-abrisme et pour le « Logement d'abord » dans la Communauté Urbaine de Limoges Métropole

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

## Portrait de territoire

### DONNÉES ET INFORMATIONS CLÉS

- **Démographie** : troisième pôle urbain de Nouvelle-Aquitaine, 208 705 habitants (sur environ 375 000 que compte le département de la Haute-Vienne).
- **Nombre de communes dans l'EPCI** : 20 communes.
- **Ancienneté de l'EPCI** : Communauté Urbaine en place depuis janvier 2019.
- **Majorité politique** : Limoges Métropole est présidée par Jean-Paul Duret (anciennement PS soutenant Emmanuel Macron), maire de Pazanol (10 983 habitants en 2016) jusqu'en 2020. Guillaume Guérin (Les Républicains) prend sa suite à la tête de la Métropole en 2020. Émile Roger Lombertie (Les Républicains) est maire de Limoges depuis 2014 ; il est réélu en 2020.
- **Nombre de logements** : plus de 117 000 logements, dont environ 71 % du parc à Limoges. Le taux de vacance est élevé : 11 % selon FILOCOM (2015).
- **Parc social** : 19 946 logements sociaux à Limoges, 23 591 sur l'ensemble de Limoges Métropole (inventaire SRU 2018). Seule Limoges est en conformité avec les objectifs de la loi SRU (28,5 % de logements sociaux en 2015) et dépasse les 25 %. Parmi les autres communes de Limoges Métropole, aucune n'est jugée comme « carencée SRU », bien que plusieurs communes périphériques à Limoges soient déficitaires en logements sociaux car il est considéré qu'elles font suffisamment d'efforts pour augmenter leur parc social et répondre au déficit constaté en logements sociaux. Les logements sociaux correspondent à 39 % des nouveaux logements construits entre 2013 et 2017<sup>1</sup>.
- **Nombre de quartiers prioritaires** : 9 QPV.
- **PPPI** : environ 3 200 logements potentiellement indignes (2013).
- **Nombre de demandeurs de logement social** : 5 192 demandeurs pour 2 365 attributions (SNE, 2017).
- **Niveau de tension du marché** : marché détendu.

### LES DYNAMIQUES SOCIODÉMOGRAPHIQUES DE LA CU DE LIMOGES MÉTROPOLE

**La CU de Limoges Métropole est fortement marquée par le poids démographique, résidentiel et économique de la ville de Limoges.** Pôle universitaire, économique et d'emploi, Limoges se compose d'environ 135 000 habitants, alors que la plus petite ville de l'agglomération ne recense qu'un peu moins de 1 000 habitants. Une seule autre ville de l'agglomération compte plus de 10 000 habitants en 2016 (Panazol, 10 983 habitants).

**La population de Limoges Métropole est plus âgée que la moyenne nationale** avec 22 % de personnes de moins de 20 ans (25 % en France) et 26,9 % de plus de 60 ans (24,5 % en France) en 2015. Les familles avec enfants, associant les familles monoparentales, atteignent 27,8 %.

Territoire d'ouvriers (18,9 % de la population totale), d'employés (29,5 %) et de professions intermédiaires (30 %), **Limoges Métropole connaît un taux de chômage conséquent et en augmentation** (14,9 %

<sup>1</sup> Source : Ministère de la Cohésion des territoires - DHUP - Infocentre SISAL.

en 2015). La zone d'emploi de Limoges a été impactée par la crise depuis 2008 et peine à retrouver une dynamique favorable. Les secteurs du tertiaire marchand et non marchand, ainsi que la construction, portaient le marché de l'emploi local, alors que les secteurs industriels et de l'agriculture subissaient déjà des pertes d'emplois avant la crise. Toutefois, l'emploi salarié décline depuis dans tous les secteurs et seul l'emploi public résiste.

**Le taux de pauvreté atteint 16,7 % dans l'agglomération** et se concentre principalement dans le parc social (34,3 % contre 5 % parmi les propriétaires). **La pauvreté touche fortement les populations jeunes** (33,2 % des moins de 30 ans, 24,1 % des 30-39 ans et 20,2 % des 40-49) et la proportion de populations pauvres décline avec l'âge.

**Limoges concentre la population la plus fragile de l'agglomération, avec notamment neuf quartiers prioritaires**, dont certains font l'objet d'importantes stratégies d'évitement de la part des ménages dits « stables ». Les quartiers de Beaudreuil, la Bastide et Val de l'Aurence Sud sont ainsi fortement stigmatisés en raison de leur dégradation et du stigmatisme associé aux grands ensembles. Les premières et secondes couronnes, composées principalement d'habitat pavillonnaire, attirent davantage les classes moyennes et supérieures, en particulier les primo-accédants qui y trouvent des pavillons moins chers qu'en centre-ville de Limoges.

En outre, depuis 2015 et comme de nombreux territoires métropolitains, l'agglomération de Limoges a dû faire face à d'importants flux migratoires. Le nombre de demandeurs d'asile et de migrants a connu un pic en 2015 à plus de 1 200 personnes, puis une stabilisation à un peu moins d'un millier de personnes par an depuis 2017. L'ARSL (Association de Réinsertion Sociale du Limousin) gère la Structure de Premier Accueil pour Demandeurs d'Asile dont le flux était de 900 demandeurs d'asile en 2018, principalement des jeunes hommes et jeunes femmes isolées, parfois avec enfants. L'accueil des migrants et demandeurs d'asile et l'hébergement inconditionnel des déboutés du droit d'asile constituent un des enjeux majeurs pour le territoire.

