



étude

Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne

rapporteurs

M^{me} Christine DIVAY et M. Michel MORVANT



Conseil économique, social
et environnemental

Janvier 2013

Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne

**Copyright © Région Bretagne –
Conseil économique, social et environnemental de Bretagne**
7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 - 35069 Rennes Cedex

Les rapports du CESER peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique par les rapporteurs.
Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique, social et
environnemental de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESER,
visitez le site www.ceser-bretagne.fr

Janvier 2013

Avant-propos

La sécurisation des trajectoires résidentielles et des parcours de vie a été un sujet de préoccupation du CESER, depuis plusieurs années, au travers notamment de différents travaux qu'il a menés, depuis 2007, sur le vieillissement, les parcours professionnels et les jeunes.

Cette question a pris une ampleur particulière dans le contexte d'insécurité économique et sociale que connaît la France depuis quelques années.

Elle concerne en effet désormais les actifs.

Les dépenses liées au logement sont en augmentation comme nous pourrions le constater dans le rapport.

Parallèlement les revenus et les ressources des ménages ont tendance à diminuer. Dans cette situation tendue tout accident de la vie : professionnel, familial ou personnel peut avoir des conséquences graves pour accéder à un logement ou s'y maintenir, que l'on soit propriétaire ou locataire, que l'on soit dans le parc public ou dans le parc privé.

Nous avons d'emblée décidé de nous intéresser aux actifs. Les nombreuses auditions que nous avons conduites nous ont confortés dans ce choix et nous ont permis de mieux appréhender cette problématique mal connue à ce jour.

De la notion de *logement* retenue au départ de nos travaux nous sommes passés à celle plus large d'*habitat* car nous nous sommes rendus compte que d'autres facteurs intervenaient dans l'équilibre des budgets des ménages.

La sécurisation des trajectoires résidentielles relève naturellement de la responsabilité individuelle mais la collectivité a aussi un rôle essentiel à jouer en la matière. Les acteurs publics et privés sont nombreux, le système est complexe et pas connu de tous.

Nous avons mis bien entendu l'accent sur le rôle à jouer par le Conseil régional de Bretagne dans le cadre de ses diverses politiques mais nous avons aussi formulé des préconisations à l'égard de l'Etat, des Départements, des Établissements Publics de Coopération Intercommunale et des communes, des pays et de leurs conseils de développement, des organismes sociaux, des acteurs publics et privés du logement et de l'habitat.

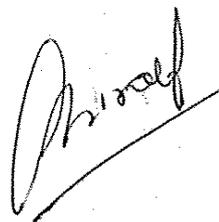
Ces préconisations concernent le court terme mais bon nombre d'entre elles s'inscrivent dans la durée. Aussi c'est une stratégie globale que nous avons souhaité esquisser.

Nous espérons que les décideurs des politiques de l'habitat voudront bien s'en inspirer car l'attractivité de la Bretagne et son corollaire la croissance démographique nous invitent à agir vite afin de maintenir et d'améliorer la qualité de vie des bretonnes et des bretons sur tous les territoires.

Nous adressons nos plus vifs remerciements :

- à toutes les personnes et organismes qui ont été auditionnés ou qui ont adressés des contributions écrites. Ils ont permis, par leur disponibilité et la richesse de leurs apports, d'éclairer la réflexion du CESER dans cette étude ;
- aux membres de la Commission « Qualité de vie, culture et solidarités », à MM. AUDREN et UGUEN, membres de la Commission « Aménagement du territoire », qui ont tous enrichi, par leurs réflexions et leurs analyses, les premières approches ;
- à l'équipe du CESER, Pierre LE FOLL - son directeur, Fabien BRISSOT - conseiller technique, pour ses grandes qualités d'écoute, de synthèse et d'écriture, Valérie PLANCHAIS - assistante de la Commission, Fanny THOMAS et Julie VELAY - stagiaires pour leur travail de recherche très rigoureux ;
- à Jean LEMESLE, pour sa grande connaissance du sujet et la pertinence de ses suggestions.

Les rapporteurs, Mme Christine DIVAY et M. Michel MORVANT



La commission « Qualité de vie », culture et solidarités »

Deuxième assemblée de la Région Bretagne, le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) dans sa fonction consultative émet des avis sur le budget du Conseil régional et sur les grandes politiques de la Région. Par son droit d'autosaisine il élabore, sous forme de rapports, des réflexions et propositions sur des sujets d'intérêt régional. Il est composé d'acteurs du tissu économique, social et environnemental de la Bretagne, représentant tous les courants de la société civile. La commission « Qualité de vie, culture et solidarités » est composée de membres du CESER et de personnalités extérieures.

Rapporteurs : Mme Christine DIVAY et M. Michel MORVANT

1. Membres du CESER

- M. Rémi AMICEL
- M. Michel BARIAT
- Mme Blandine BISILLIAT
- M. Serge BONNAL
- M. Jean-Claude CERRUTI
- M. Michel CLECH
- M. Michel COLLET
- Mme Anne-Claire DEVOGE
- M. Bernard DUBOIS
- M. Gérard FERRÉ
- M. Jean-Émile GOMBERT
- Mme Annie GUILLERME
- M. Daniel HARDY
- M. Norbert HELLUY
- Mme Évelyne HUAUMÉ
- M. Hervé LATIMIER
- M. Lionel LE BORGNE
- M. Jean LEMESLE
- M. Alain MONNIER
- M. Daniel PIQUET-PELLORCE
- Mme Tifenn QUIGUER
- M. Sylvère QUILLEROU
- Mme Marie-Lou ROUDAUT
- M. Daniel ROUSSEL
- Mme Nadine SAOUTI
- Mme Viviane SERRANO
- M. Pierrick SIMON
- M. Jean-Bernard SOLLIEC
- M. Lucien THOMAS
- Mme Marie-France THOMAS
- Mme Gaëlle URVOAS

2. Membres du CESER invités

- M. Paul AUDREN
- M. Jacques UGUEN

3. Assistance technique

- M. Fabien BRISSOT, conseiller technique
- Mme Valérie PLANCHAIS, assistante
- Mme Fanny THOMAS, stagiaire, étudiante en master à l'Université Rennes 1
- Mme Julie VELAY, stagiaire, étudiante en master à Sciences Po Rennes

Sommaire

Synthèse

Introduction **1**

Première partie

Contexte de l'habitat et des actifs en Bretagne, ces inconnus aux trajectoires résidentielles mouvementées **9**

Chapitre 1

Éléments de contexte sur l'habitat et les actifs en Bretagne **13**

1. Contexte de l'habitat en Bretagne : la prépondérance d'un habitat individuel diffus, au coût croissant, dans un système complexe 17
2. Les ménages actifs, ces « inconnus » ... 48

Chapitre 2

La montée de l'insécurité résidentielle des actifs en Bretagne **71**

1. Des parcours de vie et des trajectoires résidentielles de moins en moins linéaires 75
2. De multiples facteurs de fragilisation résidentielle qui peuvent se cumuler 76
3. Le risque résidentiel varie selon les ménages et les territoires 119

Deuxième partie

Des aides existantes nécessaires, parfois exemplaires, mais généralement plus curatives que préventives **123**

Chapitre 1

Agir sur l'offre de logements : un levier majeur pour réduire les facteurs structurels de fragilisation résidentielle **127**

1. Développer l'offre de logements et la diversifier pour la rendre accessible à tous 131
2. Améliorer la qualité du bâti pour réduire les coûts d'usage du logement 139
3. La gouvernance territoriale de l'offre : un facteur de sécurisation organisationnelle 148

Chapitre 2	
Sécuriser la demande en luttant contre les facteurs chroniques, brutaux et individuels de fragilisation	151
1. Aider les ménages en agissant sur les facteurs chroniques de fragilisation	155
2. Amortir les facteurs brutaux d'insécurisation : les aléas et accidents de la vie	172
3. Agir sur les facteurs individuels ou comportementaux de fragilisation	199
4. Au final, des actions et des aides nécessaires mais qui sont généralement plus curatives que préventives	201
Chapitre 3	
La sécurisation résidentielle des actifs n'est pas qu'un problème de logement	203
1. Chez les actifs, sécurisation résidentielle et sécurisation professionnelle sont liées	207
2. Au-delà du mal-logement : prévenir et lutter contre le «mal-habitat » des actifs en Bretagne	219
Troisième partie	
Enjeux prioritaires et préconisations pour mieux sécuriser les actifs dans leur habitat en Bretagne	239
Chapitre 1	
S'intéresser davantage aux actifs, à leurs parcours de vie et d'habitat	243
Chapitre 2	
Relation emploi-habitat : articuler sécurisation des parcours professionnels et résidentiels	247
Chapitre 3	
Agir sur l'offre et la demande de logements pour aider au maintien, à la transition ou à l'accès	251
1. Agir sur les facteurs structurels liés à l'offre de logements	253
2. Agir auprès de la demande de logements : prévenir les difficultés des ménages et y remédier le plus en amont possible	255
Chapitre 4	
Sécuriser les actifs au-delà du logement seul, dans leurs habitats et territoires	261
Chapitre 5	
Préconisations pour la Région, acteur de la prévention primaire et de la sécurisation structurelle des trajectoires résidentielles des actifs	265
Conclusion	271
Auditions	275
Annexes	281
Tables	391

Synthèse

Introduction

- Le mal-logement progresse, y compris chez les actifs

Dans son rapport annuel 2012, la Fondation Abbé Pierre observe qu'« au cours des dix dernières années, le mal-logement, loin de régresser, s'est développé et profondément enraciné » tandis que « ses visages se sont diversifiés et renouvelés ». Durant cette période, « les plus vulnérables ont vu leurs difficultés s'approfondir, alors que le périmètre du mal-logement s'élargissait aux salariés modestes et aux couches intermédiaires ». **Les actifs, qu'ils soient en emploi ou au chômage, sont ainsi de plus en plus confrontés à l'insécurité résidentielle.** Globalement, la Fondation estime qu'en France « 3,6 millions de personnes sont non ou très mal-logées » et que, « si l'on y adjoint tous ceux qui se trouvent en situation de fragilité de logement à court ou moyen terme, ce sont au total 10 millions de personnes qui sont touchées par la crise du logement ».

Selon les représentants régionaux de la Fondation, **la Bretagne n'est pas épargnée par cette progression du mal-logement** : environ 100 000 logements y seraient « indignes », sans parler d'autres situations de mal-logement dont l'étendue n'est pas quantifiée au niveau régional.

L'INSEE confirme que le **logement est aujourd'hui le premier poste de dépenses des ménages** en France devant ceux de l'alimentation et des transports et que, d'une manière générale, l'effort budgétaire pour se loger est inversement proportionnel au niveau de revenu. **Se loger pèse ainsi plus lourdement dans le budget des ménages modestes**, notamment chez les locataires du parc privé et les accédants à la propriété. En France, selon le CREDOC¹, « les quinze dernières années ont été marquées par une hausse des prix de l'immobilier largement déconnectée de l'évolution des revenus des ménages français ».

Cet alourdissement des dépenses contraintes liées au logement (loyers, remboursements d'emprunt, charges courantes, impôts et taxes) ajouté à la baisse du « pouvoir solvabilisateur » des aides au logement, a largement érodé le « reste à vivre » des ménages pour faire face à leurs autres dépenses telles que l'équipement du foyer, l'alimentation, la santé, les loisirs, les activités des enfants et des jeunes... Quant à l'accession à la propriété, le CREDOC constate qu'elle « s'est traduite par des compromis en termes de surface, par un éloignement des centres-villes, une augmentation des temps et des coûts de transport pour aller travailler, un allongement des durées d'emprunt, voire des risques de surendettement au moindre incident de vie ». Ce contexte a accentué la fracture sociale entre, d'un côté, les propriétaires occupants - qu'ils soient en

¹ Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie

accession à la propriété ou bien non accédants² - et, de l'autre, les locataires. Pour ces derniers, qui sont très majoritairement désireux d'accéder à la propriété, la location apparaît de plus en plus comme un choix contraint, « par défaut ».

- Les trajectoires résidentielles des ménages actifs sont très peu étudiées

Le champ de l'étude étant largement inexploré, quelques définitions préalables sont nécessaires. Par **ménage**, nous entendons une personne ou un ensemble de personnes habitant une même résidence principale. Quant à la **population active**, elle est constituée des personnes en emploi et/ou en recherche d'emploi. **Un ménage actif est donc un ménage dont au moins l'un des membres est actif.** Par **logement**, nous entendons un espace de vie délimité par des murs où résident ordinairement un ou plusieurs habitants. La notion d'**habitat** a une acception plus large puisqu'elle désigne le logement et l'ensemble des liens avec son environnement : cadre de vie, lien social, accès aux activités et emplois, aux services, aux équipements, aux transports... L'habitat, c'est le logement contextualisé dans un système complexe de relations et d'interactions au sein d'un territoire. Enfin, la notion de **trajectoire résidentielle** renvoie à la dynamique des parcours de logement des ménages aux différentes étapes de la vie.

Ces trajectoires résidentielles apparaissent de plus en plus fragilisées pour un nombre croissant de ménages actifs dans un contexte d'insécurité sociale et économique grandissante, avec de fortes inégalités populationnelles et territoriales. **Or, très rares sont les travaux qui abordent de front la question du logement ou de l'habitat des ménages actifs.**

- Une problématique centrale : comment mieux sécuriser les trajectoires résidentielles des ménages actifs en Bretagne ?

Le CESER de Bretagne a donc décidé de s'autosaisir de **la problématique suivante : comment mieux sécuriser les trajectoires résidentielles des ménages actifs en Bretagne ?** Plus précisément, en excluant toute approche exhaustive de l'habitat et des situations de mal-logement, le sujet est centré sur la situation des ménages actifs ayant déjà accédé au logement et qui, fragilisés, rencontrent des difficultés pour s'y maintenir ou en changer. Il s'intéresse aussi à la prévention multifactorielle de ces difficultés.

Même si l'Etat en région est au premier chef l'autorité responsable du droit au logement (DALO), même s'il conserve un rôle majeur quoique partagé

² Les propriétaires « en accession à la propriété » ou « accédants » sont ceux qui ont souscrit un emprunt immobilier pour acquérir leur résidence principale et dont le remboursement est en cours. Les propriétaires *non accédants* n'ont pas de prêt immobilier en cours. Lorsque nous employons le terme *propriétaire*, sans autre précision, il désigne l'ensemble des propriétaires accédants et non accédants. Les propriétaires *occupants* sont ceux ayant leur résidence principale dans le logement dont ils sont propriétaires.

dans les politiques de l'habitat, **la Région Bretagne**, par la transversalité de ses politiques publiques, est un acteur qui, en partenariat avec les autres acteurs territoriaux de l'habitat, **peut aussi contribuer à y promouvoir plus de cohérence régionale.**

La présente synthèse restitue les principaux résultats de cette étude exploratoire qui s'appuie sur de nombreuses recherches et auditions menées entre janvier et novembre 2012. Sa première partie présente la toile de fond, à savoir le contexte de l'habitat et des ménages actifs en Bretagne dont les trajectoires résidentielles sont « mouvementées » **(1)**. Dans une deuxième partie, nous verrons que face à la montée de l'insécurité résidentielle des actifs, les actions et systèmes d'aide existants sont nécessaires, parfois exemplaires, tout en restant en général plus curatifs que réellement préventifs **(2)**. Enfin, à l'appui de cet état des lieux, la dernière partie nous permettra de faire ressortir cinq enjeux prioritaires et de formuler des préconisations pour mieux sécuriser les actifs dans leur habitat en Bretagne **(3)**.

1. Le contexte de l'habitat et des ménages actifs en Bretagne : des trajectoires résidentielles mouvementées

La Bretagne se caractérise par la prépondérance d'un habitat individuel diffus et par un fort attachement à la propriété privée. S'agissant des ménages actifs, très peu étudiés jusqu'à présent, il s'agit d'une population fortement hétérogène dont une partie croissante est confrontée à l'insécurité résidentielle.

1.1. La prépondérance d'un habitat individuel diffus et un fort attachement à la propriété privée dans un système complexe

Au 1^{er} janvier 2011, selon l'INSEE, la population régionale était estimée à 3 221 000 habitants et, d'après ses projections, elle atteindrait près de 4 millions d'habitants à l'horizon 2040. Le parc de logements en Bretagne était, en 2009, de 1 746 004 logements, dont 1 400 500 étaient des résidences principales, soit 80% du parc. **L'habitat individuel prédomine** largement puisqu'à cette date, 71,9% du parc était constitué de maisons individuelles contre 56,5% en France métropolitaine³. La surface moyenne des logements en Bretagne (91.3 m²) est supérieure de 7 m² au niveau national. Le phénomène de « desserrement des ménages » doit aussi être souligné : en 1970, un ménage breton comptait 3,2 personnes (3,1 au niveau national) contre 2,26 en 2009 (2,33 au niveau

³ 63 % en France métropolitaine hors Ile-de-France

national). Une autre spécificité est à souligner : **la Bretagne est une « région de propriétaires »**. En effet, en 2009, 66,5% des ménages étaient propriétaires de leur résidence principale, contre 57,7% en France métropolitaine⁴.

L'organisation territoriale polycentrique, multipolaire de la Bretagne accentue le caractère diffus de cet habitat fortement consommateur de foncier et d'énergie dans un contexte d'étalement urbain qui renforce la dépendance automobile des ménages éloignés des pôles d'emploi et de services.

Le parc social public (HLM) est moins développé en Bretagne qu'au niveau national. En effet, en 2011, la part des logements sociaux dans les résidences principales s'établissait à 10.9% contre 16.2 % dans la France entière⁵, ce qui accentue **le rôle de « parc social de fait » d'une partie du parc privé**, tant en location qu'en propriété. Très inégalement réparti sur le territoire régional, le parc social public se concentre dans les principales aires urbaines, ce qui n'exclut pas sa présence dans les territoires ruraux. En 2012, près de 50 000 ménages étaient en attente d'un logement HLM en Bretagne, les délais d'attribution pouvant varier selon les territoires. Selon l'ARO Habitat Bretagne, représentant régional des organismes HLM, ses habitants tendent à se précariser et à se paupériser. En outre, en 2012, la moitié des locataires du parc social public breton (51%) sont des personnes seules contre 36% au niveau national. Si on y ajoute les familles monoparentales qui représentent 22% de la population régionale HLM, on mesure l'importance du risque d'isolement social.

Si, comparée à d'autres régions françaises, la Bretagne peut être perçue comme une région au marché immobilier globalement peu tendu, une analyse territoriale plus fine permet de relativiser cette première impression. Ainsi, **la tension du marché de l'habitat** en Bretagne se diffuse le long des axes routiers structurants et apparaît là où l'urbanisation est la plus forte, incluant la majeure partie du littoral fortement attractif.

Enfin, ce paysage ne serait pas complet si le CESER ne faisait pas état du constat **d'une immense complexité du système de l'habitat en Bretagne**. Au carrefour de multiples acteurs et intérêts, tout y est si entremêlé et enchevêtré qu'il en devient souvent presque illisible. Les politiques de l'habitat sont souvent d'une technicité et d'une spécialisation si extrêmes que la possibilité même d'une compréhension, d'une participation et d'un contrôle démocratiques paraît incertaine. En outre, l'observation de l'habitat est si fragmentée, y compris au niveau régional, qu'elle est un obstacle à toute vision de synthèse sur les enjeux sociétaux du logement. Droit opposable aujourd'hui garanti par l'Etat (DALO), le logement souffre de cette excessive complexité

⁴ 60 % en France métropolitaine hors Ile-de-France.

⁵ Selon les données de l'INSEE issues du Recensement de la population de 2009, la part des logements en location HLM dans l'ensemble des résidences principales était de 10,1 % en Bretagne, contre 14.6 % en France métropolitaine et 12.9 % en France métropolitaine hors Ile-de-France.

organisationnelle, juridique, financière et cognitive. Or, s'il est un secteur qui a besoin de lisibilité et de stabilité dans la durée, c'est bien celui de l'immobilier.

1.2. Les ménages actifs, ces « inconnus » aux trajectoires résidentielles mouvementées

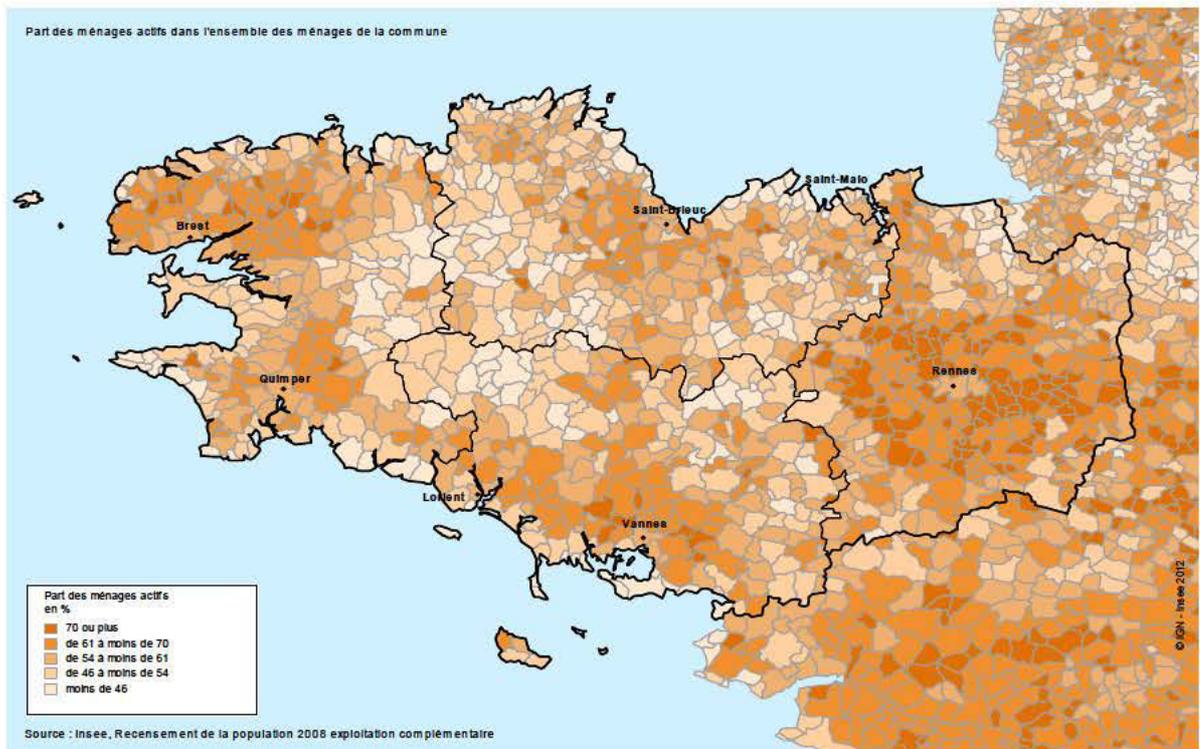
- Les ménages actifs, une population hétérogène en croissance et jusque-là peu étudiée

Si des données existent sur *la population active* en Bretagne, en revanche *les ménages actifs* ne sont pas une catégorie statistique courante. Elle est même, pour ainsi dire, inexistante. En s'appuyant sur des données de l'INSEE Bretagne, il a néanmoins été possible d'extraire quelques premiers éléments de cadrage.