Dans ce contexte, Limoges Métropole fait partie des 24 territoires ayant bénéficié du Plan national pour le « Logement d'abord et la lutte contre le sans-abrisme » (2018-2022) qui propose « *un changement de modèle à*

*travers une réforme structurelle et ambitieuse de l'accès au logement pour les personnes sans domicile* ». Intervenant dans un marché du logement détendu, la Communauté Urbaine bénéficie d'un maillage structuré des acteurs du logement, de l'habitat et de l'hébergement qui a facilité la réponse du territoire à l'AMI « Logement d'abord » et doit permettre une mise en œuvre effective de cette démarche de résorption du sans-abrisme, rompant avec les parcours « en escalier » de l'insertion par le logement.

## UN MARCHÉ DE L'HABITAT DÉTENDU

L'agglomération de Limoges se caractérise par un parc ancien de logements et un marché de l'habitat détendu. 71 % du parc se concentrent à Limoges. Un diagnostic du marché de l'habitat de Limoges Métropole souligne deux enjeux pour l'agglomération<sup>1</sup> : la dynamique de périurbanisation en cours et pour laquelle il est possible de rationaliser la localisation et la typologie de la production de logements, et le risque de déclassement de l'offre résidentielle existante (parc privé et parc social).

Le taux de propriétaires est plus bas à Limoges Métropole qu'à l'échelle régionale (50,9 %, contre 62 % en Nouvelle Aquitaine et 58 % au niveau national). **Les prix immobiliers et les loyers y sont plus bas qu'à l'échelle nationale, aussi bien dans le parc privé** (autour de 9 € du m<sup>2</sup> pour l'EPCL, contre 12,7 € au niveau national) que social (5,02 € du m<sup>2</sup> contre 5,72 € au niveau national)<sup>2</sup>. Le parc social accueille les ménages les plus pauvres, en particulier dans les quartiers prioritaires. De plus, malgré le contexte détendu, **le nombre d'expulsions locatives est en augmentation** depuis une dizaine d'années, avec 269 commandements de quitter les lieux en 2018, contre 151 en 2011 (et d'importantes variations d'année en année, les années 2013 et 2014 ayant été les années avec le plus grand nombre d'expulsions effectives).

La vacance est importante dans l'agglomération et constitue un des enjeux prioritaires de mobilisation pour faciliter l'accès au logement des personnes sans domicile personnel. Selon les données Filocom de 2015, **11 % des logements étaient vacants et plus de 3 000 logements étaient inoccupés depuis plus de deux ans**.

Dans ce contexte, **l'agglomération a fait le choix de réduire ses objectifs de construction neuve et**

<sup>1</sup> Rapport d'activités 2017 de Limoges Métropole.

<sup>2</sup> Pour le parc privé, Clameur 2018 et pour le parc social, RPLS 2017.

**privilégie un rééquilibrage de son peuplement qui passe à la fois par la mise en place d'une Convention Intercommunale d'Attribution (CIA) et par des efforts de constructions de logements sociaux dans les communes périphériques à Limoges.** Le PLH en cours de finalisation identifie trois enjeux majeurs :

- Limiter les risques de suroffre de logements en maitri-

sant le développement de l'offre neuve et en mettant l'accent sur la reconquête du tissu existant ;

- Limiter les spécialisations géographiques de peuplement ;
- Renforcer le pilotage communautaire de la politique locale de l'habitat et les outils de mise en œuvre.

## DES RECOURS DALO AUX RÉSULTATS POSITIFS, AU CONTRAIRE DES RECOURS DAHO

L'association « Dessine-moi un Logement », bénéficiant du soutien financier de la Fondation Abbé Pierre, soutient les ménages les plus fragiles (personnes à la rue, hébergés chez un tiers, menacés d'expulsion, mal-logés) pour faire reconnaître leurs droits au logement. Elle gère la permanence d'accès au droit au sein de la Maison de la Justice et du Droit.

En 2018, l'association a aidé 117 ménages. Elle a saisi la Commission de médiation (Comed) de la Haute-Vienne pour 28 ménages. Elle a soutenu 12 recours DALO et 16 recours DAHO. Si les recours DALO ont des sorties positives, ce n'est pas le cas des recours DAHO. Cette différence est à l'image de la situation du logement et de l'hébergement sur le territoire, où le marché détendu est favorable aux ménages prioritaires pour l'accès au logement social, mais où la saturation du secteur de l'hébergement demeure.

## UN PARC SOCIAL CONCENTRÉ DANS LA VILLE DE LIMOGES, QUI SOUFFRE D'UNE VACANCE IMPORTANTE MALGRÉ DE NOMBREUX DEMANDEURS EN ATTENTE

Le parc social, d'un peu plus de 20 000 logements, représente environ 20 % du parc total. Près de la moitié de ce parc se situe dans les neufs quartiers politique de la ville de l'EPCI. Cinq bailleurs sont présents dans l'agglomération et le parc social se répartit sur 19 des 20 communes de la CU, bien que 85 % des logements sociaux se situent dans la ville de Limoges.

**L'objectif de la CU est de mieux équilibrer le parc social en construisant davantage en dehors de la ville de Limoges.** Des efforts de construction de logements abordables sont par ailleurs notables puisque les logements sociaux correspondent à 39 % des nouveaux logements construits entre 2013 et 2017<sup>1</sup>.

Malgré un marché de l'habitat détendu et une vacance dans le parc social, notamment dans le parc du principal bailleur Limoges Habitat (plus de 500 logements vacants, dont une grande majorité dans les quartiers prioritaires), le parc locatif social demeure relativement tendu. Selon les données SNE 2018, la tension sur la

demande de 1,74. Les données SNE font état de **5 192 demandeurs pour 2 365 attributions** en 2017 : la rotation est donc plus importante qu'à l'échelle nationale, mais insuffisante pour offrir un logement digne dans des délais raisonnables aux demandeurs. De plus, les demandeurs disposent de revenus faibles : près de 80 % ont des ressources inférieures aux plafonds PLUS et environ 40 % sont actifs.