Au 1^{er} janvier 2009, **la population active** en Bretagne était de 1 432 668 *personnes* représentant 45,1% de l'ensemble de la population ; 52,3% étaient des hommes, 47,7% des femmes. Près de 8 actifs sur 10 avaient entre 25 et 54 ans. Selon les projections de l'INSEE, à l'horizon 2030, le nombre d'actifs atteindrait près de 1 600 000 personnes, soit une croissance de 11,7%. Quant **aux ménages actifs**, ils étaient environ **885 000** au 1^{er} janvier 2009, représentant près de six ménages sur dix en Bretagne. Près de neuf ménages actifs sur dix sont en situation d'emploi. S'agissant des modes de cohabitation, un ménage actif sur deux est un couple biactif et un sur dix, un couple monoactif. Les personnes seules représentent un ménage actif sur quatre et les familles monoparentales, un ménage actif sur dix. Concernant les statuts d'habitation, près de **six ménages actifs sur dix sont propriétaires** de leur logement, les autres étant locataires. Mais alors que 80% des couples biactifs avec 2 enfants sont propriétaires, seulement 40% des personnes seules et des familles monoparentales le sont.

Si l'on considère leur répartition territoriale, **les ménages actifs se concentrent dans les pôles urbains, dans les espaces périurbains et rétrolittoraux** (voir carte ci-après). Les plus fortes concentrations de ménages actifs se retrouvent dans la partie orientale de la Bretagne, dans l'aire urbaine de Rennes, en particulier les couples biactifs. Selon les projections de l'INSEE, la population des *ménages actifs* devrait continuer à croître dans tous les pays de la Bretagne pour atteindre en 2030 près de 1 105 000 ménages, soit une progression régionale de 25% dans les 20 prochaines années. Du fait de la croissance démographique et du « desserrement des ménages », le nombre de *ménages actifs* augmenterait ainsi plus rapidement que celui de la *population active*. On mesure dès lors l'étendue des besoins en logement à venir et l'ampleur du défi de la sécurisation des trajectoires résidentielles autant que professionnelles.

Part des ménages actifs dans l'ensemble des ménages par commune en Bretagne en 2008



- Les ménages actifs sont confrontés à une insécurité résidentielle croissante
 - Des trajectoires résidentielles devenues moins linéaires, à la fois causes et conséquences d'une insécurité sociale et économique grandissante

L'Agence nationale pour l'information sur le logement (ANIL) constate que « **les itinéraires résidentiels sont de plus en plus heurtés**. Le modèle classique selon lequel, après une phase de location, le couple accède à la propriété en achetant d'abord un logement de petite taille, puis un plus grand – souvent une maison individuelle – lorsque la famille s'agrandit, ne s'applique plus sans doute qu'à une minorité, du moins sur la durée ». Les configurations familiales étant devenues à géométrie variable avec des séparations-recompositions plus fréquentes, les trajectoires résidentielles s'en ressentent. Ainsi, **le parcours résidentiel unique n'existe plus, il y a désormais des trajectoires résidentielles plurielles**, moins linéaires, qui évoluent selon les projets, les parcours et les événements de vie.

Cercle vicieux, l'insécurité résidentielle peut aussi bien être la cause que la conséquence d'une insécurité sociale et économique croissante dans un contexte de montée des précarités et de la pauvreté. Les trajectoires résidentielles sont soumises à de multiples facteurs de fragilisation qui peuvent

se cumuler et dont l'aboutissement extrême est la perte de logement, véritable spirale de l'exclusion. L'insécurité résidentielle résulte essentiellement d'un déséquilibre économique entre l'offre de logements existants sur un territoire et la demande des ménages. En effet, le logement s'inscrit principalement dans l'économie de marché : plus celui-ci est tendu, moins les ménages sont solvables et plus les difficultés d'accès et de maintien dans le logement, donc l'insécurité résidentielle, augmentent. Le degré d'acceptation de ce déséquilibre du marché de l'habitat, sa plus ou moins grande régulation publique, sont un choix de société.

- Quatre types de facteurs de fragilisation résidentielle qui s'inscrivent dans une temporalité

Quatre types de facteurs de fragilisation résidentielle peuvent être distingués, sachant que, dans les faits, ils sont souvent entremêlés et peuvent se cumuler.

Tout d'abord, l'insécurité résidentielle peut résulter de **facteurs structurels et systémiques** tels que l'inadaptation de l'offre de logements par rapport aux besoins et moyens des ménages, l'aménagement du territoire, le droit du logement, le système de protection sociale contre les aléas de la vie, des phénomènes sociologiques comme l'évolution des structures conjugales et familiales, le système de gouvernance de l'habitat, l'insécurité économique liée à une massification du chômage et à la précarisation de l'emploi... Ces causes structurelles semblent aujourd'hui prépondérantes dans la montée de l'insécurité résidentielle des actifs.

Ensuite, en lien étroit avec les facteurs structurels, apparaissent des **facteurs chroniques** de fragilisation résidentielle rassemblant toutes les causes qui, progressivement, s'accumulent et accentuent le risque de décrochage résidentiel en alourdissant le coût global pour se loger : augmentation des prix et des loyers, inflation foncière, montée des charges d'usage du logement (énergie, eau, téléphonie/internet, entretien), des impôts et taxes locales, baisse du pouvoir solvabilisateur des aides légales au logement de la CAF et de la MSA, baisse des ressources et précarisation des revenus du travail, surendettement, augmentation des coûts de déplacement en cas d'éloignement des pôles d'emploi, de services et d'équipements, inégalités d'accès aux réseaux numériques à haut et très haut débit, etc. Ces facteurs chroniques ont tous pour effet d'accroître les taux d'effort des ménages pour se loger et, *ipso facto*, de réduire progressivement, parfois jusqu'à la pauvreté, leur « reste à vivre » pour faire face aux autres dépenses (alimentation, santé, habillement, loisirs...).

En troisième lieu, la fragilisation résidentielle peut être soudaine du fait de **facteurs accidentels ou aléatoires**. Ces chocs existentiels viennent infléchir, parfois violemment, les trajectoires résidentielles des ménages. Ils altèrent leurs conditions d'existence et leurs ressources pour se loger. Parmi ces accidents de la vie, s'agissant des ménages actifs pour qui le travail est central, il faut tout d'abord mentionner les chocs professionnels tels que la perte d'emploi ou d'indemnités de chômage, le temps partiel subi, la mutation contrainte, les

transitions avec perte de revenu ou encore le changement de statut professionnel (ex : passage du salariat au travail indépendant). Ensuite, on trouve les chocs conjugaux ou familiaux qui peuvent constituer une cause brutale d'insécurité financière et résidentielle en cas de séparation/divorce ou de décès d'un conjoint. Parmi les autres facteurs accidentels, on peut aussi identifier la survenance d'une maladie ou d'un handicap, mais aussi les pertes de droits : résiliation de bail d'habitation lors d'une procédure d'expulsion ; pertes d'aides légales au logement... D'une manière générale, on mentionnera aussi tous les imprévus financiers qui vulnérabilisent soudainement le budget des ménages : malfaçons, travaux imprévus ou inachevés en cas de construction/rénovation, sinistres mal couverts par les assurances, grosses pannes de voiture pour les ménages actifs éloignés de leur lieu de travail, variations brutales des prix de l'énergie...

Enfin, quatrième déterminant, l'insécurité résidentielle peut être liée à des **facteurs individuels ou comportementaux**. Si le principe du « libre choix de son habitation » est garanti par la Loi, tous les individus n'ont pas le même degré de liberté dans leurs prises de décision, ni les mêmes moyens, pour se loger. D'autres déterminants individuels interviennent également s'agissant du risque résidentiel. Ainsi, des facteurs psychologiques ou culturels tels que le choix - lorsqu'il est possible - du statut d'occupation du logement entre location ou propriété, peuvent être des facteurs de fragilisation. En effet, selon le contexte économique, la situation et les revenus du ménage, le statut de locataire peut parfois s'avérer plus protecteur que celui de propriétaire. Or, le désir de propriété est parfois si intense qu'il peut rendre « aveugles », voire irrationnels, les choix de certains ménages qui évaluent difficilement leurs capacités financières, le montant de travaux de construction/rénovation ou les coûts de fonctionnement futurs liés à l'éloignement géographique des pôles d'emploi, de services, d'équipements, d'études, de loisirs... La Bretagne, région où l'aspiration à la propriété immobilière est très forte, est particulièrement concernée par cette question de la sécurisation de l'accession à la propriété, qui peut parfois passer par... sa dissuasion.

Parmi les facteurs individuels, on mentionnera aussi les **capacités à habiter**, c'est-à-dire la façon d'habiter, d'entretenir son logement, de s'entendre avec son voisinage, de maîtriser l'usage de son logement (ex : consommation d'énergie, d'eau...), de gérer son budget familial en arbitrando les priorités... Parfois, du côté de certains propriétaires bailleurs, un comportement excessivement prudent et sélectif face au risque locatif peut amener à exiger des **garanties exorbitantes** envers les candidats locataires ou leurs proches, sans parler d'autres formes de discrimination, constituant autant d'obstacles à l'accès au logement et donc à la sécurisation des trajectoires résidentielles ; les jeunes actifs sont ici particulièrement concernés. Enfin, l'ampleur du phénomène de **non recours aux informations, aux droits et aux services** par leurs bénéficiaires potentiels est à souligner.

Au final, **l'insécurité résidentielle des actifs, le plus souvent multifactorielle, s'inscrit dans différentes temporalités** dont doivent tenir compte les systèmes d'action et d'aide existants.

2. Des actions et des aides existantes nécessaires, parfois exemplaires, mais généralement plus curatives que préventives

Face à la montée de l'insécurité résidentielle des ménages actifs et à ses causes multifactorielles, **quels sont les actions et les systèmes d'aide existant en Bretagne ?** D'emblée, il faut rappeler ici que, d'une part, le droit à l'hébergement et au logement est une responsabilité de l'Etat et que, d'autre part, le système de protection sociale relève pour l'essentiel, en France, de choix nationaux.

Pourtant, **la prévention et la réduction de l'insécurité résidentielle impliquent une multitude d'acteurs territoriaux et d'actions locales** dans un système complexe de relations et d'interactions. Trois axes d'intervention peuvent être distingués, mais pas séparés : l'action structurelle sur l'offre de logements ; la sécurisation de la demande, c'est-à-dire des ménages ; l'approche globale par l'habitat et le territoire, au-delà du logement lui-même.

2.1. L'action sur l'offre de logements : un levier majeur pour réduire les facteurs structurels de fragilisation résidentielle

Pour sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs, encore faut-il pouvoir compter sur une offre locale de logement adaptée à leurs besoins et moyens, ainsi qu'aux évolutions des parcours de vie. De nombreuses actions existent en Bretagne visant à développer en quantité, en qualité et en organisation l'offre de logements.

Le développement quantitatif d'une offre diversifiée de logements accessibles à tous est le premier pilier de l'édifice. Sans attendre les contraintes nationales de quotas de logements sociaux à respecter (Loi SRU), de nombreuses collectivités se sont déjà engagées, de longue date, dans des politiques de production et de diversification de l'offre territoriale de logements afin de lutter contre la ségrégation socio-spatiale dans l'habitat et son corollaire, l'étalement urbain. En l'espèce, les politiques intercommunales de l'habitat de Brest Métropole Océane et de Rennes Métropole sont régulièrement qualifiées de références au niveau national. L'enjeu est ici de parvenir à jouer sur toute la gamme du parc de logements en recherchant, autant que possible, un équilibre spatial garant d'une cohésion sociale et environnementale dans l'habitat : parc privé libre, parc privé à vocation sociale, parc social public.

L'amélioration qualitative de l'offre de logements est un deuxième pilier d'intervention. Outre la lutte contre l'habitat indigne, incluant les copropriétés dégradées, elle inclut toutes les actions, nombreuses, qui visent à réduire le coût d'usage du logement. Aux côtés de l'Etat, nombreux sont les acteurs territoriaux de l'habitat qui investissent dans l'amélioration de la performance énergétique des logements, dans le neuf comme dans l'ancien. A ce sujet, il faut signaler qu'aujourd'hui la qualité thermique du parc social public est nettement supérieure à celle du parc privé. L'enjeu de la rénovation thermique du parc privé existant reste immense. Les normes techniques et juridiques d'amélioration de l'habitat sont généralement protectrices pour les ménages à condition toutefois qu'elles ne renchérissent pas trop les prix ou les loyers, ce qui produirait un effet d'éviction sociale supplémentaire des ménages défavorisés.

Enfin, l'organisation de l'offre de logements, de même que la gouvernance des politiques locales de l'habitat, sont un troisième pilier d'action structurelle. Ici, la Bretagne est souvent perçue comme exemplaire à l'échelle nationale en raison de la capacité de ses acteurs territoriaux à coopérer ensemble au service de l'intérêt général. Il s'agit là d'un réel atout pour agir de concert en faveur de la sécurisation organisationnelle des trajectoires résidentielles des ménages actifs.

2.2. Les aides qui sécurisent la demande de logements en luttant contre les facteurs chroniques, accidentels et individuels de fragilisation

Face au risque résidentiel, le plus souvent, les ménages actifs ne sont pas sans filet de sécurité lorsqu'ils rencontrent des difficultés chroniques, accidentelles ou individuelles pour se loger. Toutefois, selon les situations, les mailles du filet sont plus ou moins larges ou résistantes.

- Actions sur les causes chroniques de décrochage résidentiel

De nombreux acteurs interviennent en Bretagne pour lutter contre les causes chroniques de fragilisation. Tout d'abord, de multiples actions de proximité existent afin de favoriser le recours aux informations, aux droits et aux services des ménages vulnérables : réseau des Agences départementales d'information sur le logement (ADIL), acteurs de l'intervention sociale, professionnels du droit et de la justice, associations de défense et de solidarité... Ensuite, bien que leur pouvoir solvabilisateur tende à diminuer, des aides nationales émanant des organismes de protection sociale interviennent pour soulager les taux d'effort des ménages pauvres ou modestes telles que les prestations légales d'aide au logement versées par les CAF et la MSA. D'autres actions sont menées pour aider les ménages à mieux maîtriser le coût d'usage du logement : conseils sur les consommations d'eau, d'énergie, sur l'usage des équipements... Enfin, des accompagnements sociaux de proximité permettent de prévenir les impayés ou d'y remédier par des plans d'apurement de dette. Si la situation est plus grave,

les intervenants sociaux peuvent inciter le débiteur à déposer un dossier de surendettement ou à accepter une médiation pour éviter l'expulsion.

- Actions pour amortir les accidents de la vie : « protection rapprochée » et « protection sociale et publique »

Face aux *aléas et accidents de la vie* qui fragilisent subitement un ménage, on peut distinguer deux types de protection : un système privé de « protection rapprochée⁶ » et un système de « protection sociale et publique ».

S'agissant du « système privé de protection rapprochée », la communauté des proches, familles et familiers, joue souvent un rôle de premier secours voire de refuge. Les organisations de l'économie sociale et solidaire, en particulier le réseau associatif de proximité, se mobilisent aussi localement pour venir en aide aux personnes et familles en difficulté. Dans le cadre du droit des entreprises privées, les partenaires sociaux développent aussi des actions de solidarité et de soutien envers les salariés confrontés à un accident de la vie, soit directement, soit indirectement par le biais de la participation des employeurs à l'effort de construction (Cf. aides d'Action logement, ancien « 1% logement »). Des banques peuvent parfois mettre en œuvre des dispositifs pour soulager temporairement leurs clients en difficulté. Toutefois, ce système privé de protections, malgré son utilité sociale, ne permet pas de répondre aux besoins de tous les ménages en difficulté face au logement ; elle peut en effet se révéler profondément inégalitaire.

C'est pourquoi, pour pallier ces carences, **un système de « protection sociale et publique »** a été développé nationalement et localement. L'égalité des droits, par exemple l'opposabilité du droit au logement (DALO) ou la législation ayant trait aux rapports locatifs, est garantie par l'Etat, en particulier par la Justice. Les organismes de Sécurité sociale et l'Etat sont les garants de la solidarité nationale dans le domaine du logement. L'Etat en région et les collectivités locales développent aussi de nombreuses actions de solidarité dans les territoires : Plans départementaux d'action en faveur des personnes défavorisées (PDALPD), Fonds de solidarité logement (FSL) des Départements, relogement social prioritaire, actions des Centres communaux ou intercommunaux d'action sociale, Commission de coordination et de prévention des expulsions (CCAPEX), Commission de recours DALO... Il faut ici souligner que les occupants du parc social public bénéficient davantage de ce système de protection sociale et publique du fait d'un suivi social étroit de leurs bailleurs et d'importantes facilités pour se maintenir dans le logement social en cas de difficulté soudaine. Cela est beaucoup plus rarement le cas des occupants pauvres ou modestes du parc privé, qu'ils soient locataires ou propriétaires.

⁶ Expression empruntée au sociologue, Robert Castel

- Actions pour réduire les facteurs de risques individuels

Enfin, certaines actions ciblent plus directement les *facteurs individuels de fragilisation* : sécurisation préventive de l'accès à la propriété, éducation budgétaire, renforcement des capacités à habiter, recours aux informations, aux droits et aux services... La difficulté consiste ici pour les intervenants à concilier prévention de proximité, réactivité, sécurité, droit de propriété, respect des libertés et responsabilités individuelles.

- En Bretagne : un bon réseau territorial de sécurisation mais des actions généralement plus curatives que préventives

Au final, la Bretagne dispose d'un assez bon réseau territorial de sécurisation résidentielle des ménages actifs ; certains observateurs évoquent un « modèle breton » de prévention des expulsions qui expliquerait en partie qu'elle soit l'une des régions françaises ayant le plus faible taux de recours au DALO. Toutefois, malgré les aides existantes, les habitants pauvres et modestes du parc privé, dont la proportion est particulièrement élevée en Bretagne, demeurent fortement vulnérables face à l'insécurité résidentielle. Enfin, même si des actions locales exemplaires de prévention sont à signaler, il ressort de l'étude exploratoire de ce système complexe, qu'en général, ces aides au logement arrivent souvent trop tardivement, lorsque les difficultés économiques, sociales et résidentielles sont déjà bien installées et ceci d'autant plus que certains ménages hésitent à rendre publiques leurs difficultés : mises à part les actions structurelles sur l'offre de logements, elles sont souvent plus curatives que réellement préventives.

2.3. La sécurisation résidentielle des actifs n'est pas qu'un problème de logement : il faut aussi penser simultanément « emploi, mobilité, habitat et territoire »

- « Sortir des murs » : élargir l'horizon de la sécurisation résidentielle

La sécurisation résidentielle des ménages actifs ne peut-être pensée à partir du logement seul. Il faut en effet « sortir des murs » pour considérer l'ensemble des liens que le logement entretient avec son environnement territorial, c'est-à-dire l'habitat. Par ailleurs, alors que les difficultés face à l'emploi constituent la première cause menant à l'expulsion en France, on ne peut penser la sécurisation des trajectoires résidentielles sans la relier à celle des parcours professionnels. Enfin, le logement est indissociable de la question des mobilités domicile-travail et domicile-services-équipements. On comprend mieux ici la formule de la Fondation Abbé Pierre : « un logement n'est pas seulement une question de logement ».

- Sécurisation résidentielle et sécurisation professionnelle sont liées

De récentes études du CREDOC, de même que « l'Accord national interprofessionnel (ANI) du 18 avril 2012 visant à faciliter l'accès au logement pour favoriser l'accès à l'emploi », ont mis en évidence l'ampleur des interactions entre le marché du travail et celui du logement. Ainsi, en France, au cours des cinq dernières années, environ 500 000 personnes en recherche d'emploi ont effectivement renoncé à un poste parce que cela les aurait contraintes à accroître leurs dépenses de logement. Quant aux actifs occupés, 70% déclarent qu'ils refuseraient un emploi meilleur que celui qu'ils occupent actuellement si cela devait occasionner un déménagement conduisant à une hausse de leurs dépenses de logement. L'insécurité professionnelle crée ainsi de l'insécurité résidentielle qui, elle-même, peut constituer un frein à la mobilité professionnelle individuelle ou familiale. Fluidification et sécurisation des trajectoires résidentielles et professionnelles sont liées.