La fluidité dans le parc est en principe facilitée par les bas loyers pratiqués dans le logement social, **mais la dégradation d'une partie du parc et la stigmatisation des quartiers de grands ensembles s'est traduite par une paupérisation du peuplement, surtout depuis la crise de 2008.** De plus, une certaine concurrence existe entre le parc privé dégradé et le parc social, les loyers pratiqués dans le parc privé ancien étant parfois proches de ceux du social. Par ailleurs, un certain nombre de marchands de sommeil sévissent dans Limoges, en particulier pour loger les personnes en situation irrégulière qui ne peuvent accéder au parc social.

<sup>1</sup> Ministère de la Cohésion des territoires - DHUP - Infocentre SISAL.

## Sans-abrisme, hébergement et logement adapté à Limoges Métropole

### UN ENGORGEMENT DU 115 ET DES DISPOSITIFS D'HÉBERGEMENT D'URGENCE ET D'INTÉGRATION

Malgré un marché local de l'habitat détendu, les enjeux en matière d'hébergement dans la Métropole de Limoges sont caractéristiques des tensions et difficultés observables dans de nombreux territoires métropolitains :

- Engorgement de l'hébergement d'urgence et recours à des nuitées d'hôtel trop important ;
- Inadaptation des modalités d'accueil et d'accompagnement de l'hébergement d'urgence à certains publics ;
- Manque de dispositifs facilitant l'accès direct au logement et sécurisant les bailleurs sociaux.

En 2018, le SIAO recense près de 1 200 demandes d'hébergement d'urgence (1 185 ménages, soit 1 856 personnes) et 440 demandes hors hébergement d'urgence. Cela constitue une baisse de la demande d'hébergement d'urgence de 30 % par rapport à 2017. Au moment de l'appel au 115, 45 % des personnes se déclarent à la rue et 33 % hébergées chez un tiers.

**Toutefois, cette baisse masque plusieurs réalités.** L'Association de Réinsertion Sociale du Limousin (ARSL), gestionnaire du SIAO depuis 2011, explique la réduction des appels au 115 par de meilleures mises à l'abri dans le cadre du Plan hivernal, l'ouverture en 2018 d'un abri de nuit de 15 places géré par Hestia, des défauts ponctuels de la ligne téléphonique, mais aussi par une situation de squat de l'ancien Centre Régional de Documentation Pédagogique de Limoges.

De plus, **aucun comptage ou recensement des personnes à la rue n'existe à Limoges et ses environs.** Les collectifs de défense des droits des étrangers et des mal-logés appellent à ce comptage pour que la réalité du sans-abrisme soit mieux connue dans l'agglomération.

**La demande d'hébergement d'insertion demeure importante** (306 demandes en 2018 pour 277 ménages distincts, soit 345 adultes et 131 enfants).

### L'ACCUEIL DE NUIT DE L'ASSOCIATION HESTIA

Les associations Hestia et Marianes, gérant deux CHRS, un CADA et un abri de nuit, ont fusionné en janvier 2019 afin d'être « plus fortes ensemble » à la suite de difficultés financières de l'association Marianes. Le nouveau projet associatif piloté par Hestia prend appui sur le logement d'abord, l'intégration et l'innovation, et l'ingénierie de projet.

Récemment, l'association Hestia a mis en place un nouvel accueil de nuit qui doit être un **lieu de repérage des publics éligibles au « logement d'abord »**. Un travailleur social est présent auprès des publics hébergés pour les inciter à être dans un accompagnement vers le logement, via une offre financée par l'ALT.

L'abri de nuit est à destination des personnes isolées ou couples sans enfants, et a hébergé plus de 250 personnes différentes en 2018. Il accueille pour une durée de 14 nuits maximum des personnes en errance, des « accidentés de la vie », des bénéficiaires du RSA à la suite d'une expulsion locative, et des jeunes (sortant de CPH, d'ASE ou mis à la porte) à qui il est possible d'éviter le passage de structures d'hébergement en structures d'accueil.

Malgré l'ouverture de l'abri de nuit (15 places) par Hestia, d'un nouveau centre d'hébergement d'urgence (23 places) et de la création de 23 places supplémentaires d'hébergement d'urgence en 2018, le nombre de places d'hébergement d'urgence et d'insertion demeure insuffisant. Les rotations sont trop faibles dans le domaine de l'hébergement pour que toutes les demandes soient satisfaites et que de nouvelles demandes soient absorbées.

Face à ces difficultés, on observe un **bon partenariat entre les opérateurs associatifs de l'hébergement et les bailleurs sociaux**, qui a permis le développement d'une offre d'hébergement élargie dans le diffus (de type CHRS « hors les murs »). Les personnes hébergées se retrouvent ainsi directement en logement dans le parc social, et des mécanismes de baux glissants sont en cours d'expérimentation pour que le bail glisse à leur nom et qu'ils deviennent locataires en titre. Les baux glissants doivent en particulier bénéficier aux publics réfugiés hébergés par le Centre Provisoire d'Hébergement (CPH).

**Les bailleurs sociaux trouvent ainsi une solution face à la vacance, et contribuent à l'effort pour le logement de tous**, bien que l'on puisse noter une concentration de leurs propositions dans les quartiers prioritaires pouvant apparaître contraires aux logiques de déconcentration de la pauvreté et de soutien à la mixité sociale dans les quartiers d'habitat social.

### UN SECTEUR DE L'HÉBERGEMENT ET DES LOGEMENTS ADAPTÉS QUI ACCUEILLENT PRINCIPALEMENT DES JEUNES ET DES PERSONNES ÉTRANGÈRES

**Le public de l'hébergement d'urgence se caractérise par une grande majorité de personnes étrangères** (70 % des appelants au 115 en 2018), pour certains en demande d'asile (32 % des appelants du 115 en 2018), et pour d'autres en situation irrégulière ou à droits incomplets. 54 % des demandeurs d'hébergement d'insertion sont étrangers et 56 % sans ressources. Limoges Métropole connaît en effet une croissance importante des migrants, des réfugiés et des demandeurs d'asile, notamment de jeunes demandeurs d'asile pour beaucoup allophones, de nationalités très diverses.

Pour y répondre, un Centre d'accueil et d'orientation (CAO) de 90 places et un Centre d'Accueil d'Examen des Situations (CAES) de 40 places ont été créés à Limoges. Un Programme d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile (PRADHA) est en place avec une capacité d'accueil de 34 places. **Les situations administratives des personnes accueillies contraignent cependant la capacité des intervenants sociaux de les orienter vers des logements pérennes. Il ne s'agit donc pas de la cible privilégiée dans le cadre du « logement d'abord ».**

Le nombre de migrants et de demandeurs d'asile s'est stabilisé depuis 2017 autour de 900 à 1 000 personnes. Pourtant, une question fait débat dans l'agglomération : **quelles solutions offrir aux déboutés du droit d'asile ?** En effet, le nombre de déboutés sans solution d'hébergement est important et les sorties sèches de CADA ou de HUDA sont nombreuses. Si l'ARSL tente d'anticiper les sorties sèches en rappelant leurs droits aux déboutés et en les incitant à trouver des solutions au sein de leurs communautés, force est de constater qu'un nombre très important de personnes déboutées se retrouvent à la rue.

**Au-delà des migrants, les jeunes sont parmi les plus touchés par les situations de mal-logement** : jeunes sortant de l'Aide Sociale à l'Enfance,

### LE SQUAT SOUTENU PAR L'ASSOCIATION CHABATZ D'ENTRAR

Le Collectif Chabatz d'Entrar a été créé fin 2016 à la suite de l'arrivée importante de migrants et de demandeurs d'asile dans le département de la Haute-Vienne. 25 structures soutiennent le lancement du collectif, notamment des associations (la Ligue et la Maison des Droits de l'Homme, Sans-Papiers de la Haute-Vienne, la CIMADE...), des syndicats et certains partis politiques de gauche.

Alors que le collectif se concentrait sur le droit des migrants, ses membres s'investissent à la fin de la trêve hivernale en 2018 dans le soutien d'une situation de squat par quelques migrants dans l'ancien Centre Régional de Documentation Pédagogique de Limoges (leur nombre s'est élevé à 88 migrants - dont 35 enfants, tous scolarisés, et 58 adultes, la plupart déboutés du droit d'asile). Depuis mai 2018, le bâtiment est occupé, composé de chambres individuelles, de sanitaires et d'un espace collectif de restauration. Des soutiens bénévoles ont permis de meubler l'immeuble et des initiatives, notamment associatives (Secours Populaire Français, Secours Catholique, Banque Alimentaire, Restos du Cœur) et de certains étudiants de la faculté de lettres toute proche, se sont multipliées en soutien aux résidents squatteurs (cours de français, ateliers théâtre, atelier cartographie, soutien scolaire, etc.).

Propriété du Conseil régional après son acquisition en 2014 auprès de l'État et vacant depuis près de huit ans, le bâtiment doit être prochainement libéré. Une procédure d'expulsion a été actée par le Tribunal Administratif de Limoges en avril 2019, après un an de squat. L'avocate du collectif Chabatz d'Entrar dénonce le délai d'à peine 15 jours donné aux ménages pour quitter les lieux et demande à ce que l'expulsion ne se fasse qu'à la fin de l'année scolaire pour ne pas entraver la scolarisation des enfants. Une prorogation du délai est accordée, mais seulement jusqu'au 25 mai 2019. 75 personnes sont concernées, dont 27 enfants et trois femmes enceintes. Certains relogements ont été rendus possibles par l'intermédiaire d'Habitat et Humanisme, mais les situations de personnes soumises à une OQTF ne sont pas résolues. Dans ce contexte et estimant à 200 le nombre de personnes sans-abris à Limoges, le collectif demande la création de 200 nouvelles places d'hébergement.

## L'ÉPINEUSE QUESTION DES DEMANDEURS D'ASILE, DES RÉFUGIÉS ET DES DÉBOUTÉS DU DROIT D'ASILE

L'ARSL a travaillé en collaboration avec l'association Hestia pour l'accueil et la mise à l'abri de ces publics dans le cadre d'un marché public courant de 2015 à 2018. Un marché public encadre le développement des structures d'accueil et d'hébergement des demandeurs d'asile et des réfugiés depuis 2019. L'ARSL, Coalition et France Terre d'Asile ont remporté ce marché régional et se répartissent le territoire régional. En complément, l'association Hestia gère un CADA dans le quartier Beaubreuil au nord de Limoges et dans le quartier de la Bastide (27 logements de types T2 à T4 ; 184 personnes hébergées en 2018 dont 78 enfants).

L'ARSL gère aujourd'hui dans le département de la Haute-Vienne :

- Une SPADA créée le 1<sup>er</sup> janvier 2016 permettant l'évaluation de la vulnérabilité des publics accueillis et les orientant vers les services de la Préfecture dans les trois jours après leur premier accueil ;
- Un HUDA (35 places éclatées à Limoges pour 80 personnes accueillies en 2018) et un CADA (90 places éclatées dans Limoges et le département pour 168 personnes accueillies en 2018) ;
- Un CPH départemental depuis 2018.