- Logement et mobilité sont indissociables

La question de la localisation du logement des actifs par rapport à leurs lieux de travail, aux pôles de services et d'équipements, n'est pas moins essentielle. D'après les travaux régionaux de l'INSEE, les déplacements domicile-travail en Bretagne sont devenus, dans un contexte d'étalement urbain, plus nombreux, plus longs et s'effectuent principalement en voiture. Alors qu'en 1975, 29% des actifs ne travaillaient pas dans leur commune de résidence, ils étaient 61% en 2007. Par ailleurs, 85% des actifs résidant dans les communes périurbaines utilisent principalement leur voiture pour se rendre au travail. Et même lorsqu'ils ne changent pas de commune, 6 actifs sur 10 prennent le volant.

Selon l'INSEE, « un actif mobile sur quatre parcourt plus de 22,2 km pour rejoindre son lieu de travail. Les actifs des communes rurales parcourent de plus longues distances que ceux des communes périurbaines : 20,5 km, contre 17 km en moyenne ». L'habitat individuel diffus de la Bretagne amplifie ces tendances, ce qui pose la question de la dépendance à l'automobile et aux énergies fossiles. D'où l'importance de développer les plans de déplacements en entreprise (PDE) ou en administration (PDA), incluant la promotion du covoiturage, le développement du transport collectif des salariés ou d'autres modes de transports innovants. Une réflexion est également à mener sur les conditions de mise en place de certaines formes de télétravail susceptibles de réduire les coûts de déplacement domicile-travail à la charge des salariés.

- La Région Bretagne : acteur de la prévention structurelle du « mal-habitat » des actifs

La sécurisation résidentielle des ménages actifs doit donc être élargie à celle de leur parcours professionnel, de leur habitat, de leur mobilité, et de leurs territoires de vie. Pour influencer à long terme sur ces éléments structurels, une politique de maîtrise publique foncière au niveau régional comme au niveau intercommunal est nécessaire. Foncier de Bretagne agit déjà en ce sens, de même que certaines collectivités locales bretonnes. Quant à la sécurisation des

parcours professionnels, au développement économique, à l'aménagement du territoire et aux transports, la Région Bretagne joue déjà un rôle très important. Elle apparaît ainsi, comme l'un des acteurs phare de la prévention primaire de ce que nous proposons d'appeler ici, pour aller au-delà du logement et du « mal-logement », le « mal-habitat ».

3. Cinq enjeux prioritaires et des préconisations pour mieux sécuriser les actifs dans leur habitat en Bretagne

A partir de cet état des lieux, le CESER a identifié cinq enjeux prioritaires à partir desquels il formule des préconisations en direction de l'ensemble des acteurs de l'habitat en Bretagne, certaines s'adressant plus particulièrement au Conseil régional.

3.1. S'intéresser davantage aux actifs, à leurs parcours de vie et d'habitat

L'un des premiers enseignements de notre étude a été de constater, non sans étonnement et inquiétude, que les ménages actifs, leurs conditions de vie et de logement, sans parler de leurs trajectoires résidentielles, étaient dans un quasi *no man's land* de la connaissance et des politiques publiques. Ce relatif désintérêt collectif n'est pas une situation normale face à la multiplication des signaux de détresse économique, sociale et résidentielle d'une frange croissante de la population active confrontée à la montée de précarités de toute nature.

Face à cette situation, le CESER préconise les actions suivantes :

- Développer l'observation partagée, la recherche, la connaissance, l'information et la formation sur les ménages actifs, leurs parcours de vie et d'habitat en Bretagne, afin notamment de diffuser en région les bonnes pratiques ;
- Inclure systématiquement la question de la sécurisation des trajectoires résidentielles des actifs dans les politiques locales de l'habitat en Bretagne (ex : Schémas de cohérence territoriale ou SCoT, Programmes locaux de l'habitat ou PLH, Plans locaux d'urbanisme ou PLU) ;
- Conseil régional en particulier : en s'appuyant sur les travaux et réseaux d'observation existants, prendre l'initiative, en partenariat avec l'Etat, d'une coordination de l'observation régionale de l'habitat, à relier à celle du foncier.

3.2. Articuler sécurisation des parcours résidentiels et professionnels

Par définition, les actifs sont les personnes qui ont et/ou qui recherchent un travail. Les questions de l'emploi et de sa qualité sont donc centrales dans leur sécurisation résidentielle. L'emploi sécurise le logement et le logement sécurise l'emploi, dans une sorte de cercle vertueux ; ce qui inclut l'enjeu de la localisation des entreprises.

En ce sens, le CESER recommande les actions suivantes :

- Mieux prendre en compte la relation emploi-habitat-mobilité en articulant sécurisation des parcours professionnels et sécurisation des trajectoires résidentielles. Afin notamment de mieux anticiper les mutations et restructurations économiques, inclure cette approche globale dans les démarches territoriales de Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC).
- Mettre en œuvre en Bretagne, dès que possible, l'Accord national interprofessionnel du 18 avril 2012 par une mobilisation des partenaires sociaux et des acteurs territoriaux de l'habitat, de l'emploi et des mobilités ; y associer les Pays et leurs Conseils de développement.
- Conseil régional : Avec les partenaires concernés, mobiliser toutes les compétences formation (CPRDF⁷)/ développement économique (SRDEI⁸)/ aménagement du territoire et développement des réseaux numériques (Bretagne numérique) / transport (SRMDT⁹), pour mieux articuler, en Bretagne, la relation formation-emploi-habitat-mobilité.

3.3. Agir simultanément sur l'offre et la demande de logements pour aider au maintien dans le logement ou à la mobilité résidentielle

Le troisième enjeu prioritaire consiste à agir *simultanément* sur l'offre et la demande de logements pour rechercher un équilibre ou une régulation du marché immobilier favorisant le maintien dans le logement, la transition ou la mobilité résidentielles des actifs. Il faut prendre en compte l'ensemble des facteurs de fragilisation liés au logement : structurels, chroniques, accidentels, individuels.

⁷ Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles

⁸ Schéma régional de développement économique et d'innovation

⁹ Schéma régional multimodal des déplacements et des transports

Pour ce faire le CESER préconise les actions suivantes :

- Agir sur les facteurs structurels liés à l'offre de logements :
 - Pour répondre au défi démographique de l'augmentation de la population et du «dessalement des ménages », poursuivre l'effort de production de logements adaptés aux moyens et besoins des ménages dans les territoires concernés, dans le parc privé comme dans le parc social public.
 - Continuer à diversifier l'offre de logements pour la rendre accessible à tous ; développer l'offre d'hébergement d'urgence et de logement de transition pour amortir les chocs résidentiels liés aux accidents de la vie.
 - Poursuivre les efforts d'amélioration de la qualité du bâti dans le parc de logements existants, en particulier leur performance énergétique et environnementale.
 - Conseil régional en particulier : renforcer, avec l'Etat en région, les moyens de mise en œuvre de la politique de maîtrise publique foncière menée par Foncier de Bretagne. Poursuivre, en l'adaptant si nécessaire, la politique sociale de l'habitat existante, ses actions sur la quantité et la qualité de l'offre de logements. Dans le cadre du CPRDF, accentuer l'effort de formation des professionnels du bâtiment aux innovations techniques et sociales d'amélioration de l'habitat, tout en veillant à la sauvegarde du maillage territorial des petites entreprises artisanales.
- Intervenir simultanément sur la demande de logements :
 - Sur les facteurs chroniques
 - Favoriser *l'accès à l'information et lutter contre le non recours aux droits et aux services* des personnes en situation d'insécurité économique, sociale et résidentielle.
 - *Au niveau national*, garantir le maintien du pouvoir solvabilisateur des prestations légales d'aide au logement. Prendre en compte l'évolution des coûts réels pour se loger, en particulier celle des charges courantes.
 - Renforcer l'accompagnement social préventif et réactif de proximité, y compris sur le plan budgétaire, dans le respect des libertés individuelles, en particulier envers les occupants pauvres et modestes du parc privé.
 - Conseil régional en particulier : pour réduire les charges énergétiques chroniques, mettre en œuvre, avec les partenaires concernés, les mesures prévues dans le Pacte électrique breton et le Schéma régional Climat, air, énergie (SRCAE) en ce qui concerne le bâtiment résidentiel. Pour ce faire, imaginer une ingénierie financière avec la participation de tous les acteurs concernés afin de dégager des moyens à la hauteur des objectifs.

- Sur les facteurs accidentels

- Sauvegarder et consolider le modèle breton de prévention des expulsions consistant en une bonne coopération locale des acteurs, une utilisation et une coordination efficaces des dispositifs de maintien dans le logement ou de relogement social prioritaire.

- Développer un « réseau sentinelle » d'alerte et de veille sociale et territoriale en direction des ménages affectés par un accident de la vie. Etre plus attentif aux personnes seules, aux familles monoparentales et nombreuses ainsi qu'aux ménages du parc privé. Renforcer les actions de dialogue, de médiation et de conciliation amiables, afin de réduire les procédures contentieuses, en particulier entre locataires et propriétaires.

- Engager une réflexion régionale sur la sécurisation de l'accès à la propriété, par exemple par des modalités innovantes de portage immobilier temporaire permettant le maintien dans le logement, lorsque des ménages accédants sont victimes d'aléas ou d'accidents de la vie. Faciliter le recours aux fonds d'aide aux accédants en difficulté (FAAD).

- Conseil régional en particulier : Avec les acteurs régionaux concernés, notamment les Départements et Action logement (Inical), engager une réflexion régionale sur l'instauration d'un Fonds régional partenarial de développement de la Garantie des risques locatifs (GRL). Relier plus étroitement la politique de l'habitat de la Région avec celle en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes (ex : hébergement et aide au relogement des femmes victimes de violences conjugales, des familles monoparentales en difficulté...).

- Sur les facteurs individuels :

- Développer toutes les actions collectives et personnalisées susceptibles d'éclairer les décisions individuelles des ménages dans le sens d'une meilleure sécurisation de leurs parcours résidentiels.

- Conseil régional en particulier : Soutenir plus fortement les réseaux d'information et d'actions individuelles de proximité auprès des ménages confrontés à un habitat dégradé. Engager, avec les partenaires concernés, une réflexion régionale approfondie sur les nouveaux modes d'habitat, sur les représentations sociales, culturelles et psychologiques relatives aux modes, statuts et choix d'occupation d'un logement (ex : locataire/propriétaire).

3.4. Sécuriser les actifs au-delà du logement seul, dans leurs habitats et territoires

La sécurité résidentielle n'est pas qu'un problème de logement. S'il est nécessaire de développer l'aide au maintien dans le logement et au relogement des actifs en difficulté, cela n'est pas suffisant. Il y a d'autres facteurs structurels

à prendre en compte, « hors les murs ». C'est pourquoi l'approche globale par l'habitat et le territoire est primordiale.

Pour ce faire, le CESER formule les préconisations suivantes :

- Sortir d'une vision trop spécialisée, technique et fragmentée du logement et de l'habitat. L'aide au maintien dans le logement ou au relogement des actifs devrait systématiquement être contextualisée, à partir d'une approche « habitat-territoire » incluant les problématiques d'accès aux activités économiques, aux transports, aux services et aux équipements.
- Pour calculer les aides sociales et publiques, prendre en compte le « coût global pour habiter » et le « reste à vivre » des ménages plutôt que le seul coût du logement.
- Conseil régional : Faire de la Région la collectivité portant cette vision stratégique et globale de l'habitat.

3.5. Affirmer le rôle de la Région comme acteur de la prévention primaire et de la sécurisation structurelle des trajectoires résidentielles et de l'habitat des actifs en Bretagne

Le CESER a conscience que la Région n'a pas de compétence obligatoire aujourd'hui dans le domaine de l'habitat et du logement. Si ses moyens budgétaires restent relativement modestes et de plus en plus contraints, elle peut quand même agir en complémentarité des autres acteurs régionaux et territoriaux de l'habitat, **par des effets de levier et de coordination**, en affirmant sa vision globale, anticipatrice et stratégique de l'habitat dans le développement durable de la Bretagne et de ses territoires.

Pour ce faire, le CESER préconise les actions suivantes :

- Au-delà des actions spécifiques en direction des jeunes et des travailleurs mobiles, élargir la politique sociale de l'habitat de la Région à l'ensemble des actifs, en lien étroit avec ses compétences dans le champ du développement économique, de la formation, de l'aménagement du territoire et des transports.
- En s'appuyant sur sa fonction de coordination de l'observation régionale de l'habitat et du foncier et en s'inspirant des Plans départementaux de l'habitat (PDH) déjà réalisés en Bretagne, co-élaborer, avec l'Etat en région et les acteurs territoriaux concernés, **un « Schéma de cohérence régionale de l'habitat » (SCoRH)** ; y intégrer tout ce qui, dans les autres schémas régionaux, concerne

l'habitat¹⁰. Faire du SCoRH Bretagne, une partie intégrante d'un futur Schéma régional d'aménagement et de développement durable du territoire (SRADDT). Son articulation avec les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) serait autant que possible recherchée dans un souci de cohésion sociale et d'équilibre territorial de l'habitat en Bretagne. Structurant, le SCoRH Bretagne serait, si possible, prescriptif.

Conclusion : des politiques du logement et de l'habitat pour mieux vivre ensemble à toutes les étapes des parcours de vie

Pouvoir se loger librement et décemment, selon ses besoins et moyens, est à la fois d'intérêt national, régional et local. Le risque résidentiel ne peut donc être exclusivement laissé aux personnes privées. Il convient que la collectivité, dans le respect du droit de propriété et des libertés individuelles, apporte son soutien lorsqu'il est nécessaire à la cohésion sociale et territoriale ; sauf à se satisfaire d'une société fragmentée et inégalitaire produisant de la ségrégation territoriale, économique, sociale, générationnelle ou environnementale.

Au final, le logement est à considérer comme un droit humain fondamental dont la collectivité est responsable en dernier ressort. Il n'est pas seulement un actif ou un bien matériel marchand d'ordre privé, mais aussi un service d'intérêt général dont la fonction sociétale est essentielle. Pour garantir l'égal accès de tous au droit au logement, en particulier des ménages défavorisés, il doit à la fois être regardé comme une propriété individuelle et comme une « propriété sociale ». Se loger, c'est autant avoir un « chez soi » que vouloir vivre ensemble dans une Bretagne pour tous où il fait bon habiter à toutes les étapes des parcours de vie.

¹⁰ Notamment le Schéma régional multimodal des déplacements et des transports (SRMDT) et Bretagne Grande Vitesse (BGV), le Schéma régional de développement économique et d'innovation (SRDEI), le Schéma régional climat-air-énergie (SRCAE), le Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDF), Bretagne numérique, la Charte pour une gestion économe du foncier en Bretagne, GéoBretagne...

Introduction

Sécuriser les parcours de vie, une préoccupation constante du CESER

Après son autosaisine de 1998 « Le logement en Bretagne : propositions pour une approche territoriale renforcée¹¹ », le CESER de Bretagne s'est régulièrement intéressé au sujet en abordant les modes de vie, les mobilités ou les conditions d'habitat spécifiques à certaines populations telles que les jeunes, les personnes menacées d'exclusion ou les personnes âgées en perte d'autonomie. Il a également émis de nombreux avis sur les politiques du Conseil régional en faveur du logement.

Dans son autosaisine de 2007 « Bien vieillir en Bretagne », le CESER de Bretagne concluait qu'au-delà même de la question du vieillissement, « c'est bien la recherche collective d'une meilleure *sécurisation des trajectoires de vie* des citoyens – à toutes les étapes de leur existence – qui est en jeu ». Il insistait sur le fait que « *le développement durable de la personne* ne peut reposer sur les seules épaules de l'individu, en particulier lorsque surviennent des ruptures brutales liées aux accidents de la vie ».

Cette même année, le CESER, réfléchissait à la meilleure façon de « conjuguer flexibilité et sécurisation des parcours professionnels en Bretagne », observant notamment que « les trajectoires professionnelles sont désormais entrecoupées de ruptures liées à une instabilité et une mobilité, vécues plus ou moins positivement, dont les fréquences ont augmenté et les formes se sont diversifiées » ; qu'il en résulte « une multiplication des formes de fragilisation du lien à l'emploi ainsi qu'une complexification du parcours des personnes ».

Plus récemment, en 2011, lorsque, sur saisine du Conseil régional de Bretagne, il s'est penché sur la question des « univers sociaux et culturels des jeunes », il faisait le constat que, de l'adolescence à la vie adulte, les parcours de vie et d'insertion sont souvent discontinus, certains allant même jusqu'à parler de trajectoires voire de génération « yoyo ».

De la jeunesse à la vieillesse, en passant par l'âge adulte, l'insécurité des parcours de vie serait-elle donc devenue un phénomène social généralisé ?

Cette « insécurité sociale », selon la formule du sociologue Robert Castel, devient aujourd'hui plus aiguë dans un contexte de mutation et de crise économique, sociale et environnementale qui provoque une montée des précarités de toute nature.

¹¹ Rapporteuse : Mme Odile Blanc-Dubuisson, Novembre 1998

Les trajectoires résidentielles sont fragilisées dans un contexte d'insécurité sociale et économique grandissante

Comme le montre la Fondation Abbé Pierre dans ses rapports annuels sur l'état du mal-logement en France, cette plus grande instabilité des parcours de vie se reflète dans les trajectoires résidentielles, et réciproquement. Ainsi, dans son rapport de 2012, elle constate « qu'au cours des dix dernières années, le mal-logement, loin de régresser, s'est développé et profondément enraciné », tandis que « ses visages se sont diversifiés et renouvelés ». La Fondation estime que « 3,6 millions de personnes sont non ou très mal logées » et que, si « l'on y adjoint tous ceux qui se trouvent en situation de fragilité de logement à court ou moyen terme, ce sont au total 10 millions de personnes qui sont touchées par la crise du logement » en France. Ainsi, « les plus vulnérables ont vu leurs difficultés s'approfondir, alors que le périmètre du mal-logement s'élargissait aux salariés modestes et aux couches intermédiaires ».

Même si, comparée à d'autres régions françaises, la Bretagne est souvent perçue, de l'extérieur, comme une zone globalement « détendue » en termes de marché immobilier, le défi de la prévention et de la lutte contre le mal-logement la concerne aussi, ce qu'on a confirmé les représentants nationaux et régionaux de la Fondation Abbé Pierre lors d'un colloque organisé à Lorient, en mars 2012. Selon ses derniers¹², la Bretagne compterait près de 100 000 logements « indignes ». Les territoires ruraux, notamment dans le Centre Bretagne, sont particulièrement concernés. On y rencontre de nombreux propriétaires pauvres ou modestes, souvent isolés, dont la faiblesse des ressources ne permet pas d'engager des travaux de rénovation, du moins sans aide de la collectivité. Cet habitat dégradé est source de précarité énergétique et de mal-logement pour nombre d'entre eux.

Pourquoi s'intéresser aux ménages actifs et à leurs trajectoires résidentielles ?

Dans ce contexte d'insécurité sociale et résidentielle grandissante, le CESER de Bretagne, dans la continuité de ses réflexions et travaux antérieurs, s'est autosaisi en décembre 2011 de la question de la sécurisation des trajectoires résidentielles dans les parcours de vie des ménages actifs.

Par « ménage actif », nous entendons, au sens de l'INSEE¹³, une ou plusieurs personnes partageant la même résidence principale, dont l'un au moins est en emploi et/ou en recherche d'emploi. Dans cette acception, un ménage peut donc aussi bien être un-e célibataire, un couple, une famille avec des enfants... Insistons sur le fait qu'être « actif » ne signifie pas uniquement occuper un emploi mais également être à la recherche d'un emploi.

¹² Voir articles dans Le Télégramme du 2 février 2012 et dans Ouest-France du 30 mars 2012.

¹³ Remarque : l'INSEE utilise aussi une définition plus restreinte de la notion de « ménage » en se basant sur la personne de référence. Voir Ière partie, chapitre 1, point 2.

Pourquoi s'intéresser aux ménages actifs plutôt qu'à d'autres catégories de la population également en fragilité face au logement ?

Tout d'abord, le CESER a déjà abordé les enjeux majeurs du logement des jeunes et des personnes vieillissantes dans des travaux récents et il lui est apparu important de se pencher aussi sur ces « non jeunes et non vieux » que sont les adultes actifs, sans perdre de vue pour autant qu'on peut être un jeune ou un vieil actif !

Ensuite, de nombreuses études nationales et régionales se focalisent, à raison, sur les défis que représentent l'accès et le maintien dans le logement des jeunes, des personnes âgées en perte d'autonomie, des personnes en situation de handicap, des sans-abri ou d'autres populations considérées comme plus ou moins « spécifiques »... Sauf exception, la question du logement des actifs, bien que souvent implicite, apparaît généralement « en creux ». Les actifs sont comme invisibles, dans l'angle mort de l'observation et des politiques publiques du logement et de l'habitat.

Par ailleurs, comme le met en avant la Fondation Abbé Pierre, le coût pour se loger incluant les charges, fortement inflationniste, est devenu le premier poste budgétaire des ménages en France. Non seulement les actifs *au chômage* sont de plus en plus fragilisés dans leurs trajectoires résidentielles, mais également les actifs *en emploi* ou ceux qui sont *à la fois au chômage et en emploi à temps partiel contraint*. Aujourd'hui, pour de nombreux ménages actifs à revenus faibles ou modestes, le fait d'avoir un ou même deux salaires, n'est plus une protection suffisante face au risque de bascule dans le mal-logement et l'exclusion.

Enfin, le logement des actifs, les activités et le développement économiques étant étroitement liés, l'enjeu de la sécurisation des trajectoires tant *professionnelles* que *résidentielles*, concerne particulièrement la Région Bretagne dans l'ensemble de ses politiques publiques, qu'elles soient obligatoires ou volontaristes, transversales ou sectorielles : aménagement du territoire, transports, formation et insertion professionnelle, numérique, foncier, logement, économie sociale et solidaire, environnement, énergie, santé, politique territoriale, etc. Il faut aussi souligner le défi de l'accueil, du logement et de l'habitat des nouvelles populations dans une région à la démographie dynamique, qui gagne actuellement environ 25 000 habitants chaque année, dont de nombreux actifs.