Deux pôles structurent l'ARSL (un pôle intégration, financé par le BOP 303 « Immigration, Asile et Intégration », et un pôle urgence, financé par le BOP 177 « Hébergement, parcours vers le logement et insertion des personnes vulnérables »), et les publics jonglent d'un pôle à l'autre sans que de réelles solutions pérennes ne leur soient apportées.

Les personnes soumises à une OQTF (Obligation de quitter le territoire français) ou la contestant, se retrouvent à la rue ou hébergées chez des tiers dans des situations inacceptables. L'HUDA hôtel était une solution à laquelle la DDCS souhaite mettre fin : 40 nuitées mensuelles, très coûteuses, pouvaient être attribuées par l'ARSL et seront prochainement transformées en 40 places d'HUDA. Les nuitées d'hôtel ne pourront plus être mobilisées pour les personnes soumises à une OQTF, ce qui interroge sur le type de solutions d'hébergement, à défaut de logement, inconditionnelles qui pourront leur être proposées.

Concernant les réfugiés en revanche, le CPH expérimenté par l'ARSL est une réussite. **Les baux glissants proposés aux personnes hébergées dans le parc social sont aujourd'hui activés et l'association recherche de nouveaux logements pour continuer de développer cette offre de logement accompagné pour les réfugiés vulnérables.** Or, l'ARSL se trouve dans une situation délicate car certains bailleurs, jusqu'alors partenaires, ne jouent plus le jeu en raison de concurrences politiques et associatives.

jeunes décohabitants de chez leurs parents, jeunes en errance, etc. **Les demandes formulées au SIAO, quel que soit le type d'hébergement, proviennent à 38,5 % de jeunes de moins de 25 ans en 2018** (contre 25 % en 2017).

Cette caractéristique a encouragé les acteurs de l'hébergement et de l'action sociale à se centrer sur ce public. Le CCAS de Limoges cible ainsi les publics jeunes orientés par la Mission Locale pour ses logements financés par l'ALT. La Mission Locale joue ainsi un rôle central de repérage et d'orientation des jeunes en difficulté.

Des actions innovantes sont également proposées à ces mêmes jeunes, tel que **le dispositif « la Coloc » ciblant des jeunes sortis de l'Aide Sociale à l'En-**

**fance** à leur majorité ou à l'issue d'une prise en charge de type contrat jeune majeur. En plus d'un logement en sous-location pour une durée de 10 à 12 mois pour les jeunes en « garantie jeune » (de 16 à 18 mois pour les jeunes en parcours scolaire ou de formation), un accompagnement à « l'habiter » est proposé à six jeunes en situation de précarité. L'objectif est de doubler le nombre de places. Ce dispositif a été permis par l'obtention d'un appel à projets de la DIHAL et est soutenu par le Conseil Départemental et les MECS de la Haute-Vienne.

## L'ASSOCIATION VARLIN PONT-NEUF AUX CÔTÉS DES JEUNES

Varlin Pont-Neuf gère une Résidence Habitat Jeunes de 70 logements meublés à Limoges tous conventionnés APL, pour des jeunes de 16 à 30 ans : salariés, stagiaires, étudiants, demandeurs d'emploi, apprentis, saisonniers, intérimaires... 6 logements sont conventionnés avec le CCAS de Limoges dans le cadre du dispositif d'ALT. À ces 70 logements s'ajoutent 7 appartements de type T3 / T4 depuis avril 2018 pour l'accueil de Mineurs non accompagnés.

L'association est également mobilisée dans la Plateforme mobilité départementale de la Haute-Vienne en mettant à disposition des scooters et des voitures pour les personnes en situation de précarité. Elle collabore également avec le PLIE pour l'emploi et l'insertion des adultes et met en place le dispositif Entreprendre en Nouvelle-Aquitaine pour favoriser l'entrepreneuriat local.

## Gouvernance et stratégies de lutte contre le mal-logement

### UNE STRUCTURATION RÉCENTE DE LA COMMUNAUTÉ URBAINE

**La CU de Limoges Métropole est en place depuis janvier 2019.** Elle a été instaurée après 18 années de transformations des instances intercommunales à la suite de la création en 2001 de la Communauté de communes de l'agglomération de Limoges, devenue Communauté d'agglomération en 2004, année où elle prendra le nom de « Limoges Métropole ».

La CU émane d'un consensus politique obtenu en 2018 entre la Ville et l'EPCI et retranscrit dans un Pacte de gouvernance et un Protocole d'accord signés par les communes partenaires après plusieurs années de débat. En effet, à la suite de la loi NOTRe de 2015, l'agglomération de Limoges a perdu son statut de capitale régionale, et a alors obtenu par dérogation l'autorisation de se transformer en Communauté urbaine. En 2016, un premier projet d'agglomération est mis en échec, faute d'un accord politique suffisant entre la Ville (passée à droite en 2014 après des décennies d'hégémonie de la gauche) et l'agglomération (toujours à gauche). C'est une des raisons pour lesquelles la CU n'entre en fonction qu'à partir de 2019.

Notamment compétente en matière d'habitat, de politique de la ville et d'aménagement, la CU a investi 2 495 320 € pour ses compétences « Équilibre social de l'habitat » et « Politique de la ville » en 2018. **Le nouveau Programme Local d'Habitat de la CU est exécutoire depuis septembre 2019.** Elle a mis en place sa **Conférence Intercommunale du Loge-**

**ment** en lien avec son Contrat de Ville signé en octobre 2015. **La Convention Intercommunale d'Attribution a été signée en novembre 2019.**

**La structuration et montée en compétences de la CU est saluée par de nombreux acteurs locaux**, en particulier dans le domaine de l'habitat, mais aussi de l'insertion au travers du portage du PLIE et de la Mission Locale. Il est notamment attendu de l'agglomération de soutenir les partenariats et les collaborations entre les opérateurs de l'hébergement et du logement accompagné dans le cadre du Plan Logement d'abord tout en mettant en cohérence les différentes démarches programmatiques (PDALHPD, PLH, CIL, CIA, PPGD).

### DE NOMBREUX DISPOSITIFS D'ORES ET DÉJÀ MIS EN PLACE À LIMOGES MÉTROPOLE EN MATIÈRE D'HABITAT

L'agglomération et ses villes-membres ont mis en place de nombreux dispositifs et programmes en matière d'aménagement, d'habitat et d'hébergement :

- Projets PNRU et NPNRU
- Action « Cœur de ville »
- Plan « 10 000 logements accompagnés »
- Plan « Logement d'abord »
- Prochainement, programme « Un Chez Soi d'Abord »

## QUATRE QUARTIERS NPNRU ET UNE ACTION « CŒUR DE VILLE » DANS LIMOGES MÉTROPOLE

Neuf quartiers sont en politique de la ville dans la CU Limoges Métropoles. Après les opérations de rénovation liées au PNRU dans les quartiers Bastide, Beaubreuil et Val de l'Aurence Sud, quatre quartiers de Limoges ont été retenus dans le cadre du NPNRU, localement intitulé « Quartiers en mieux » :

- Beaubreuil (priorité nationale)
- Val de l'Aurence Sud (priorité nationale)
- Les Portes Ferrées (priorité régionale associée à un projet d'Eco-Quartier)
- Val de l'Aurence Nord (priorité régionale)

Ces quatre quartiers majoritairement d'habitat social (entre 75 % et 98 %) regroupent environ 15 120 habitants, dont un sur deux vit sous le seuil de pauvreté (contre 1 sur 11 dans l'agglomération).

Un protocole de préfiguration a été signé avec l'ANRU et ses partenaires en janvier 2017, quelques mois après la mise en place d'une Conférence Intercommunale du Logement en mars 2016. Quatre bailleurs sociaux sont mobilisés dans les opérations d'intérêt national : Limoges Habitat, Dom'aulim, Scalis et Nouveau logis Centre-Limousin.

Parallèlement au renouvellement des quartiers prioritaires de Limoges, une action « Cœur de ville » est en cours de réalisation après la signature d'une convention-cadre entre la municipalité et l'État. 1,3 million d'euros de subventions ont été obtenues par la ville en 2018. La convention-cadre est structurée en cinq grands axes :

- De la réhabilitation à la restructuration : vers une offre attractive de l'habitat en centre-ville ;



- Favoriser un développement économique et commercial équilibré ;
- Développer l'accessibilité, la mobilité et les connexions ;
- Mettre en valeur les formes urbaines, l'espace public et le patrimoine ;
- Fournir l'accès aux équipements et services publics.

La CU s'est ainsi fortement investie dans le domaine de l'habitat qui figure comme un des axes prioritaires de la stratégie de l'EPCI aux côtés des politiques de développement économique et d'emploi-insertion d'une part, et de transports d'autre part. La ville-centre est particulièrement motrice de la politique communautaire en matière d'habitat. **L'objectif affiché est celui d'une solidarité territoriale passant par la construction d'une offre locative sociale nouvelle en périphéries et d'un rééquilibrage du peuple-**

**ment au travers d'une politique intercommunale d'attributions** devant éviter les phénomènes de concentration des publics les plus fragiles dans les quartiers prioritaires. Cette volonté politique se heurte néanmoins à la réalité du marché local où les classes moyennes « stables » pouvant prétendre à un logement social évitent les quartiers prioritaires et préfèrent se loger dans le centre de Limoges ou en périphérie de la ville.



## UNE AUGMENTATION DU NOMBRE DE PLACES D'HÉBERGEMENT ET DE LOGEMENTS ADAPTÉS

**L'offre d'hébergement et de logements adaptés est en augmentation** depuis quelques années dans la Haute-Vienne et en particulier dans le pôle urbain de Limoges Métropole. En trois ans, l'ARSL relève quelques chiffres clés dans l'agglomération de Limoges :

- Une augmentation de 59,5 % des places d'hébergement généraliste ;
- Une croissance de 56,1 % de places d'hébergement pour personnes en demande d'asile ;
- Un développement de + 11,23 % de places de logement adapté et d'intermédiation locative.

**Le nombre de places d'accueil d'urgence est passé de 83 à 130 places entre 2015 et 2018 au niveau départemental**, alors que le nombre de nuitées hôtelières a diminué de 80 à 69 nuitées au cours de la même période. Les places disponibles se concentrent dans la ville de Limoges, à l'exception des places d'hébergement pour demandeurs d'asile, dont certaines se situent en périphérie de la commune. La durée maximale en hébergement d'urgence a été fixée en 2018 à 3 mois, renouvelable une fois après évaluation sociale.

En outre, 132 places d'hébergement d'insertion sont recensées à Limoges Métropoles en 2018 et se concentrent toutes dans la ville de Limoges. Ces places sont occupées à pleine capacité. L'offre d'hébergement à Limoges Métropole se caractérise en outre par une part signifi-

### « L'IMMEUBLE MONTALAT » : UNE NOUVELLE OFFRE DE LOGEMENTS ACCOMPAGNÉS À LIMOGES

Inauguré en mars 2017, le projet de l'immeuble Montalat à Limoges s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre du Plan « 10 000 logements accompagnés » auquel participe le SIAO 87.

Ce projet repose sur un fort partenariat entre l'ARSL, gestionnaire du SIAO, et Limoges Habitat qui a réhabilité un immeuble de 9 logements (4 T4 et 5 T5) avec le soutien financier des services de l'État. De plus, 55 000 € ont été accordés par la DIHAL pour la partie accompagnement et 70 000 € par la DDCSPP 87 sur le BOP 177 (loyers, charges locatives, ameublement).