Une étude exploratoire centrée sur les moyens de prévenir le risque de rupture résidentielle chez les ménages actifs

La problématique centrale de cette étude du CESER est donc la suivante : *comment mieux sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne ?* La réflexion du CESER est centrée sur l'accès et le maintien dans le logement autonome et ordinaire des personnes actives en difficulté face au logement ou susceptibles de l'être. La question de la *prévention* de ces difficultés est au cœur

de l'étude et aussi, lorsqu'elles apparaissent, les problèmes de leur *non aggravation* et des *solutions* à trouver.

Compte tenu des délais impartis pour la réalisation de l'étude et du caractère peu exploré du sujet, le CESER a exclu du champ de cette réflexion toute approche exhaustive du logement ou de l'habitat en Bretagne, de son impact territorial ou économique, de son marché, de son financement, de sa fiscalité, de sa dimension foncière... L'étude du CESER n'est pas non plus une réflexion sur les causes générales et multifactorielles de la pauvreté et de l'exclusion. Enfin, d'autres sujets ou populations appelant des études plus spécifiques, ont également été écartés du champ de l'étude : l'hébergement d'urgence ou spécialisé, le logement des jeunes en formation initiale, des personnes âgées retraitées, des personnes malades ou en situation de handicap, des sans-abris, des migrants, des gens du voyage, les résidences secondaires.

En revanche, le champ de l'étude inclut aussi bien la situation résidentielle des actifs habitant le parc privé – à vocation sociale ou non- que le parc social public ; quel que soit leur statut d'occupation : locataires, propriétaires occupants accédants ou non accédants à la propriété, « locataires-accédants » (location-accession)...

L'approche par « trajectoire résidentielle » resitue le logement dans la dynamique des parcours de vie de plus en plus souvent mouvementés, parfois chaotiques, des actifs. Nous avons retenu ce terme de « trajectoire » de préférence à celui, pourtant plus courant, de « parcours résidentiel ». Littéralement parlant, les deux notions sont équivalentes, mais pas dans les représentations sociales et culturelles des acteurs du logement. En effet, la notion de « parcours résidentiel » renvoie encore chez beaucoup à l'idée, plus ou moins implicite, d'un « parcours résidentiel linéaire et socialement ascendant », allant de la location à l'accès à la propriété. Certains parlent d'améliorer « le parcours résidentiel », comme si aujourd'hui n'existait qu'un seul parcours, alors que, comme nous le verrons, ceux-ci sont devenus plus divers, moins linéaires et... loin d'être toujours socialement ascendants... Le terme de « trajectoire résidentielle » nous paraît donc plus ouvert pour aborder la question.

Dès l'introduction, il nous faut préciser les notions de logement et d'habitat. Par *logement*, nous entendons un lieu délimité par des murs où résident ordinairement des habitants. La notion d'habitat est bien plus large puisqu'elle désigne le logement et l'ensemble des liens avec son environnement : cadre de vie, lien social, accès aux services, aux équipements, aux transports... *L'habitat*, c'est le logement contextualisé dans un système complexe de relations et d'interactions au sein d'un territoire.

Enfin, notre approche du sujet étant de type transversal et systémique, certaines thématiques de sécurisation se retrouvent à plusieurs endroits du rapport, mais elles sont vues, à chaque fois, sous un angle différent. Par exemple, l'énergie peut aussi bien être considérée comme un facteur d'insécurité résidentielle

structurel (ex : qualité du bâti) que chronique (ex : renchérissement des prix), accidentel (ex : coupure de gaz, d'électricité...) ou individuel (ex : maîtrise des consommations).

Plan du rapport

Alors, comment mieux sécuriser les trajectoires résidentielles des ménages actifs en Bretagne ?

La première partie du rapport aborde le contexte de l'habitat et des actifs en Bretagne, ces inconnus aux trajectoires résidentielles de plus en plus mouvementées.

Face au constat d'une montée de l'insécurité résidentielle des actifs, *la deuxième partie* présente les aides existantes qui, nécessaires et parfois exemplaires, n'en demeurent pas moins plus souvent curatives que préventives. Elle montre aussi la nécessité d'élargir notre regard au-delà de la seule question du logement pour prévenir l'insécurité résidentielle.

Cet état des lieux étant dressé, la dernière partie insiste sur des enjeux essentiels et formule des préconisations pour mieux sécuriser les trajectoires résidentielles et prévenir le « mal-habitat » des actifs en Bretagne.

Première partie

Contexte de l'habitat et
des actifs en Bretagne,
ces inconnus aux
trajectoires résidentielles
mouvmentées

Constatant que peu de données existaient au niveau régional sur les actifs, leurs conditions de vie, de logement et, *a fortiori*, sur leurs trajectoires résidentielles, le CESER a noué un partenariat avec l'INSEE Bretagne afin de pouvoir disposer de premiers éléments d'état des lieux sur ce « no man's land » statistique.

Cette méconnaissance générale des conditions et modes de vie des actifs, de leurs trajectoires résidentielles, est riche d'enseignement. Elle confirme qu'ils sont bien, sauf exception, un point aveugle des politiques publiques du logement. Ceci représente une lacune dans une perspective de développement durable.

L'enjeu de cette première partie du rapport est donc essentiellement de commencer à faire sortir de l'ombre les actifs et leurs trajectoires résidentielles.

Dans un premier chapitre, nous présenterons quelques éléments de contexte sur l'habitat et les actifs en Bretagne (chapitre 1). Le deuxième chapitre fera ressortir la montée de leur insécurité résidentielle (chapitre 2).

Chapitre 1

Éléments de contexte sur l'habitat et les actifs en Bretagne

1.	Contexte de l’habitat en Bretagne : la prépondérance d’un habitat individuel diffus, au coût croissant, dans un système complexe	17
1.1.	Un habitat individuel diffus et une forte préférence pour la propriété dans une région « multipolaire»	17
1.2.	Un parc social public moins développé, concentré dans les grands pôles urbains et dont les habitants se paupérisent	25
1.3.	La marché du logement en Bretagne n’est pas si « détendu »	29
1.4.	Un système du logement et de l’habitat complexe et très peu lisible dans un maquis de dispositifs	31
1.5.	Les coûts pour se loger ont explosé depuis 15 ans, fragilisant un nombre croissant de ménages dont le « taux d’effort » augmente et le « reste à vivre » diminue	44
2.	Les ménages actifs, ces « inconnus » ...	48
2.1.	Quelques repères sur la population active en Bretagne	49
2.2.	Les ménages actifs en Bretagne : une population hétérogène en croissance dans tous les pays de Bretagne	51

Avant d'aborder de front la question de l'insécurité résidentielle des actifs, il est utile de commencer par apporter quelques points de repère sur le contexte général de l'habitat (1) et de la population active en Bretagne (2).

1. Contexte de l'habitat en Bretagne : la prépondérance d'un habitat individuel diffus, au coût croissant, dans un système complexe

Quel est le contexte de l'habitat en Bretagne ? Il ne s'agit pas ici de dresser un état des lieux exhaustif de l'habitat et du logement en Bretagne, mais plutôt d'en faire ressortir quelques traits saillants qui esquissent la toile de fond de notre réflexion sur la sécurisation des trajectoires résidentielles des actifs.

1.1. Un habitat individuel diffus et une forte préférence pour la propriété dans une région multipolaire aux nombreux bassins de vie

Au 1^{er} janvier 2011, selon l'INSEE, la population régionale était estimée à 3 221 000 habitants¹⁴ et, d'après ses projections, elle atteindrait près de 4 millions d'habitants à l'horizon 2040¹⁵. Le parc de logements en Bretagne était, en 2009, de 1 746 004 logements, dont 1 400 500 étaient des résidences principales, soit 80% du parc¹⁶. L'habitat individuel prédomine largement puisqu'à cette date, 71,9% du parc était constitué de maisons individuelles contre 56,5 % en France métropolitaine¹⁷ (63% hors Ile-de-France). La surface moyenne des logements en Bretagne (91,3 m²) est supérieure de 7 m² au niveau national¹⁸. Le phénomène de « desserrement des ménages¹⁹ » doit aussi être souligné : en 1970, un ménage breton comptait 3,2 personnes (3,1 au niveau national) contre 2,26 en 2009 (2,33 au niveau national)²⁰. Une autre spécificité est à souligner : la Bretagne est une « région de propriétaires ». En effet, en 2009, 66,5% des ménages étaient propriétaires de leur résidence principale, contre 57,7% en France métropolitaine (60% hors Ile de France)²¹.

¹⁴ Source : INSEE Bretagne, Octant analyse n°30, juin 2012

¹⁵ Source : INSEE Bretagne, Octant analyse n° 10, décembre 2010. Le scénario central prévoit 3 873 000 en 2010 ; le scénario haut 4 105 000.

¹⁶ Source : INSEE, RP 2009, exploitation principale.

http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=99&ref_id=DTDC05R (consulté le 12/12/2012) ;

¹⁷ Source : INSEE, RP 2009, exploitation principale.

http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=99&ref_id=DTDC05R (consulté le 12/12/2012)

¹⁸ Source : DREAL Bretagne, Le Parc de logements en Bretagne, chiffres clés. Site Web.

<http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/le-parc-de-logements-en-bretagne-r182.html> (consulté le 12/12/2012)

¹⁹ C'est-à-dire la diminution de la taille moyenne des ménages

²⁰ DREAL Bretagne, publication « La situation du logement en Bretagne en 2012 », octobre 2012, p 6

²¹ Source : INSEE, RP 2009, exploitation principale.

http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=99&ref_id=DTDC05R (consulté le 12/12/2012) ;

Le parc social public (HLM) est moins développé en Bretagne qu’au niveau national. En effet, en 2011, la part des logements sociaux dans les résidences principales s’établissait à 10,9% contre 16,2 % dans la France entière²², ce qui accentue le rôle de « parc social de fait » d’une partie du parc privé, tant en location qu’en propriété. Très inégalement réparti sur le territoire régional, le parc social public est essentiellement un phénomène urbain. Selon l’AROHabitat, représentant régional des organismes HLM, ses habitants tendent à se précariser et à se paupériser. En outre, en 2012, la moitié des locataires du parc social public breton (51%) sont des personnes seules contre 36 % au niveau national²³. Si on y ajoute les familles monoparentales qui représentent 22 % de la population régionale HLM²⁴, on mesure l’importance du risque d’isolement social.

A noter, sur l’ensemble du parc de logement, une part de résidences secondaires (13,3%) supérieure au taux moyen métropolitain (9,6%), ainsi qu’un taux de logements vacants légèrement inférieur (6,5% contre 6,9%)²⁵. Le parc de logements breton est plutôt jeune, puisque 70,2% ont été construits après 1948 contre 63,9% en France métropolitaine.

De cette jeunesse relative, il ne faut pas déduire qu’il est mieux armé pour relever le défi de la transition énergétique : comme au niveau national, près d’un logement sur quatre (23%) est énergivore²⁶. La part de ces résidences principales énergivores est particulièrement élevée au sein des pays Centre-Ouest-Bretagne (38%), Fougères, Redon (34%) et Dinan (31%)²⁷. En Bretagne, plus de 100 000 propriétaires occupants auraient une facture énergétique à usage domestique excédant 10% de leurs revenus annuels.

²² Sources : DREAL Bretagne, publication « La situation du logement en Bretagne en 2012 », octobre 2012, p 10 ; et Arohabitat Bretagne, Panorama de l’habitat en Bretagne, septembre 2012. A noter : selon les données de l’INSEE se basant sur le Recensement de la population de 2009, sur 1 400 500 résidences principales en Bretagne, 10,1% relevait du statut d’occupation de « location HLM », contre 14,6% en France métropolitaine et 12,9% en France métropolitaine hors Ile-de-France (« France de province »). Source : http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=99&ref_id=DTDC05R (consulté le 12/12/2012)

²³ Source : Arohabitat Bretagne, Panorama de l’habitat en Bretagne, septembre 2012, p 14

²⁴ Source : Arohabitat Bretagne, Panorama de l’habitat en Bretagne, septembre 2012, p 14

²⁵ Source : INSEE, RP 2009, exploitation principale.

http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=99&ref_id=DTDC05R (consulté le 12/12/2012)

²⁶ Diagnostic de performance énergétique : logements classés en F ou G (source : AROHabitat Bretagne, Cellule économique de Bretagne, DREAL : « Panorama de l’habitat en Bretagne », septembre 2012)

²⁷ Source : projet de SRCAE Bretagne, décembre 2012

Au-delà de la précarité énergétique : la « vulnérabilité énergétique globale »

Dans le projet de SRCAE de la Bretagne²⁸, la vulnérabilité énergétique globale est définie comme suite : « Si l’on considère la précarité énergétique dans sa globalité et dans une perspective de plus long terme, une hausse des prix de l’énergie affectera à la fois les dépenses de chauffage mais également celles des déplacements de travail ou de loisirs notamment s’ils sont effectués en voiture individuelle. Il est alors question de vulnérabilité énergétique globale, définie comme « l’exposition des ménages à une hausse durable (structurelle ou cyclique) du coût de l’énergie et du poids de celle-ci dans les budgets de vie quotidienne / budgets d’activité ». Il s’agit d’une notion issue de l’interaction entre des ménages, leur situation économique et sociale, leur habitat dans ses dimensions économiques, techniques et sa localisation. Le concept de vulnérabilité énergétique globale des ménages intègre également la volatilité des prix de certaines sources d’énergie et la capacité qu’ont les ménages à adapter leur consommation suivant la source d’énergie et le système de chauffage et d’eau chaude sanitaire. La sensibilité des territoires ou des ménages à des évolutions rapides de certaines énergies est variable ».

L’organisation territoriale multipolaire de la Bretagne accentue le caractère diffus de cet habitat fortement consommateur de foncier et d’énergie dans un contexte d’étalement urbain qui renforce la dépendance automobile des ménages éloignés des pôles d’emploi et de services. Ce modèle polycentrique est structuré par un réseau de métropoles de proximité (Rennes et Brest) et de villes moyennes reliées par un réseau routier gratuit favorisant l’usage de la voiture individuelle. A noter que la croissance démographique est la plus forte au sein des communes rurales à dominante urbaine : l’espace résidentiel périurbain et semi-rural se dilate. La carte des aires urbaines ci-après illustre ce modèle d’une région à l’armature urbaine polycentrique²⁹. Géographiquement, la Bretagne apparaît comme un réseau de bassins de vie multiples et interconnectés.

Définition des aires urbaines selon l’INSEE³⁰

« Une aire urbaine ou « grande aire urbaine » est un ensemble de communes, d’un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40% de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Le zonage en aires urbaines 2010 distingue également :

- les « moyennes aires », 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.
- les « petites aires », ensemble de communes, d’un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle (unité urbaine) de 1 500 à 5 000 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. »

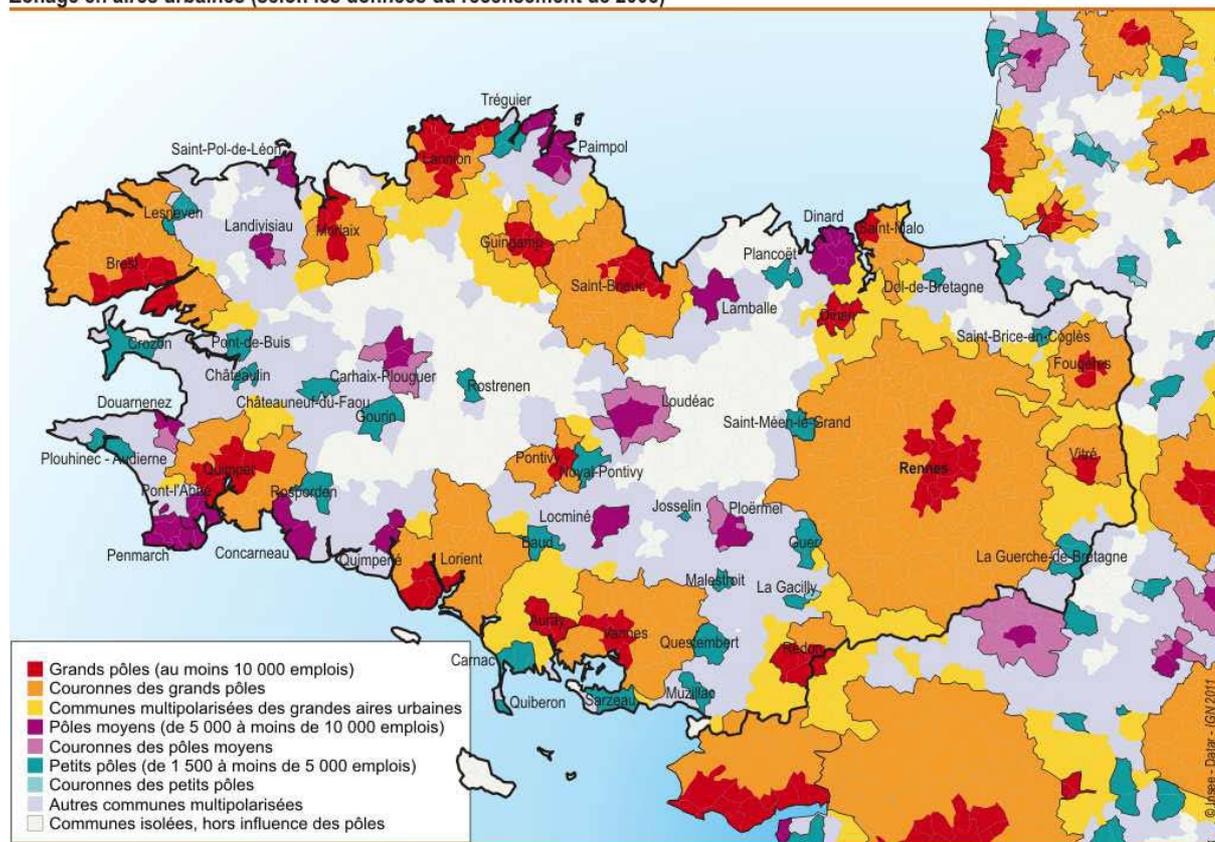
²⁸ Projet présenté en session du Conseil régional de Bretagne en décembre 2012.

²⁹ Plusieurs centres.

³⁰ <http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/aire-urbaine.htm> , consulté le 12/12/2012

Carte 1. Zonage en aires urbaines de la Bretagne en 2008 : un modèle polycentrique

Zonage en aires urbaines (selon les données du recensement de 2008)



Source : Insee, recensement de la population 2008 - Zonage en aires urbaines 2010

Source : INSEE Bretagne

La Bretagne, région multipolaire formant un réseau de bassins de vie, se caractérise donc par un habitat individuel diffus et une forte préférence pour l'accès à la propriété, le phénomène d'étalement urbain polycentrique étant accentué par la cherté du foncier à proximité des pôles urbains et des franges littorales, ce dont se préoccupe fortement Foncier de Bretagne, l'établissement public foncier régional.

Cette vision d’une Bretagne découpée en aires urbaines doit être complétée par un autre type de zonage : la carte des « bassins de vie ». En effet, si les aires urbaines sont centrées sur l’attractivité des pôles d’emploi, les bassins de vie reflètent davantage les conditions de vie quotidiennes des habitants à travers leur accès aux commerces, aux services et aux équipements courants. On dénombre 133 bassins de vie en Bretagne, dont certains sont transrégionaux (ex : Redon, La Guerche de Bretagne).

Carte 2. Bassins de vie en Bretagne en 2012

Plus nombreux, les bassins de vie bretons sont moins étendus et moins peuplés qu’en moyenne nationale
Les bassins de vie 2012 en Bretagne



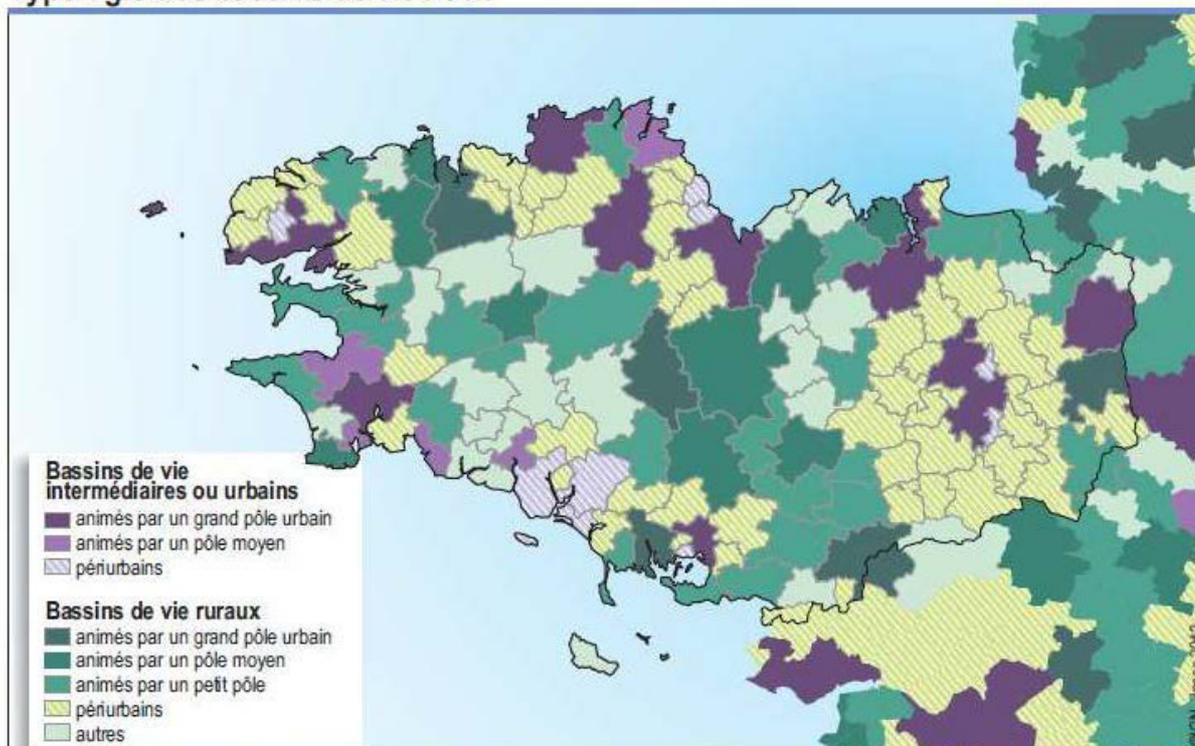
Source : Insee, recensement de la population 2009 - Base Permanente des Équipements 2010

Source : INSEE Bretagne, Octant analyses n° 39, décembre 2012

Comme l’illustre la carte suivante, ces 133 bassins de vie se composent de 109 bassins de vie ruraux et de 24 bassins de vie intermédiaires ou urbains. Selon, l’INSEE ce découpage « reflète l’organisation et les caractéristiques des territoires en Bretagne. Les bassins de vie y sont nombreux, en moyenne peu étendus, très souvent ruraux, signe que la région est irriguée par un réseau de villes, notamment de taille moyenne, et que les campagnes sont assez densément peuplées. Plus de la moitié de la population bretonne vit ainsi dans des bassins de vie ruraux ».

Carte 3. Typologie des bassins de vie en Bretagne en 2012

109 bassins de vie ruraux, 24 intermédiaires ou urbains
Typologie des bassins de vie 2012



Source : INSEE Bretagne, Octant analyses n° 39, décembre 2012

L’INSEE analyse aussi la facilité d’accès aux équipements dans les bassins de vie, en distinguant des équipements de « gamme de proximité³¹ » (épicerie, poste, banque, école, médecin généraliste...), de « gamme intermédiaire³² » (supermarché, collège...) et de « gamme supérieure³³ » (hypermarché, pôle d’emploi, lycée...). Elle observe que « l’offre d’équipements est plus étoffée dans les bassins de vie urbains, en particulier pour les gammes intermédiaire et

³¹ Gamme de proximité : poste, banque-caisse d’épargne, épicerie- supérette, boulangerie, boucherie, école ou RPI (regroupement pédagogique intercommunal), médecin omnipraticien, pharmacie, taxi...

³² police-gendarmerie, supermarché, librairie, collège, laboratoire d’analyses médicales, ambulance, bassin de natation...

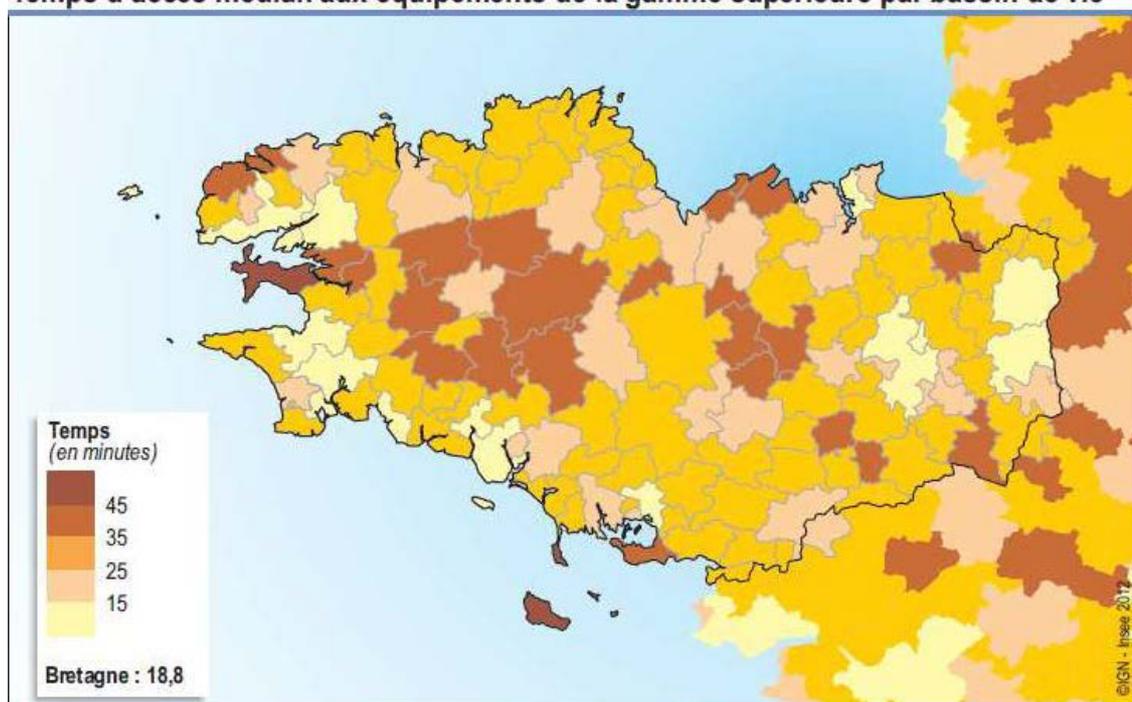
³³ Pôle Emploi, hypermarché, lycée, urgences, maternité, médecins spécialistes, cinéma...

supérieure de services, et les temps d’accès à ces services plus courts pour leur population. Pour autant, dans les bassins de vie ruraux et périurbains, les services et équipements sont en moyenne plus facilement accessibles en Bretagne que dans les autres régions ». Cette répartition assez diffuse des équipements est un atout pour la sécurisation résidentielle des actifs dans le contexte d’un habitat individuel dominant qui, lui aussi, est particulièrement diffus en Bretagne.

Toutefois, comme l’illustre la carte suivante, on constate d’importantes inégalités territoriales dans les temps d’accès aux équipements de « gamme supérieure ». Les bassins de vie urbains ont des temps d’accès nettement moins longs aux équipements intermédiaires et supérieurs que les bassins de vie ruraux. L’INSEE précise que « près de la moitié des habitants des bassins de vie ruraux est à plus de 12 minutes d’un service de la gamme intermédiaire et à plus de 29 minutes pour la gamme supérieure contre respectivement 3 et 8 minutes pour les bassins de vie urbains ».

Carte 4. Temps d’accès médian aux équipements de la gamme supérieure par bassin de vie en Bretagne en 2010

**Des équipements de la gamme supérieure
à plus de 35 minutes aller-retour dans un bassin de vie sur cinq
Temps d’accès médian aux équipements de la gamme supérieure par bassin de vie**



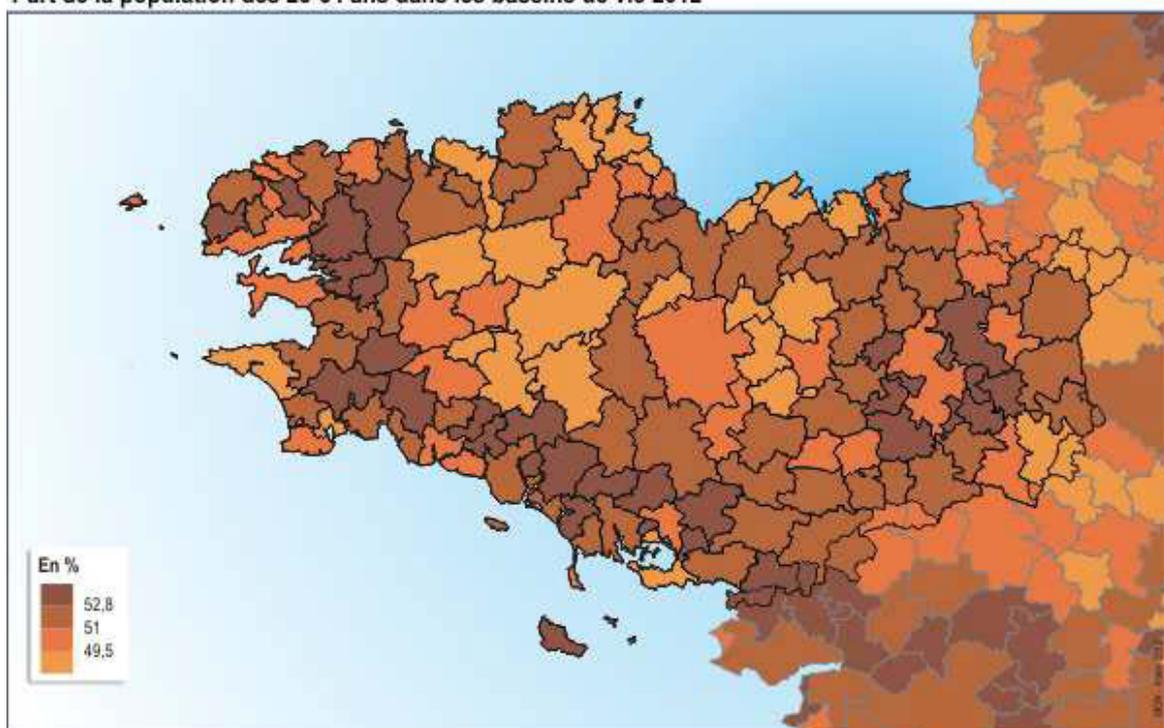
Source : Insee, recensement de la population 2008 - Base Permanente des Équipements 2010 - distancier ODOMATRIX

Source : INSEE Bretagne, Octant analyses n° 39, décembre 2012

Si l’on superpose la carte de la répartition des populations âgées de 25 à 64 ans - donc d’âge actif - par bassins de vie, on observe d’une manière générale qu’ils se concentrent dans les bassins de vie périurbains (urbains, intermédiaires et ruraux) et dans les espaces rétrolittoraux, là où l’accès aux équipements de la gamme supérieure n’est pas des plus rapides. Comme nous le verrons plus loin, cet éloignement peut engendrer de l’insécurité résidentielle structurelle et chronique chez des ménages actifs fragilisés économiquement et socialement.

Carte 5. Part de la population des 25-64 ans dans les bassins de vie en 2009

Part de la population des 25-64 ans dans les bassins de vie 2012



Source : Insee, recensement de la population 2009

Source : INSEE Bretagne, Octant analyses n° 39, décembre 2012

Pour évaluer le coût global pour se loger, il est intéressant de croiser la carte des aires urbaines et des bassins de vie. L’idéal pour limiter les coûts de la mobilité domicile-travail-services-équipement qui pèse lourdement sur les actifs éloignés serait un modèle d’aménagement du territoire qui parvient à rapprocher la carte des aires urbaines et celle des bassins de vie de l’INSEE. Nous y reviendrons plus loin.

1.2. Un parc social public moins développé, concentré dans les grands pôles urbains et dont les habitants se paupérisent

Une autre spécificité de l’habitat breton est un parc locatif social public³⁴ moins développé qu’en France métropolitaine : 10,9% des résidences principales contre 16,2%. Ce « sous-équipement » semble être lié à l’histoire de la Bretagne, moins industrielle que d’autres régions, mais aussi, comme déjà signalé, à la préférence des habitants pour la maison individuelle et la propriété privée. Ce parc social public est composé de 160 000 logements familiaux et de 28 000 places en hébergement³⁵. Il compte 77% de logements collectifs et 23% d’individuels.

Les organismes HLM en Bretagne ont différents statuts³⁶

La Bretagne compte 37 organismes HLM en 2012 employant près de 2 700 salariés et rassemblant près de 600 administrateurs bénévoles. A but non lucratif, ils ont pour mission de loger les ménages qui ne peuvent accéder au logement par le seul marché.

Quatre statuts sont à distinguer :

- les Offices Publics de l’Habitat (ex Offices et OPAC) : 15 en Bretagne
- les Entreprises Sociales pour l’Habitat (ex SA d’Hlm) : 8 en Bretagne
- les Coopératives Hlm : 11 en Bretagne
- les Sociétés anonymes coopératives d’intérêt collectif pour l’accession à la propriété (ex Crédits Immobiliers) : 3 en Bretagne

Sur le plan organisationnel³⁷, en Bretagne, 72% des logements sont gérés par des Offices publics pour l’habitat, un quart par des Entreprises sociales pour l’habitat et 3% par la Société nationale immobilière (SNI, filiale de la Caisse des dépôts), le Logis Breton (mouvement coopératif) et l’Association Foncière logement (Action logement)

Le parc locatif social est très inégalement réparti sur le territoire breton. Même s’il n’est pas absent des territoires ruraux, il est quand même fortement concentré dans les pays comportant d’importants pôles urbains, ce qu’illustre la carte ci-après.

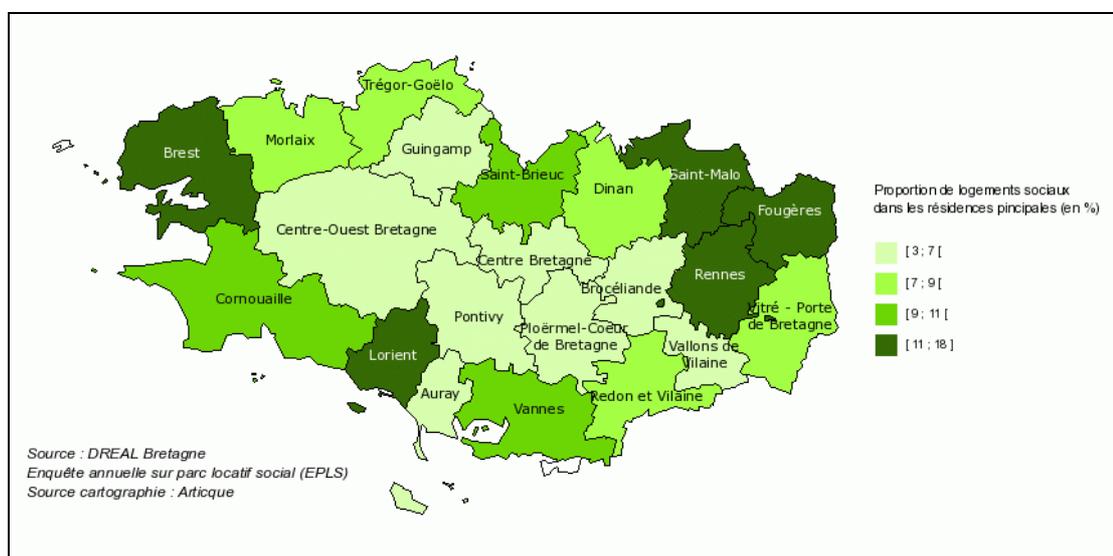
³⁴ Logements familiaux et places d’hébergement.

³⁵ Source : Arohahabitat Bretagne, Panorama de l’habitat en Bretagne, septembre 2012 - Rappel : l’hébergement n’est pas compris dans le périmètre de notre étude

³⁶ Source : AROHabitat Bretagne, Audition CESER du 4/09/2012

³⁷ Source : Arohahabitat Bretagne, op.cit

Carte 6. Proportion de logements sociaux dans le total des résidences principales par pays en Bretagne au 31/12/2009



Source : CREAI Bretagne

Deux autres spécificités du parc social public breton sont à souligner selon l’ARO Habitat (l’association régionale des organismes HLM). D’une part, il a l’un des taux de vacance de plus de 3 mois parmi les plus faibles de France (0,7% des logements³⁸). Sachant qu’il y a près de 50 000 demandes de logement HLM en instance en Bretagne, on mesure la tension existante sur le parc public³⁹. D’autre part, le taux de mobilité⁴⁰ des résidents est l’un des plus élevés de France (13,1% en Bretagne contre 9,9% en France métropolitaine), ce qui est à corréliser à l’importance de l’accession à la propriété en Bretagne dans les « parcours résidentiels⁴¹ ».

Toujours selon l’ARO Habitat, le parc locatif social est composé de logements plus petits que la moyenne des résidences principales : les 2/3 ne dépassent pas 70 m²⁴² et disposent de 1 à 3 pièces. Cette caractéristique est liée au phénomène de desserrement des ménages : un ménage breton compte aujourd’hui 2,3 personnes en moyenne contre 3,2 en 1970. Dans le parc social, la taille moyenne est encore plus faible : 2 personnes.

³⁸ Audition ARO habitat – diaporama. Cet écart est peut-être à relativiser car, selon la DREAL Bretagne, qui parle de taux de vacance totale, le taux breton de 3.1 % est assez proche du taux métropolitain de 3,2% (DREAL Bretagne, « Le logement en chiffres au 1^{er} janvier 2011. Le parc locatif des bailleurs sociaux en Bretagne »).

³⁹ 23 000 logements proposés à la location en 2011 (ARO habitat Bretagne)

⁴⁰ Taux de mobilité (de rotation) = emménagements dans les logements locatifs proposés à la location depuis au moins un an / logements locatifs proposés à la location en service depuis au moins un an (définition DREAL Bretagne)

⁴¹ Au sens classique du terme : parcours résidentiel « ascendant » de la location à la propriété.

⁴² Surface habitable moyenne = 66 m².

Il faut insister sur le fait que la moitié des locataires et des demandeurs du parc social public sont des *personnes seules*, ce qui représente un important facteur de fragilité sociale et résidentielle, en particulier lorsque surviennent des difficultés ou accidents de la vie.

Dans le parc social public, les logements sont en moyenne plus récents que dans l’ensemble du parc des résidences principales. Ils ont par ailleurs fait l’objet de travaux de réhabilitation réguliers, d’où une meilleure performance énergétique : seulement 7% des logements sont considérés comme énergivores.⁴³ Cette bonne qualité thermique du parc social public est un facteur favorable à la maîtrise des charges de logement dans un contexte de précarisation, de paupérisation de ses habitants, en particulier des nouveaux entrants⁴⁴.

L’occupation des HLM est réellement sociale en Bretagne. En effet, selon les données de l’ARO Habitat⁴⁵, plus de 65% des locataires (7 points de plus qu’au niveau national) ont des revenus inférieurs à 60% des plafonds HLM, soit 1080 € pour une personne seule et 1 440 € pour un couple sans enfant. 1 locataire sur 5 dispose de revenus inférieurs à 20% des plafonds, soit 360 € pour une personne seule et 480 € pour un couple sans enfant.

A noter que les locataires des Zones urbaines sensibles⁴⁶ (ZUS) et les nouveaux locataires sont dans des situations encore plus précaires. Ainsi, dans les ZUS, plus de 80% des nouveaux entrants ont des revenus inférieurs à 60% des plafonds et, pour 38% d’entre eux, les revenus sont même inférieurs à 20% des plafonds.

⁴³ C’est-à-dire classés en F ou G (Diagnostic de performance énergétique)

⁴⁴ Audition ARO habitat

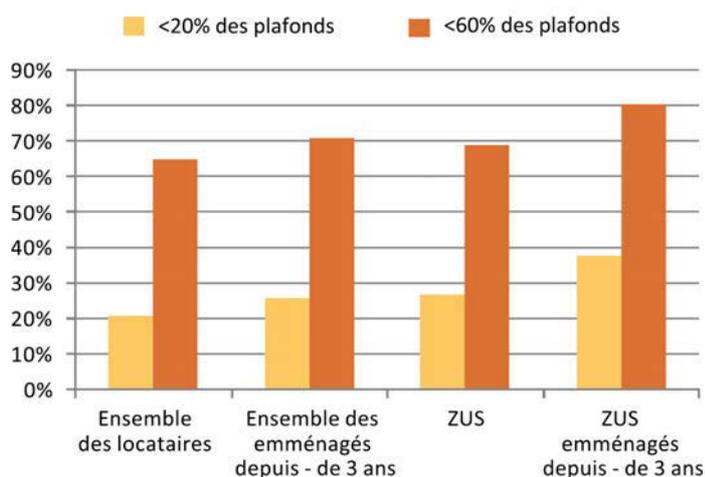
⁴⁵ Op.cit

⁴⁶ ZUS d’après l’INSEE : « Les zones urbaines sensibles (ZUS) sont des territoires infra-urbains définis par les pouvoirs publics pour être la cible prioritaire de la politique de la ville, en fonction des considérations locales liées aux difficultés que connaissent les habitants de ces territoires »

(<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/zone-urbaine-sensible.htm> , consulté le 12/12/2012

Seulement 6% des locataires dépassent les plafonds, leurs revenus ayant augmenté depuis leur entrée et seuls 1% des locataires sont au-delà de 120% des plafonds en étant assujettis à un surloyer (contre 4% au niveau national). 56% des locataires sont bénéficiaires de l’aide personnalisée au logement (contre moins de 50% au niveau national).

Figure 1. Ressources des habitants du logement locatif social HLM en Bretagne en 2012



Source : AROhabitat Bretagne

Il faut fortement souligner cette spécificité régionale : plus de la moitié (51%) des locataires du parc social public sont des personnes seules, contre 36% au niveau national. Si on y ajoute les 22% de familles monoparentales, on mesure le poids de l’isolement dans le logement social en Bretagne. D’où l’importance, sur lequel nous reviendrons, de la prévention et de l’accompagnement social des trajectoires résidentielles des habitants du parc social HLM.

Tableau 1. L’occupation sociale du parc HLM en Bretagne au 1^{er} janvier 2012

La population Hlm au 1er janvier 2012 (chiffres définitifs)

Composition familiale

	2003	2006	2009	2012
Personnes seules	46%	46%	49%	51%
Couples avec ou sans enfants	34%	33%	30%	27%
Familles monoparentales	20%	21%	21%	22%

Situation professionnelle

	2003	2006	2009	2012
Emploi stable	42%	41%	40%	38%
Emploi précaire	13%	10%	11%	11%
Inscrit ANPE	11%	11%	12%	13%
Inactif	34%	38%	37%	38%

Age du locataire en titre

	2003	2006	2009	2012
< 30 ans	17%	14%	13%	12%
30 - 64 ans	63%	67%	68%	69%
> 64 ans	19%	19%	19%	19%

Revenus des ménages

	2003	2006	2009	2012
< 60 % des plafonds	66%	72%	73%	65%

Diminution de 10% des plafonds en 2009

Source : AROhabitat Bretagne, Audition

1.3. La marché du logement en Bretagne n'est pas si « détendu »

Nous avons vu que le marché du logement social, du fait d'un faible taux de vacance et d'une forte demande, était particulièrement tendu en Bretagne. Qu'en est-il globalement du marché du logement ?