L'immeuble peut accueillir des familles ou des personnes seules. Sont principalement ciblés :

- Les ménages aux ressources trop faibles pour accéder à un logement ordinaire,
- Les familles monoparentales,
- Les personnes fragiles sur le plan psychique,
- Les familles étrangères en attente de régularisation administrative (sachant que l'hébergement prendra automatiquement fin en cas de rupture de droit de séjour),
- Les sortants de prison ou d'hospitalisation longue.

En 2017, les ménages accueillis provenaient de la rue (une personne), de l'hébergement d'urgence (5 ménages réorientés), d'HUDA / CADA (5 fins de prise en charge), de CHRS (2 réorientations) voire du logement ordinaire (1 réorientation dans le cadre du parcours et 1 expulsion).

Ces personnes vivent en cohabitation pour une période de 6 mois, renouvelable une fois, et ont pour objectif l'accès direct à un logement autonome. L'objectif est de proposer un logement de transition et les ménages peuvent à tout moment se voir proposer l'attribution d'un logement social, généralement dans le quartier. L'insertion par le logement permet de réapprendre à vivre en société, à occuper et gérer un logement de façon autonome et d'aller vers l'autonomie résidentielle. L'approche peut être « réparatrice » (après un échec, une rupture, des violences, des problèmes de santé...) ou « projective » (dans l'attente de régularisation, dans le cadre d'un projet personnel et professionnel, dans l'optique d'une consolidation des ressources...).

Une équipe pluridisciplinaire et modulable accompagne les ménages (une TISF<sup>1</sup> présente sur site, des intervenants du service logement de l'ARSL) en lien avec le référent parcours du SIAO. D'autres partenaires se sont associés au projet : des associations et structures de quartier (pour l'aménagement extérieur du parc ainsi que pour des rencontres sportives), la CAF 87 (pour le soutien à l'accès au logement et le soutien à la parentalité), ou encore Limoges Métropole (pour une sensibilisation sur le recyclage et le tri sélectif).

<sup>1</sup> TISF : technicienne de l'intervention sociale et familiale.

cative de places dans le diffus. Ainsi, 94 places d'insertion sont proposées « hors les murs ». 81 places d'hébergement d'urgence sont pilotées par l'ARSL dans le diffus. Les sous-locations avec baux glissants sont expérimentées dans l'agglomération depuis près de 20 ans et démontrent les bonnes relations entre les bailleurs et les opérateurs de l'hébergement.

Par ailleurs, Limoges Métropole rassemble **40 places de pensions de famille**, gérées par l'association Espoir (20 places en périphérie rurale à Couzeix) et par Habitat et Humanisme (20 places en centre-ville de Limoges). **20 places dans le diffus sont également disponibles en résidence-accueil** pour les personnes souffrant de troubles psychiques. À cela s'ajoutent **305 places en résidences sociales** gérées par ADOMA (223 places) et un Foyer de Jeunes Travailleurs (82 places).

Enfin, l'offre de logement adapté bénéficie de **projets innovants comme celui de l'immeuble Montalat** dans un des quartiers prioritaires de Limoges. Cette initiative a été lancée en 2015 dans le plan « 10 000 logements accompagnés » qu'ont obtenu l'ARSL et Limoges Habitat.

### UN PLAN « LOGEMENT D'ABORD » EN COURS DE RÉALISATION À LIMOGES MÉTROPOLE

**Limoges Métropole est un des 24 territoires retenus dans le cadre de l'AMI pour une mise en œuvre accélérée du « Logement d'abord »** visant à diminuer de façon significative le nombre de personnes sans domicile fixe d'ici 2022. Pendant 5 ans, la CU bénéficiera d'aides directes de l'État et d'aides de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat.

Pour rappel, la démarche de « logement d'abord » s'oppose au modèle dit « par paliers » ou « en escalier ». Il s'agit de fournir un accès au logement sans conditions permettant l'obtention d'un réel « chez soi » stable et pérenne. Le « logement d'abord » doit faciliter l'attribution de logements pérennes, mais permet également de repenser le rôle et l'organisation des centres d'hébergement d'insertion. En outre, un accompagnement pluridisciplinaire adapté aux situations des personnes est proposé pour faciliter l'accès et le maintien dans le logement.

L'agglomération se présente comme « cheffe d'orchestre » des dispositifs et des acteurs impliqués dans cette démarche favorable à l'accès direct au logement des personnes à la rue. Elle a été sollicitée par l'ARSL pour le lancement de l'initiative. Elle est soutenue par l'action-tank Entreprise & Pauvreté et l'ANSA (Agence nouvelle des solidarités actives) qui se positionnent en appui méthodologique et opérationnel des équipes et des services de la CU et des partenaires impliqués dans le projet.

Le Comité de pilotage du projet territorial « Logement d'abord » a été installé fin janvier 2019. Il réunit les services de la CU, de l'État, des 20 communes-membres et les acteurs de l'hébergement et du logement, en particulier l'ARSL et les bailleurs sociaux comme Limoges Habitat, autour d'un projet visant à :

- Développer l'offre de logement en faveur des ménages sans domicile ou en risque de le devenir, en mobilisant tant le parc locatif social que le logement privé ;
- Favoriser un accès rapide de ces ménages au logement, et un maintien durable moyennant un accompagnement rénové, articulant étroitement les professionnels impliqués dans le soutien des personnes ;
- Prévenir les ruptures de parcours pour les ménages les plus fragiles, en particulier les expulsions locatives.