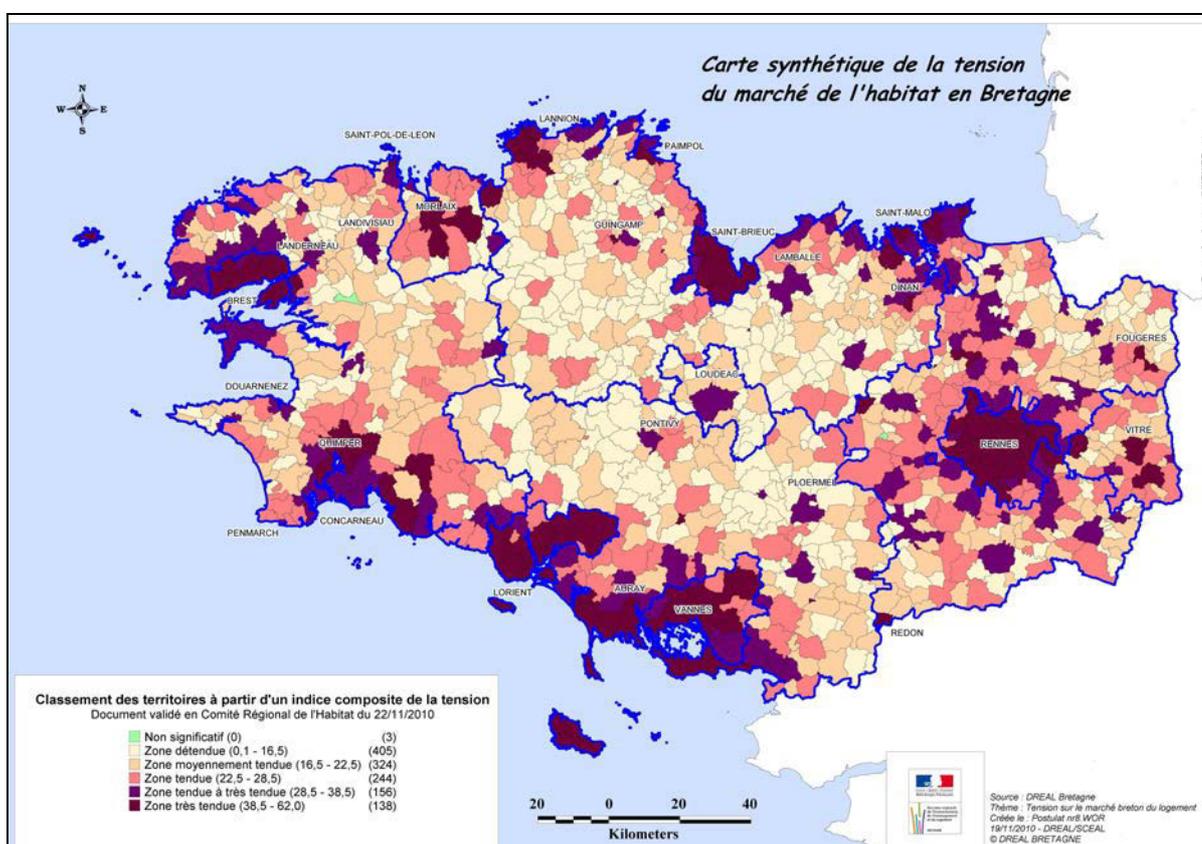
A comparer ce marché en Bretagne à la situation de crise aiguë du logement en Ile-de-France, on pourrait être amené à penser que, décidément, la péninsule armoricaine est une zone particulièrement privilégiée et « détendue ». Pourtant, une analyse plus fine fait ressortir de fortes disparités territoriales en termes de tensions existantes sur le marché du logement en fonction des critères de « prix », de « logement abordable » ou de « dynamiques territoriales ».

Les besoins de la population en logement sont bien réels en Bretagne dans de nombreux territoires, c'est pourquoi le « Club décentralisation habitat », regroupant les délégataires des aides à la pierre de l'Etat, interpelle régulièrement ce dernier, non sans succès, pour promouvoir l'intérêt des territoires à travers différents critères spécifiques à prendre en compte⁴⁷. L'enjeu n'est pas mince : il s'agit de la répartition interrégionale de l'enveloppe nationale des aides à la pierre qui sont essentiels pour développer l'offre de logements, en particulier dans le parc social public.

⁴⁷ Ex : critères du taux de recours au DALO ou celui du zonage Scellier qui défavorisaient la Bretagne.

Dans son importante étude sur l’analyse des tensions du marché de l’habitat publiée en 2011, la DREAL, après concertation avec les acteurs du logement en Bretagne, a synthétisé ces différentes tensions territoriales dans la carte présentée ci-après. Globalement, selon la DREAL, « la tension du marché de l’habitat se diffuse le long des axes routiers structurants et apparaît là où l’urbanité⁴⁸ est la plus forte⁴⁹ », incluant la majeure partie du littoral, fortement attractive. La construction de cette carte est basée sur le critère de « logement abordable » selon lequel « une offre nouvelle doit se développer sur les territoires là où le demandeur ne trouve pas un logement abordable dans de bonnes conditions, quelle que soit sa situation économique et financière ». Les secteurs les moins tendus se retrouvent principalement en centre Bretagne⁵⁰.

Carte 7. Carte synthétique de la tension du marché de l’habitat en Bretagne en 2010



Source : DREAL Bretagne

⁴⁸ Le terme d’urbanisation pourrait aussi être employé ici.

⁴⁹ <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/l-analyse-regionale-de-la-tension-a986.html> , consulté le 3/10/2012

⁵⁰ A noter que l’allongement de la durée de la vie et du maintien à domicile, dont il faut se réjouir, est aussi un facteur pouvant limiter l’offre de logements disponibles pour les ménages plus jeunes, contribuant ainsi à augmenter la tension du marché immobilier...

1.4. Un système du logement et de l’habitat complexe et très peu lisible dans un maquis de dispositifs

- Complexité et illisibilité

« Complexité », tel est le mot qui, comme une antienne, est revenu régulièrement dans les propos des personnes et organismes auditionnés par le CESER pour cette étude. Il est également très souvent prononcé lors de colloques et travaux consacrés à l’habitat et au logement. Ce que confirme, Jean-Claude Driant⁵¹, Professeur à l’Institut d’urbanisme de Paris, spécialiste des politiques du logement en France : « Illisibles, incohérentes et inefficaces. Tels sont sans doute les trois adjectifs les plus couramment utilisés pour qualifier les politiques du logement en France ». Pour l’auteur, celles-ci sont devenues un domaine de « haute technicité », de « spécialisation accrue », « placé entre les mains de quelques élus nationaux et locaux, excellents connaisseurs du secteur, fins techniciens de l’adaptation juridique, mais peu présents sur la scène politique nationale hors des milieux spécialisés ».

D’un point de vue politique, la question de la possibilité d’une compréhension, d’une participation et d’un contrôle démocratiques se pose⁵² ; d’autant plus que, comme le rappelle JC. Driant, « il est vrai que la question touche chacun d’entre nous dans notre vie quotidienne. Le logement est le premier poste du budget des ménages, il est aussi le toit indispensable à notre survie, l’adresse qui contribue à notre identité sociale et le lieu de l’intimité familiale et individuelle ».

Loin d’être une spécificité régionale, c’est le système national de l’habitat et du logement qui est complexe, frôlant l’illisibilité. Il en va de même pour la multitude d’intérêts, d’organisations et de dispositifs publics, privés, sociaux, territoriaux qui interagissent et s’enchevêtrent, donnant l’impression d’un maquis impénétrable pour le citoyen. Il n’est pas sûr qu’il soit beaucoup plus lisible pour une grande partie des acteurs de l’habitat et du logement eux-mêmes, tant la cohérence de l’ensemble est difficile à saisir, pour autant qu’il y en ait une.

Dans ce contexte de complexité, dans ce labyrinthe de l’habitat et du logement, poser la question de la sécurisation des trajectoires résidentielles des actifs apparaît comme un véritable défi. D’autant plus que, comme nous le verrons, pour le relever, il faut aller bien au-delà des seuls enjeux de l’habitat et du logement.

⁵¹ Jean-Claude Driant, « Les politiques du logement en France », la Documentation française, 2009, introduction, p 7.

⁵² Auditions CNL, CLCV

- Quelques points de repère généraux quand même...

Comme nous l’avons signalé, il n’entraîne pas dans le champ de cette étude d’appréhender de manière globale le système de l’habitat et du logement. Sans rechercher l’exhaustivité, quelques points de repère doivent néanmoins être apportés sur l’organisation des acteurs de l’habitat et du logement pour tenter d’y voir un peu plus clair.

- Le logement est principalement dans l’économie de marché

Même s’il existe un secteur public et à but non lucratif du logement, celui-ci est « surtout un bien marchand », rappelle J.C Driant, et « cette caractéristique complique la donne, dans la mesure où elle limite fortement la maîtrise du secteur par l’action publique ». En effet, « pour beaucoup d’entre nous, notre rapport au logement et les difficultés que nous avons rencontrées peuvent s’analyser totalement à partir de mécanismes marchands encadrés juridiquement (bail, loyer, achat, endettement, contrat de construction) et d’acteurs économiques privés : propriétaires, artisans du bâtiment, promoteurs, agents immobiliers, syndicats, etc. ». Qu’on l’approuve ou non, le logement est donc très clairement et principalement dans l’économie de marché.

- Le trépied de l’offre de logements : parc social public, parc privé, parc privé à vocation sociale

L’offre de logement repose sur un trépied : le parc social public, le parc privé, le parc privé à vocation sociale.

Le parc social public, souvent réduit aux appellations « parc public » ou « parc social » ou « parc HLM », regroupe l’offre de logements des organismes à but non lucratif – ou à lucrativité limitée - du mouvement HLM : offices publics de l’habitat, entreprises sociales de l’habitat, coopératives HLM, sociétés anonymes coopératives d’intérêt collectif. Il s’agit principalement de logements locatifs sociaux, mais aussi, dans une moindre ampleur de logements en accession sociale à la propriété. Ces logements, pour être à « prix abordable », font l’objet d’aides publiques et sociales : subventions, prêts à taux réduit, allocations logement... Ces soutiens publics sont regroupés sous la double appellation *d’aides à la pierre* (aide à la « production » de logement, ex : prêt à taux zéro, prêts locatifs aidés...) et *d’aides à la personne* (aide à « l’occupation »⁵³ de logement, ex : allocations logement de la CAF, de la MSA). Pour être éligibles à un logement social à coût réduit, les ménages ne doivent pas dépasser un certain plafond de ressources qui varie selon leur composition (personnes à charge...). A noter que certains grands ensembles urbains font actuellement l’objet de lourdes opérations de requalification urbaine relevant de l’Agence nationale de rénovation urbaine (ANRU).

⁵³ Jean-Claude Driant (Op.cit) parle aussi d’aide à « la consommation » (réduisant la charge du logement dans le budget de consommation des ménages)

Le parc privé, aussi appelé « marché libre », met en rapport un acheteur et un vendeur ou un locataire et un bailleur, selon la loi de l’offre et de la demande. Même s’il est encadré juridiquement et fiscalement (ex : loi du 6 juillet 1989 sur les rapports locatifs, investissement locatif « Scellier » ou « Duflot », fiscalité locale, Décret du 20 juillet 2012 sur l’encadrement des loyers...), il est dans l’économie de marché à but lucratif. Selon le rapport entre l’offre et la demande sur un territoire donné, ce marché immobilier est plus ou moins « tendu » et « sélectif ». Dans certains territoires, peu dotés en logements publics sociaux, notamment dans les espaces à dominante rurale, le parc privé remplit aussi une fonction sociale, et parfois même une fonction de « repli » ou de « refuge⁵⁴ » en permettant à des ménages pauvres ou modestes de se loger à un prix abordable, qu’ils soient locataires ou propriétaires occupants. On parle dans ce cas de « parc social de fait ».

Entre le parc public et le parc privé, on trouve un parc hybride : *le parc privé à vocation sociale*, parfois dénommé « parc conventionné » ou « parc à loyer maîtrisé ». Ces logements appartiennent à un propriétaire privé mais ils doivent respecter des plafonds de ressources et de loyers qui sont les contreparties sociales des aides publiques et sociales qu’ils ont reçues (ex : aides à l’amélioration de l’habitat de l’Agence nationale de l’habitat, l’ANAH). Ce parc privé à vocation sociale permet de mieux répartir l’habitat social sur le territoire en mobilisant, notamment, des logements anciens vacants en zone à dominante rurale.

L’accès au logement repose donc sur une offre plus ou moins développée, diversifiée, accessible financièrement selon les territoires. Les politiques du logement, qu’elles soient nationales ou locales, recherchent à équilibrer au mieux ce « mix d’habitat ».

En Bretagne où, comme nous l’avons vu, le parc social public est moins développé qu’en moyenne nationale et où l’habitat individuel privé prédomine, une politique sociale de l’habitat doit agir globalement et simultanément sur les 3 piliers de l’offre : le parc public social, le parc privé -« parc social de fait »- et le parc privé à vocation sociale. C’est un enjeu de cohésion sociale et territoriale pour la région incluant celui, plus spécifique, de la sécurisation des trajectoires résidentielles des actifs.

- Un Etat garant du droit au logement, de l’égalité républicaine et de la solidarité nationale

L’Etat français est tout d’abord le garant du droit fondamental à l’hébergement d’urgence et au logement – et de l’accès aux droits. C’est une responsabilité politique qui a aussi une dimension éthique : avoir un toit, pouvoir se loger décemment est un élément de dignité humaine.

⁵⁴ ANIL

Dès 1995, le Conseil constitutionnel pose le principe selon lequel « la possibilité pour toute personne de disposer d’un logement décent est un objectif à valeur constitutionnelle⁵⁵ ». La Loi du 5 mars 2007 rendra ce droit au logement opposable (DALO). Garanti par l’Etat, il peut faire l’objet de recours amiable ou contentieux par toute personne en situation régulière qui n’est pas en mesure d’accéder à un logement décent et indépendant par ses propres moyens ou de s’y maintenir. L’Etat doit aussi garantir la mise en œuvre du droit inconditionnel à l’hébergement d’urgence de toute personne sans abri qui se trouve en situation de détresse médicale, psychique et sociale, celui-ci ayant été qualifié de « liberté fondamentale » par le Conseil d’Etat en février 2012⁵⁶. L’Etat est donc le garant en dernier ressort de l’égalité républicaine et de la solidarité nationale dans le domaine du logement qui n’est pas uniquement un bien marchand privé mais aussi une « chose publique » (*res-publica*), un bien public, un service public, un droit individuel et une liberté fondamentale dont la collectivité nationale est responsable et désormais comptable.

L’Etat joue aussi un rôle très important dans l’encadrement juridique des rapports entre locataires et propriétaires, les politiques macroéconomiques en faveur du logement social et privé (financements des aides à la pierre et à la personne, prêts aidés conventionnés, avantages fiscaux...), les politiques d’infrastructures et d’aménagement du territoire, l’organisation des services publics nationaux (offre de santé, écoles...), les politiques sociales (ex : loi de financement de la sécurité sociale, allocations logement des organismes sociaux...), la justice et la police (ex : rapports locatifs, expulsions), la protection de l’environnement (ex : Grenelle, zones naturelles protégées...), les politiques foncières (ex : droit de l’urbanisme et des sols, établissements publics fonciers régionaux tel que Foncier de Bretagne), les normes techniques (ex : réglementation thermique, accessibilité du bâti aux personnes en situation de handicap etc.), la protection du patrimoine culturel inscrit ou classé, les politiques énergétiques, des transports, le droit et les régimes matrimoniaux (ex : mariage, PACS...) et patrimoniaux (successions, donations intrafamiliales...), politique de la formation et de l’emploi (ex : secteur du bâtiment et des travaux publics) etc. A noter que sur ces enjeux de formation et d’insertion professionnelle, la Région joue aussi un rôle majeur à travers sa Stratégie régionale emploi-formation⁵⁷ (Lycées, Centres de formation des apprentis, formations sanitaires et sociales, aides à l’enseignement supérieur...)

Loin d’être exhaustif, ce très rapide inventaire du rôle de l’Etat fait à nouveau ressortir le caractère complexe et nécessairement systémique d’une politique du logement et, encore plus, de l’habitat.

⁵⁵ Décision n°94-359 du 19 janvier 2005

⁵⁶ Ordonnance n° 356456 du 10 février 2012 (référé)

⁵⁷ CPRDF

L’Union européenne et le logement⁵⁸

Qu’en est-il de l’Union européenne ? Les politiques du logement et, d’une manière générale, le domaine de l’habitat, restent essentiellement de la compétence des Etats membres. L’Union alloue quand même certaines aides financières en faveur du logement, dans le cadre de la politique de cohésion économique, sociale et territoriale et de la stratégie Europe 2020. Ainsi, afin de promouvoir une croissance durable, le logement est concerné par les aides économiques allouées à la promotion de l’efficacité énergétique. En Bretagne, l’ADEME gère d’ores et déjà l’action 235 de l’axe 2 du FEDER dont l’objectif est d’« Accroître la compétitivité et la performance économique régionale par l’innovation et la connaissance », et les actions 421 et 432 de l’axe 4, « Préserver l’environnement et prévenir les risques naturels ». Ces aides économiques devraient être reconduites pour 2014-2020 puisque l’une des priorités de l’UE pour la période sera de « soutenir la transition vers une économie à faibles émissions de carbone dans tous les secteurs ».

L’Union européenne intervient aussi dans le cadre de la promotion d’une croissance inclusive. La question du logement est intégrée à l’objectif de réduction de la pauvreté et de l’exclusion, et à la garantie d’un logement décent à tous. Les financements existants en ce domaine devraient donc être renforcés. De ce point de vue, il existe déjà une possibilité de financement par le FEDER pour les communautés extrêmement pauvres et marginalisées. Cette possibilité a été introduite en 2010 par le Conseil de l’Union européenne en vue, en particulier, d’améliorer les situations de l’habitat pour les populations « Roms ». Elle a été intégrée par la région Bretagne à son programme opérationnel FEDER par l’action 123 de son axe 1. Cette initiative de la Bretagne a été saluée lors du 73ème congrès national de l’Union sociale pour l’habitat (HLM) à Rennes en septembre 2012.

Enfin, on signalera, s’agissant du logement social, l’influence du droit de la concurrence européen sur les politiques nationales. On distingue trois types de modèles du logement social en Europe selon les politiques d’attribution, sachant que l’Union européenne contrôle son caractère de service d’intérêt économique général (SIEG). Un premier modèle dit « résiduel » consistant à loger les personnes défavorisées ou exclues du marché du logement ; ici le loyer est généralement presque intégralement pris en charge par les systèmes d’aide sociale (Royaume-Uni, Irlande, Hongrie). Un deuxième modèle dit « généraliste » destiné à loger les personnes ayant des difficultés à accéder à un logement aux conditions du marché en raison de l’insuffisance de leurs revenus. La cible est donc plus diversifiée que dans la conception "résiduelle", elle est toutefois clairement circonscrite par la définition de plafonds de revenus (France, Allemagne, Espagne). Enfin, un modèle « universel » dans lequel logement social s’adresse à l’ensemble de la population en complément de l’offre présente sur le marché. Il n’y a donc ni ciblage, ni plafond de ressources à l’entrée du parc social, mais il y a des critères d’attribution (Suède, Pays-Bas).

⁵⁸ Source : Groupe des correspondants Europe du CESER de Bretagne, intervention de Mme Annie Guillerme, le 11 décembre 2012. Voir aussi l’article de Noémie Houard, « Le logement social en Europe : la fin d’une époque ? », Métropolitiques.eu, 9 avril 2012, <http://www.metropolitiques.eu>

S'il n'existe pas de modèle unique de logement social européen, le parc social tend toutefois à accueillir de plus en plus de populations fragiles et à être de plus en plus « résiduel » dans les politiques de logement de la plupart des Etats membres. Les questions de la sauvegarde du « modèle généraliste » français, comme de la conception universelle, c'est-à-dire du sens et de la cible du logement social en Europe restent plus que jamais ouvertes.

- Des collectivités locales qui agissent et se regroupent au plus près des besoins en habitat de la population.

Les collectivités locales ne sont pas épargnées par cette complexité, d’autant plus qu’elles sont confrontées à la réalité de la mise en œuvre des politiques nationales du logement et de l’habitat, au plus près des bassins de vie et des besoins de la population. Depuis « l’Acte 1 » de la décentralisation (Lois de 1982 et 1983), elles ont aussi développé leurs propres interventions en vertu des transferts de compétence dont elles ont bénéficié et du principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. La clause de compétence générale qui en résulte ajoutée au « mille-feuille territoriale » français (36 000 communes) n’a pas simplifié un système déjà peu lisible...

Ces politiques locales du logement et de l’habitat se sont parfois développées dans un contexte de concurrence entre les territoires qui, s’il a eu des effets positifs d’émulation collective, a aussi amplifié des phénomènes de spécialisation, voire de ségrégation socio-spatiale limitant, voire empêchant, l’accès au logement et la mobilité résidentielle des ménages les moins favorisés.

Pour ce qui est de la Bretagne, il faut toutefois nuancer ce contexte de concurrence territoriale car les coopérations et la coordination entre les territoires y sont beaucoup plus ancrées que dans d’autres régions françaises. En témoigne par exemple le succès des intercommunalités : Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI), Pays et Conseils de développement, B 16 (regroupant la Région, les Départements et les principales agglomérations), Club « Décentralisation habitat Bretagne » réunissant les délégataires des aides à la pierre, etc. La Bretagne est bien une terre de coopération territoriale. En termes de lutte contre la ségrégation socio-spatiale⁵⁹ et de prévention des ruptures résidentielles, cela représente une réelle force collective sur laquelle nous reviendrons plus loin (Cf. très faible nombre de recours DALO).

La commune, à qui l’urbanisme et le droit des sols ont été confiés (ou à qui il a été confié l’urbanisme et le droit des sols) (Plans locaux d’urbanisme, délivrance des permis de construire et autorisation...), est un acteur public très important du logement en France. A travers sa politique d’action sociale (logement social, CCAS...), elle intervient au plus près des besoins, en complément de l’Etat, des Départements, des organismes sociaux (CAF, MSA, RSI...)... Sa politique fiscale

⁵⁹ Exemple : Politique de l’habitat de Rennes Métropole – Voir plus loin

impacte aussi le budget des ménages (« impôts ménages »). Elle développe aussi de nombreux services améliorant les conditions de vie et d’habitat des ménages : gardes d’enfant, services scolaires, eau-assainissement, ordures ménagères, équipements sportifs...

L’intercommunalité apparaît de l’avis général des personnes auditionnées comme le niveau d’avenir des politiques du logement et de l’habitat en France. Les Etablissements publics de coopération intercommunale (EPCI) connaissent une montée en puissance, particulièrement en Bretagne, puisqu’elle est une des rares régions françaises à être fortement couverte⁶⁰ par les délégations de compétence d’attribution des aides à la pierre⁶¹ de l’Etat (parc locatif social public et parc privé à vocation sociale relevant de l’ANAH). Ces délégataires sont d’ailleurs réunis au sein d’une instance de coopération inédite, le « Club décentralisation et habitat Bretagne⁶² ». Celui-ci regroupait 14 délégataires d’aide à la pierre au 1^{er} janvier 2012 (3 Conseils généraux 29, 56, 35⁶³ ; 9 communautés d’agglomérations ; 1 communauté urbaine ; 1 communauté de communes), mais aussi d’autres acteurs importants de l’habitat et du logement en région : les organismes Hlm représentés par leur association régionale (l’ARO Habitat Bretagne) et les quatre associations départementales HLM (ADO), la Caisse des dépôts et de consignation, ainsi que le Conseil régional de Bretagne.

⁶⁰ Le Département des Côtes d’Armor, en désaccord avec l’Etat, a renoncé à cette délégation.

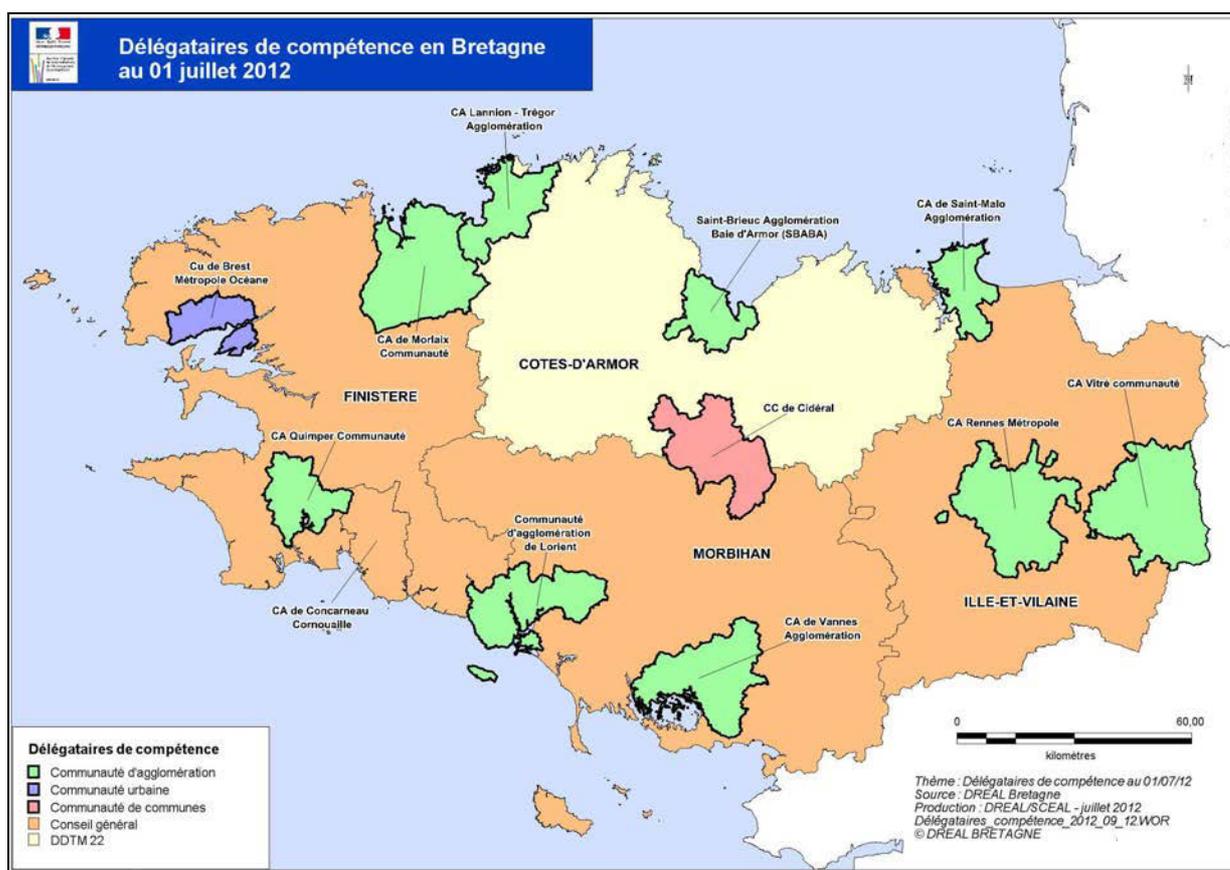
⁶¹ Depuis la loi du 13 août 2004 relatives aux libertés et responsabilités locales, l’Etat peut déléguer la gestion de ses aides à la pierre à des EPCI dotés d’un Programme local de l’habitat (PLH) ou à des Départements pour les collectivités non couvertes par un PLH. Le Département peut élaborer un Plan départemental de l’habitat qui n’a pas de portée obligatoire.

⁶² <http://www.arohabitat-bretagne.org/decentralisation>

⁶³ Le CG 22 a refusé de poursuivre sa délégation d’aide à la pierre, étant en désaccord avec l’Etat sur certains aspects (moyens financiers notamment).

Cette force intercommunale bretonne se traduit aussi par l’existence de 21 Pays couvrant l’intégralité du territoire régionale et de leur Conseils de développement. Ceux-ci sont d’ailleurs impliqués lors de l’élaboration intercommunale des Programmes locaux de l’habitat (PLH) et des Schémas de cohérence territoriale (SCoT). Ce bon niveau de coopération territoriale est, comme nous le verrons, un atout majeur pour améliorer la sécurisation des parcours d’habitat des actifs en Bretagne.

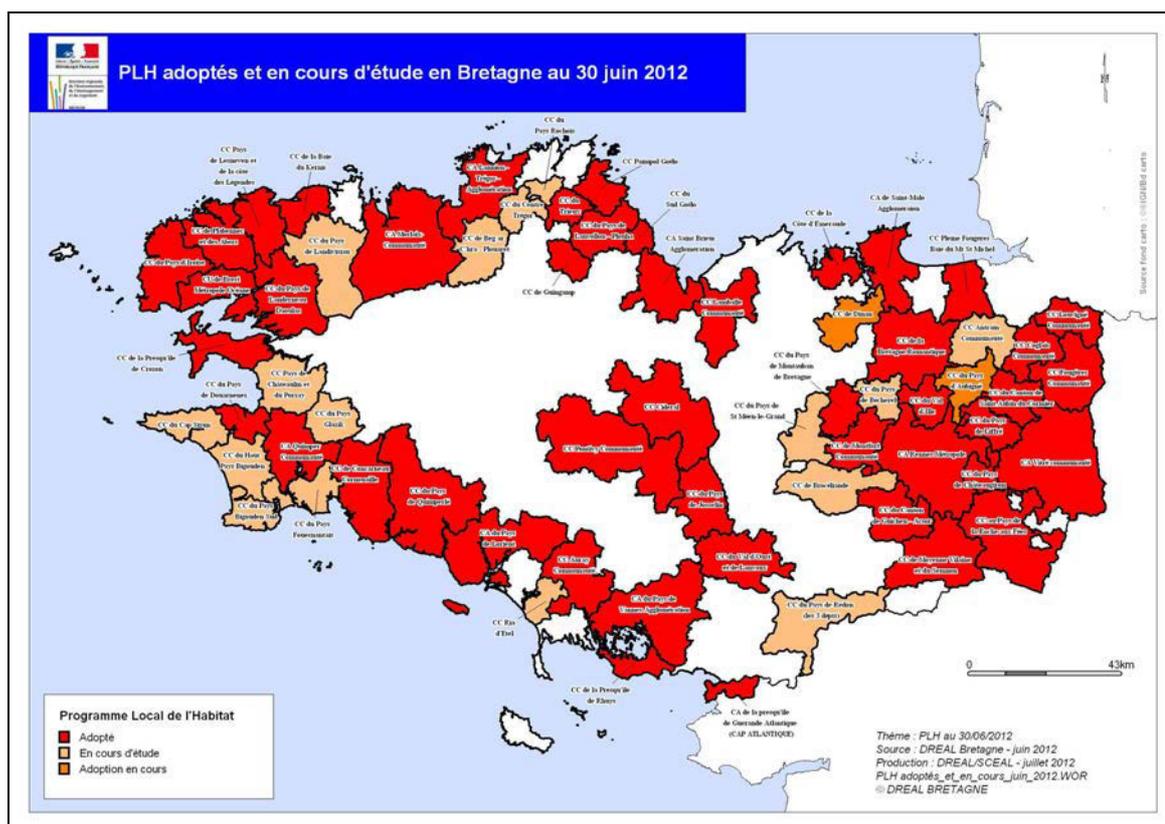
Carte 8. Carte des 14 délégataires des aides à la pierre de l’Etat en Bretagne au 1^{er} janvier 2012



Source : DREAL Bretagne

Selon la DREAL Bretagne⁶⁴, « le PLH (Programme Local de l’Habitat) s’est progressivement imposé comme le document stratégique de programmation et de mise en œuvre des politiques locales de l’habitat sur un territoire intercommunal. Le PLH définit la politique de l’habitat sur un territoire intercommunal. Il vise à répondre aux besoins en logements (social ou non, locatif ou non), à favoriser la mixité sociale en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de l’offre en logements au sein d’un territoire intercommunal et indique les moyens pour y parvenir. Sa procédure spécifique implique qu’il n’est porté que par un EPCI ayant une compétence PLH en association avec l’État. La loi « MOLLE » du 29 mars 2009⁶⁵ modifie la portée du PLH en le rendant beaucoup plus opérationnel et oblige les EPCI à détailler les objectifs à la commune. Le PLH est conclu pour une durée de 6 ans. Le programme engage l’État, les communes, les intercommunalités et le cas échéant les conseils généraux délégataires des aides à la pierre. Les actions sont mises en œuvre par les opérateurs : organismes de logement social, opérateurs professionnels privés, propriétaires occupants ou bailleurs ».

Carte 9. Carte des Programmes locaux de l’habitat adoptés et en cours en Bretagne au 30/06/2012

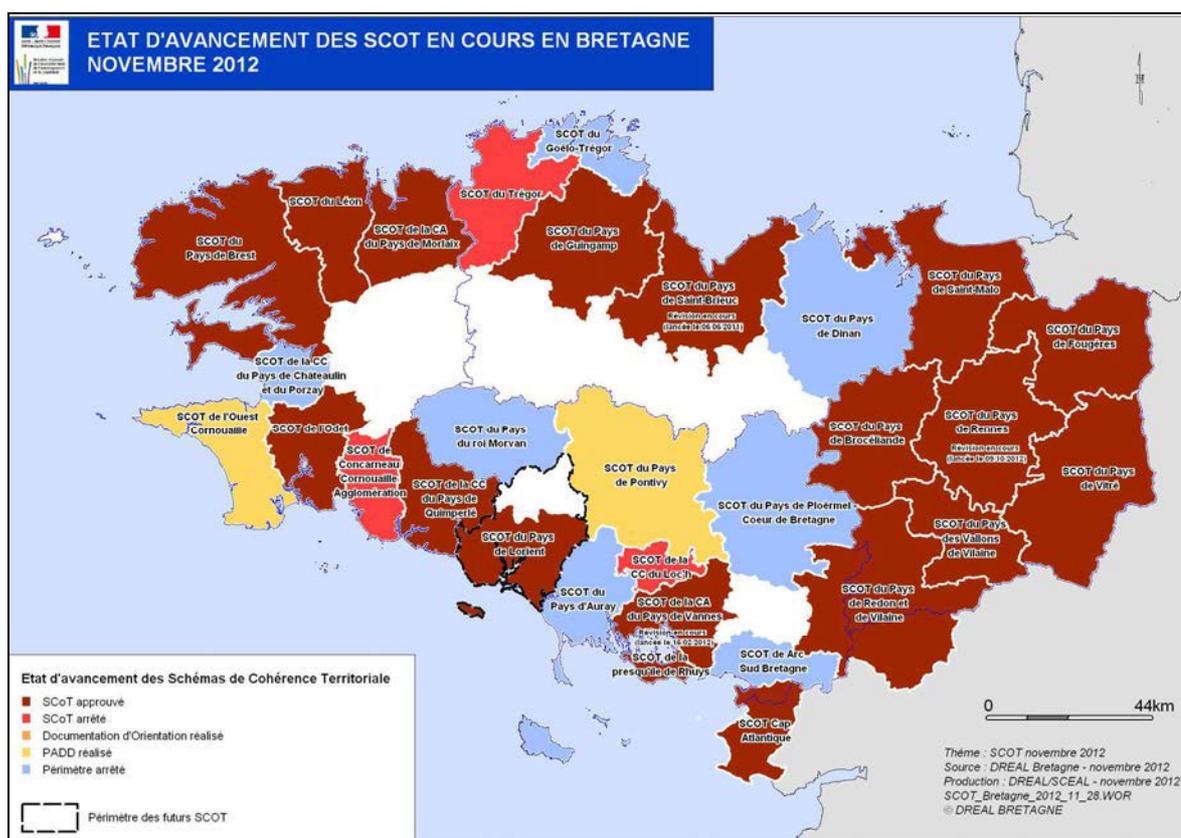


Source : DREAL Bretagne

⁶⁴ <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/le-programme-local-de-l-habitat-a1383.html>, consulté le 6/10/2012

⁶⁵ Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion dite « loi MOLLE »

Carte 10. État d’avancement des SCOT en cours en Bretagne
Novembre 2012



Source : DREAL Bretagne, site Web, consulté le 12/12/2012

L’Etat en région, ses délégataires des aides à la pierre et les autres acteurs majeurs du logement et de l’habitat en Bretagne, se retrouvent régulièrement au sein du Comité régional de l’habitat Bretagne (CRH), présidé par le Préfet de région. Instance de dialogue, de concertation et de négociation, le CRH émet des avis, en particulier sur la programmation et la répartition des enveloppes budgétaires de l’Etat en région (aides à la pierre).

L’intercommunalité bretonne dans le domaine de l’habitat et du logement est souvent montrée en exemple au niveau national⁶⁶, en particulier les métropoles de Brest et Rennes, pour leur approche concertée, intégrée et volontariste de l’habitat. Par exemple, Brest métropole océane (BMO) conduit actuellement une démarche innovante d’élaboration d’un Plan local d’urbanisme intercommunal dit « PLU facteur 4 » désignant simultanément l’articulation des 4 outils PLU, PLH, Plan de déplacement urbain (PDU) et Plan climat énergie territorial (PCET) avec l’engagement validé par le « Grenelle de l’environnement de 2007 » de diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre (GES). Rennes métropole⁶⁷

⁶⁶ Ce fût le cas par exemple lors du Congrès national des HLM à Rennes, les 25-27 octobre 2012 à Rennes

⁶⁷ Audition de Rennes métropole

et BMO⁶⁸ sont par ailleurs régulièrement mises en avant pour leur politique coordonnée et intégrée de programmation et d’attribution des logements sociaux à l’échelle intercommunale.

Le Département est la collectivité territoriale coresponsable avec l’Etat de l’hébergement et du logement des personnes défavorisées. Cette action sociale en faveur des publics en difficulté est définie dans le Plan départemental d’action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD). Le Département est notamment responsable de la gestion du Fonds de solidarité logement (FSL) qui prévoit des aides financières à l’accès et au maintien dans le logement, ainsi que, si besoin, un accompagnement social lié au logement (ASLL). A noter que dans cette action sociale logement, il coopère étroitement avec l’Etat, les Caisses d’allocation familiales (CAF), la MSA, les Centres communaux d’action sociale (CCAS), les associations de solidarité, etc. Sa clause de compétence générale lui permet aussi de développer des politiques sociales de l’habitat, par exemple en soutenant des opérations quantitatives ou qualitatives dans le logement social. Son rôle n’est donc pas uniquement curatif, mais également préventif des difficultés de logement. Son approche globale des situations de fragilité sociale des personnes et des familles sont un atout pour ce faire (aide sociale à l’enfance, personnes en situation de handicap, personnes âgées...). A noter que les Départements ont la faculté d’élaborer un Plan départemental de l’habitat⁶⁹ (PDH) ; celui-ci, même s’il n’a pas de portée contraignante, est un outil particulièrement utile pour les territoires non couverts par un PLH.

La *Région*, seule collectivité territoriale dont la politique du logement ne dispose d’aucune compétence dédiée par le législateur (contrairement à la commune ou au département). Son action, fondée sur l’intérêt régional, s’effectue dans le cadre de la « clause générale de compétence », elle est donc uniquement volontariste et, du point de vue financier, assez restreinte, ce qui n’empêche pas de réels effets de levier sur des politiques très ciblées (ex : logement des jeunes en formation, aides à la rénovation thermique ou à l’urbanisme durable, formation des apprentis du bâtiment...). Si elle est regardée uniquement à travers les lunettes du *seul logement*, la Région apparaît bien comme un acteur relativement modeste. Par contre si l’on considère *tout ce qui est relié au logement*, l’activité économique, l’aménagement du territoire, les transports, les services aux populations, l’énergie, le numérique, l’environnement, la formation, etc., c’est-à-dire, dans une acception large, tout ce qui relève -plus ou moins directement- de *l’habitat, du cadre et des conditions de vie* des populations *dans* et *entre* les territoires, alors la collectivité régionale doit être regardée comme un acteur majeur. Nous y reviendrons plus loin.

⁶⁸ Audition du CCAS de Brest (Cf. CASAL), cité en exemple lors du colloque interrégional « Logement d’abord » à Rennes, les 8-9 décembre 2011.

⁶⁹ En octobre 2012, seuls les Départements 56 et 35 avaient élaboré un PDH.

Aux côtés de l’Etat et des opérateurs du logement social et privé, les collectivités territoriales et locales ont donc un rôle très important dans les politiques du logement et de l’habitat, au plus près des besoins des habitants. Cette pluralité territoriale du système du logement et de l’habitat répond certainement à la complexité et à la diversité des besoins locaux, toutefois elle rend encore plus improbable toute vision, compréhension ou cohérence d’ensemble ; ce qui pour notre problématique de sécurisation des trajectoires résidentielles des ménages actifs peut, à première vue, se révéler décourageant... Comment faire dans un tel enchevêtrement d’acteurs et d’actions ? Comment une personne, une famille en difficulté peuvent-elles s’y retrouver ? Quand, à quel niveau intervenir et comment ?

- L’observation du logement et de l’habitat existe, mais elle est trop spécialisée et éclatée en région, empêchant toute vision d’ensemble

S’il existe une pluralité d’observatoires du logement et de l’habitat en Bretagne, l’observation reste très spécialisée et largement émiettée. Sans doute la grande complexité du système peut-elle expliquer en partie cet éclatement de la connaissance de l’habitat en Bretagne, toutefois, l’absence d’une observation régionale coordonnée, mutualisée et synthétique empêche toute vision d’ensemble.

- Les données sectorielles ou territoriales existent

Du côté de l’Etat en région, l’INSEE Bretagne produit régulièrement des données et analyses de référence à partir de son enquête logement, du recensement de la population ou de ses travaux sur les conditions de vie des ménages. La Direction régionale de l’environnement, de l’aménagement et du logement de Bretagne (DREAL) est également un observateur très attentif des évolutions du marché du logement (ex : chiffres de la construction neuve, logement social et suivi des délégations d’aide à la pierre, tensions sur le marché de l’habitat, DALO, prix des terrains à bâtir...). La Direction régionale jeunesse, sport, cohésion sociale (DRJSCS) suit davantage la question de l’hébergement d’urgence.

Les Départements développent aussi leur propre système d’observation de l’habitat, souvent en partenariat avec les Agences départementales d’information sur le logement (ADIL). C’est par exemple le cas dans le Morbihan et en Ille-et-Vilaine.

Les intercommunalités et les communes se dotent aussi d’observatoires locaux de l’habitat sur leurs territoires, parfois avec l’appui technique d’agences d’urbanisme intercommunales : Agence d’urbanisme et de développement économique du Pays de Lorient (AUDELOR), Agence d’urbanisme du Pays de Brest (ADEUPA), Agence d’urbanisme et de développement intercommunal de l’agglomération rennaise (AUDIAR), etc.