Le Plan cible prioritairement les jeunes en difficulté, mais également toutes personnes en situation de précarité et de vulnérabilité (personnes isolées allocataires du RSA, de pensions d'invalidité...). Une plateforme partenariale doit voir le jour dans les mois à venir associant l'ensemble des acteurs de l'hébergement et du logement accompagné pour favoriser les échanges et sortir des logiques proprement institutionnelles au service de l'accompagnement global des personnes vers et dans le logement, mais aussi pour prévenir les expulsions locatives en forte augmentation dans le territoire. La question du format et du portage de cette plateforme de collaboration n'est pas encore tranchée, mais certains acteurs seraient favorables à ce que Limoges Métropole, neutre dans le système de concurrence associative, pilote cet instrument de travail partenarial.

Afin de favoriser le « logement d'abord », l'agglomération souhaite lutter contre la vacance dans le parc social, comme dans le parc privé par l'intermédiaire de l'Agence Immobilière Sociale de la Haute-Vienne (parc total de 255 lots en mandat de gestion principalement à Limoges et dans son agglomération, hors des quartiers

### LIMOGES MÉTROPOLE, RÉCEMMENT RETENUE POUR L'APPEL À PROJET « UN CHEZ SOI D'ABORD »

La Ville de Limoges a mis en place un Contrat local de santé mentale (CLSM) en partenariat avec le Centre hospitalier spécialisé Esquirol, comportant un volet « accès et maintien dans le logement », alors que l'agglomération pilote un Contrat local de santé.

À ces dispositifs s'ajoute depuis 2019 le programme « Un Chez Soi d'Abord » d'une capacité de 6 places et construit en partenariat par l'ARSL, le CHS Esquirol gérant l'équipe mobile psychiatrie précarité du territoire, et l'ARS.

prioritaires) et d'Habitat et Humanisme, qui gère une trentaine de places en sous-location (sans bail glissant). Ainsi, elle souhaite mettre en cohérence les objectifs de la CIL avec ceux du Plan Logement d'abord pour faciliter l'accès au logement social des personnes sans domicile personnel. En outre, la CU privilégie le recours aux dispositifs de l'ALT (142 places en 2018, qui demeurent des places d'hébergement) et l'Intermédiation locative (IML) pour faciliter l'accès accompagné vers et dans le logement. Elle prévoit aussi l'adaptation des logements accompagnés (pensions de famille, résidences accueil, résidences sociales) aux besoins des mal-logés.

## En synthèse

Pour conclure, Limoges Métropole est une agglomération dont la structuration est toute nouvelle. Son territoire, souffrant du chômage et de la pauvreté, se caractérise par une population jeune en situation de précarité et par l'augmentation des populations étrangères sans ressources.

Face à ces enjeux, la CU a souhaité prendre appui sur un partenariat fort des acteurs locaux. Les collaborations entre les associations, les bailleurs et les services intercommunaux, communes et étatiques du territoire ont été construites année après année et ont permis, non sans tension, de mettre en place plusieurs initiatives innovantes au service des populations fragiles : abri de nuit, « la coloco » pour les jeunes, « l'immeuble Montalat » pour l'insertion par le logement, le programme « un Chez soi d'abord ».

Le Plan « Logement d'abord » est une étape supplémentaire vers une facilitation de l'accès au logement et bénéficie de ces projets antérieurs qui ont nourri le maillage partenarial local. Encore au stade de préfiguration, ce Plan doit répondre aux besoins de logements des publics vulnérables sans domicile personnel, et doit aussi permettre de s'interroger sur l'accompagnement vers et dans le logement des personnes étrangères en situation irrégulière dont la responsabilité incombe à l'État.

### QUELQUES POINTS CLÉS À RETENIR :

- Un marché de l'habitat détendu dans une agglomération impactée par la désindustrialisation depuis les années 1970 et frappée par la crise économique depuis 2008.
- Une agglomération ayant mobilisé l'ensemble des outils législatifs et réglementaires dans le domaine de l'habitat malgré certaines tensions entre ville-centre et communes périphériques.
- Une ville-centre concentrant les publics en situation de précarité et dont les quartiers prioritaires sont amenés à être profondément transformés dans le cadre du NPNRU.
- Une vacance dans le parc social malgré un nombre important de demandes insatisfaites.
- Un parc social en concurrence avec une partie du parc privé ancien dégradé et des marchands de sommeil sévissant à Limoges.
- Une saturation du 115 et des places d'hébergement (urgence et intégration).
- Des expérimentations favorables au logement d'abord et à l'accompagnement vers et dans le logement.

## LISTE DES ENTRETIENS RÉALISÉS

Noms	Structures - Fonctions occupées
<b>Élus</b>	
<b>Catherine MAUGUIEN-SICARD</b>	Limoges Métropole - 13 <sup>ème</sup> vice-présidente Ville de Limoges - Adjointe au Maire
<b>Administration / Acteurs institutionnels</b>	
<b>Guillaume VALADE</b>	Limoges Métropole - Directeur Habitat
<b>Patricia VIALE</b>	DDCSPP de la Haute-Vienne - Responsable du service Protection et insertion des personnes vulnérables
<b>Dorothee CHABAUDIE</b>	Limoges Habitat
<b>Patrick SAPIN</b>	ADIL
<b>Stéphane GOUJARD</b>	FJT Varlin Pont Neuf
<b>Opérateurs et associations</b>	
<b>Stéphane RAZGALLAH</b>	ARSL - Directeur Adjoint Pôle urgence
<b>Clarisse ARMAND</b>	ARSL - Directrice adjointe Pôle intégration
<b>Magali MENEYROL</b>	Hestia 87
<b>Sabine SOIRAT</b>	Agence Immobilière Sociale
<b>Stéphanie FAVRE</b>	Association « Dessine-moi un logement »
<b>Sylvie et Hugues</b>	Collectif Chabatz d'Entrar