Pour ce qui concerne le parc social public, l’Association régionale (AROHabitat) et les Associations départementales (ADOHabitat), développent une fonction d’observation qui complète les données rassemblées par la DREAL et les Directions Départementales des territoires et de la Mer (DDTM). Les bailleurs sociaux, opérateurs du logement social ont eux aussi leur propre système d’observation de leur parc.

Enfin, les acteurs du logement privé ont également leurs propres systèmes d’observations qui ne sont pas moins dispersés. Par exemple, le Conseil régional des Notaires de la Cour d’appel de Rennes suit de manière très fine et presque en temps réel l’évolution du marché du logement sur les territoires. L’observatoire national CLAMEUR (Connaître les Loyers et Analyser les Marchés sur les Espaces Urbains et Ruraux) fait de même avec des données territorialisées très réactives permettant de suivre les variations du marché locatif privé. La Fédération nationale des agences immobilières (FNAIM) suit également de très près l’ensemble des transactions réalisées dans son réseau de professionnels de l’immobilier. Il faut aussi citer les observatoires liés au secteur du bâtiment et des travaux publics, tel que par exemple la Cellule économique de Bretagne.

- Mais le puzzle n’est pas assemblé : l’observation régionale du logement et de l’habitat est trop spécialisée et fragmentée

Cette liste est très loin d’être exhaustive. Elle donne une première idée de la grande diversité des acteurs de l’observation de l’habitat et du logement en Bretagne. Mais si les données existent, le puzzle n’est que très partiellement assemblé au niveau régional. Les recherches et auditions menées par le CESER ont mis en évidence d’importantes carences dans l’observation régionale du logement et de l’habitat en Bretagne. A ce jour, il n’existe pas de système d’observation régional permettant de mutualiser, d’articuler l’ensemble des observations sectorielles ou territoriales existantes. Rien ne permet d’avoir une vision synthétique régionale des enjeux sociétaux liés au logement et à l’habitat en Bretagne.

Non seulement les données existantes sont partielles et émietées, mais lorsqu’elles sont présentes, la vision qu’elles donnent du logement est de nature très technique et statique. On n’arrive pas à saisir la dynamique sociétale de l’habitat, ni celle de la « chaîne résidentielle », du flux des trajectoires résidentielles, des évolutions de l’habitat. Bref, on est plus dans la photographie qu’au cinéma. Certes, les évolutions du marché du logement sont mesurées presque en temps réel par certains observatoires très pointus, mais la focalisation sur l’évolution des prix et des loyers ne permet pas de saisir le sens d’évolutions plus profondes. L’approche par le marché ne permet pas non plus d’appréhender les liens du logement avec d’autres enjeux sociétaux qui le traversent et l’orientent : aspirations et modes de vie, temps, activité économique, démographie et mobilité des populations, foncier, infrastructures - modes de transports et de communication, énergie, environnement et cadre de vie, santé publique, services publics et autres services aux populations...

Dans ce contexte d’une observation régionale qui n’est pas à la hauteur des enjeux sociétaux du logement et de l’habitat, comment sécuriser des trajectoires résidentielles que l’on ne connaît pas et, *a fortiori*, celles des ménages actifs qui sont encore moins connues ? Le risque serait alors de conclure, à la manière des Shadoks, que « s’il n’y a pas de solution, c’est parce qu’il n’y a pas de problème »... Or, comme nous le verrons plus loin, les recherches et auditions menées par le CESER confirment qu’il y a bien un problème, celui d’une insécurité résidentielle grandissante dans un contexte de montée des précarités. Mis à part les travaux de la Fondation Abbé Pierre sur le mal-logement complétés par ceux du réseau ANIL/ADIL, les systèmes d’observation actuels ne permettent probablement pas de saisir l’ampleur des difficultés rencontrées par de nombreux ménages pour se loger décemment à un coût raisonnable dans leurs parcours de vie.

1.5. Les coûts pour se loger ont explosé depuis 15 ans, fragilisant un nombre croissant de ménages dont le « taux d’effort » augmente et le « reste à vivre » diminue

L’inflation immobilière (prix, loyers et charges) et la faible progression des revenus a fait qu’aujourd’hui le logement est devenu le premier poste budgétaire des ménages, les taux d’effort étant très inégalement répartis socialement. Les tendances nationales⁷⁰ présentées ci-après se retrouvent globalement en Bretagne, même s’il conviendrait d’affiner selon les territoires dont les marchés immobiliers sont, nous l’avons vu, plus ou moins tendus.

Selon le CREDOC⁷¹, en France, « les quinze dernières années ont été marquées par une hausse des prix de l’immobilier largement déconnectée de l’évolution des revenus des ménages français. Entre 1996 et 2011, les prix des logements anciens ont ainsi été multipliés par 2,5 et les loyers par 1,6, tandis que le revenu nominal disponible par personne était multiplié par 1,5 ». La fracture sociale entre locataires et propriétaires –accédants et non accédants - s’est aussi élargie, la location apparaissant de plus en plus comme un choix contraint, par défaut⁷². L’accès à la propriété devient en effet de plus en plus difficile pour les ménages modestes⁷³.

⁷⁰ Plus globalement, sur l’évolution des conditions de logement, voir aussi INSEE Première n° 1396, mars 2012 « Conditions de logement de 2005 à 2010 – Légère amélioration, moins marquée pour les ménages modestes »

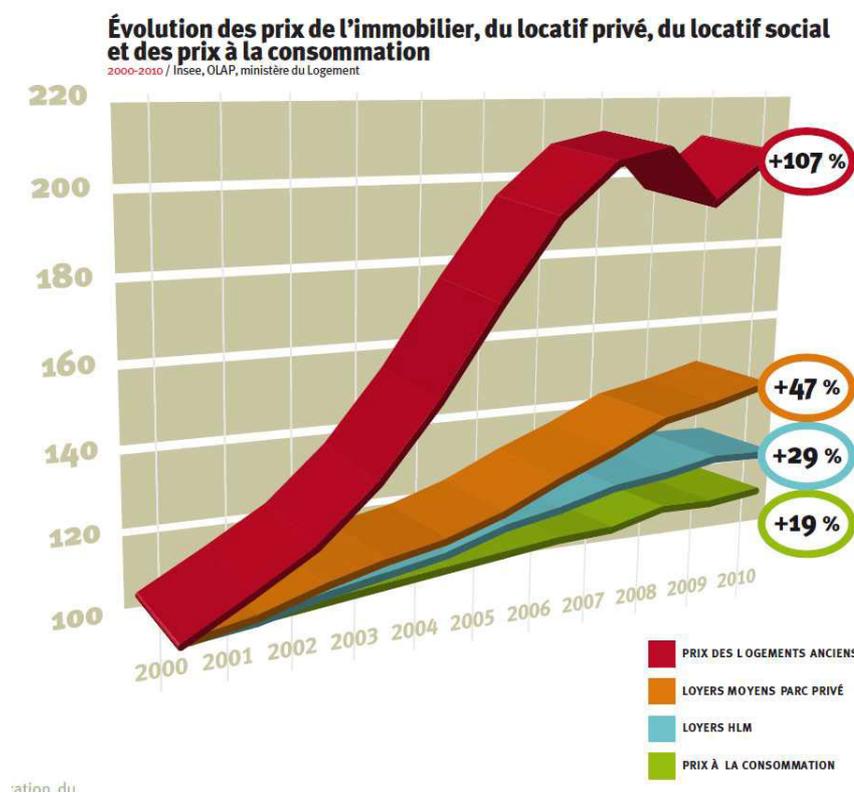
⁷¹ Centre de recherche pour l’étude et l’observation des conditions de vie, Mélanie Babès, Régis Bigot, Sandra Hoibian, « Les dommages collatéraux de la crise du logement sur les conditions de vie de la population », décembre 2011, résumé, <http://www.credoc.fr/publications/abstract.php?ref=C281>. Voir aussi article, « Propriétaires, locataires : une nouvelle fracture sociale », article paru dans Problèmes économiques n°3047, 29 août 2012.

⁷² Voir l’article, « Propriétaires, locataires : une nouvelle fracture sociale », article paru dans Problèmes économiques n°3047, 29 août 2012.

⁷³ Voir INSEE première n° 1395, mars 2012 « la part du logement dans le budget des ménages en 2010 ».

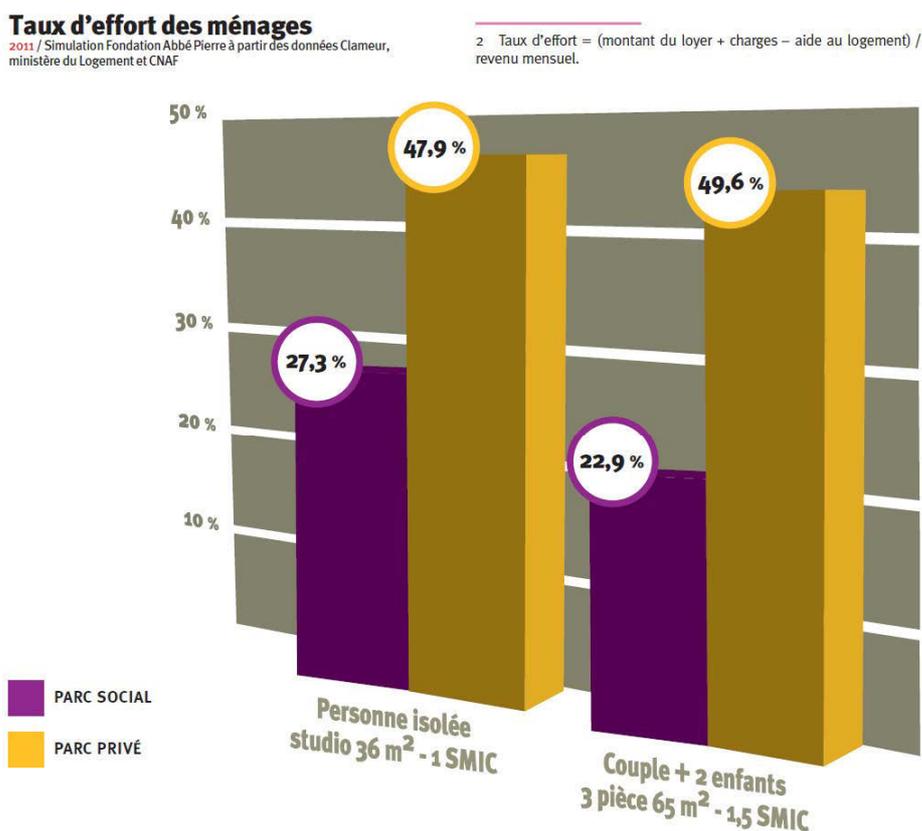
La Fondation Abbé Pierre, dans son rapport 2012 sur l’état du mal-logement en France, constate une « flambée du coût du logement et une fragilisation des ménages », précisant « qu’entre 2000 et 2010, les prix d’acquisition des logements (parc immobilier ancien) ont plus que doublé, et les niveaux de loyer moyen dans le parc privé ont progressé de près de 50%, dans des proportions bien supérieures à l’évolution des prix à la consommation (+19%) et des loyers maximum définis annuellement dans le parc HLM (+19%) », ce qu’illustre la figure ci-après.

Figure 2. Évolution des prix de l’immobilier, du locatif privé, du locatif social et des prix à la consommation en France entre 2000 et 2010, selon la Fondation Abbé Pierre



Les dépenses contraintes liées au logement sont ainsi devenues de plus en plus lourdes dans les budgets des ménages pauvres, modestes et des classes moyennes⁷⁴ : moins on a de revenu et plus le taux d’effort « logement » augmente⁷⁵. Ainsi alors qu’en moyenne les ménages consacrent 25,7% de leurs ressources au logement et à son fonctionnement, cette part atteint 38% pour les classes moyennes inférieures et près de 50% pour les ménages modestes et pauvres. Si on ajoute que le rythme d’évolution des aides sociales au logement a augmenté moins vite que l’inflation immobilière, le « reste à vivre » de nombreux ménages, après paiement des dépenses contraintes liées au logement, s’est donc considérablement dégradé, en particulier dans le secteur libre du parc privé. Seul le parc social, dont les loyers sont plafonnés, a connu une évolution plus limitée des taux d’effort, même si sa population tend à se précariser et s’appauvrir fortement (Cf. figure 3).

Figure 3. Taux d’effort comparé de ménages locataires du parc social et du parc privé en France en 2011 selon la Fondation Abbé Pierre



Source : Fondation Abbé Pierre, Rapport 2012 sur l’état du mal logement, Tableau de bord, p 10

⁷⁴ Voir aussi INSEE Première n° 1395, mars 2012, « La part du logement dans le budget des ménages en 2010 –Alourdissement pour les locataires du parc privé ».

⁷⁵ Taux d’effort selon la Fondation Abbé Pierre = (montant du loyer + charges –aides au logement)/revenu mensuel

Les travaux du CREDOC⁷⁶ montrent que, d'une part, cet alourdissement des dépenses que les ménages consacrent au logement s'est fait au détriment d'autres postes comme l'équipement du foyer, l'alimentation ou la santé et que, d'autre part, l'augmentation de la valeur des biens immobiliers s'est traduite par le creusement du fossé entre les propriétaires et les locataires. Et de souligner que « l'accession à la propriété s'est aussi traduite par des compromis en termes de surface, par un éloignement des centres-villes, une augmentation des temps et des coûts de transport pour aller travailler, un allongement des durées d'emprunt, voire des risques de surendettement au moindre incident de vie (divorce, perte d'emploi, maladie, etc.) ».

Dans ce contexte la location apparaît de plus en plus comme un « choix par défaut » alors qu'« être propriétaire de sa maison » représente « la situation idéale en matière de logement » pour 77% des français. Cet attachement à la propriété est quand même à relativiser puisque, faisant sans doute preuve de réalisme, ils sont 81% à penser que « le plus important est que tout le monde puisse disposer d'un logement confortable à un prix raisonnable », indépendamment du statut d'occupation. La fonction d'usage du logement semble donc s'affirmer sur l'attachement à sa propriété. C'est une évolution importante sur laquelle nous reviendrons dans l'optique de la sécurisation des trajectoires résidentielles en Bretagne où, comme nous l'avons vu, l'attachement à la propriété demeure plus élevé qu'ailleurs.

A cette explosion des loyers et des prix immobiliers, il faut ajouter un contexte de crise économique, financière et sociale qui s'est aggravé depuis 2008. La montée du chômage et de la précarité de l'emploi, l'évolution des modes de vie comme l'instabilité croissante des couples et des familles, accroissent le risque de rupture dans les parcours professionnels ou personnels et, par là même, celui de difficultés face au logement, voire celui de perte de logement, chez les locataires comme chez les accédants à la propriété.

Alors que la population augmente et que la taille des ménages diminue, la crise du logement est également accentuée par une tendance au désengagement financier de l'Etat depuis plusieurs années et d'une manière générale, par la crise des finances publiques et sociales (ex : rythme d'évolution des allocations logement) qui ne compensent plus la « désolvabilisation » des ménages fragilisés.

⁷⁶ Op.cit

Conclusion du 1.1 – Etat des lieux sur le contexte de l’habitat

La Bretagne, région polycentrique aux multiples bassins de vie, aux évolutions territoriales différenciées, est donc caractérisée par la prépondérance d’un habitat individuel diffus et un fort attachement à la propriété. Le parc public social y est moins développé qu’en moyenne nationale, peu vacant et fortement polarisé géographiquement, ce qui fait que, plus qu’ailleurs, le parc privé y joue un rôle de « parc social de fait ». Le système du logement et d’habitat, particulièrement complexe, est très peu lisible et sa cohérence régionale plus qu’incertaine. Son observation régionale est très spécialisée et éclatée ce qui empêche toute vision d’ensemble sur les enjeux sociétaux de l’habitat en Bretagne, *a fortiori*, sur les trajectoires résidentielles des ménages. A cela s’ajoute un contexte d’explosion des coûts du logement, d’instabilité des parcours de vie et de montée du mal-logement

Cette toile de fond générale étant posée, qu’en est-il à présent des ménages *actifs*, de leurs conditions et trajectoires de logement ?

2. Les ménages actifs, ces « inconnus » ...

Qui sont les ménages actifs ? Combien sont-ils ? Où sont-ils ? Que font-ils ? Comment se logent-ils ? Les données de l’INSEE Bretagne permettent d’esquisser un premier portrait régional de ces ménages, jusque là si peu connus.

Rappelons ici que *la population active* comprend l’ensemble des individus actifs au sens du recensement de la population de l’INSEE, c’est-à-dire en emploi ou en recherche d’emploi. Quant *aux ménages actifs*, l’INSEE Bretagne en donne deux définitions à distinguer selon les données exploitées :

- une définition large : un ménage actif est constitué par une ou plusieurs personnes occupant un même logement dont l’une, au moins, est active. Cette définition est celle retenue pour estimer l’effectif régional de ménages actifs.
- une définition plus restreinte : un ménage actif est constitué par une ou plusieurs personnes occupant un même logement et dont *la personne de référence*⁷⁷, au sens du recensement de la population, est active. Cette définition

⁷⁷ Définitions de l’INSEE : « La personne de référence du ménage est déterminée à partir de la structure familiale du ménage et des caractéristiques des individus qui le composent. Il s’agit le plus souvent de la *personne de référence de la famille* quand il y en a une, ou de l’homme le plus âgé, en donnant priorité à l’actif le plus âgé », étant précisé que « depuis 2004, l’Insee a adopté dans la grande majorité de ses enquêtes auprès des ménages une nouvelle définition de la personne de référence d’un ménage, qui ne tient pas compte du sexe des personnes composant ce ménage. Seuls importent le fait d’apporter ou non des ressources au ménage, le fait d’être actif ou non, et l’âge ». Quant à « la personne de référence de la famille », elle est « l’homme du couple, si la famille comprend un couple, ou le parent de la famille monoparentale ». Sources :

permet d’exploiter certaines données relatives au profil des ménages (âge, catégorie socioprofessionnelle,...).

Si des données existent sur la *population active* en Bretagne, en revanche les *ménages actifs* ne sont pas une catégorie statistique courante. Elle est même, pour ainsi dire, inexistante. En nous appuyant sur les données transmises par l’INSEE Bretagne, issues pour l’essentiel du recensement de la population de 2009, il est néanmoins possibles de présenter ici quelques premiers éléments de cadrage, sur lesquels nous nous attarderons davantage, ceux-ci étant inédits et au cœur de notre sujet.

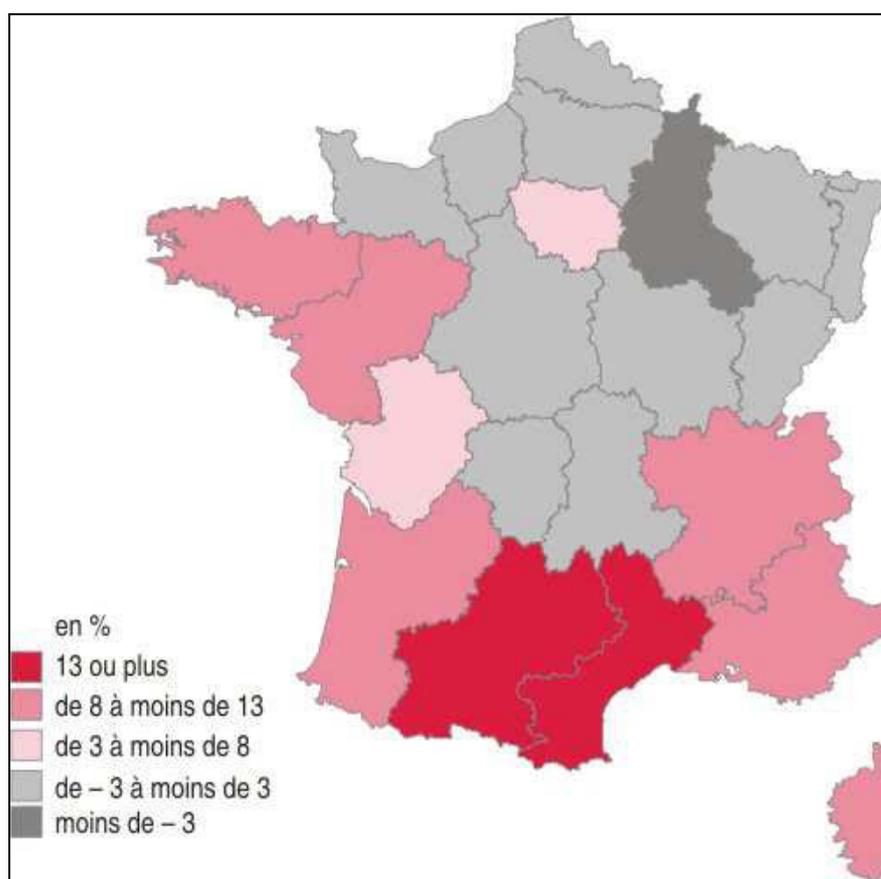
2.1. Quelques repères sur la population active en Bretagne

Au 1er janvier 2009, la population active en Bretagne était de 1 432 668 personnes représentant 45,1% de l’ensemble de la population ; 52,3% étaient des hommes, 47,7% des femmes. Près de 8 actifs sur 10 avaient entre 25 et 54 ans. Le taux d’activité des 15-64 ans en Bretagne, 71,3%, est très proche du taux national de 71,7%.

<http://www.insee.fr/fr/methodes/default.asp?page=definitions/personne-reference-menage.htm>
(consulté le 10/12/2012)

D’ici à 2030, l’effectif des actifs devrait croître de 11,7% pour atteindre environ 1 600 000 personnes. Selon ces projections, la Bretagne ferait partie des 6 régions françaises connaissant la plus forte augmentation de population active⁷⁸ dans les vingt prochaines années, ce qu’illustre la carte ci-après. Selon l’INSEE, jusqu’au début des années 2020, la population active vieillirait dans toutes les régions restant toutefois proche de l’âge moyen actuel : autour de 40 ans. Puis, l’arrivée sur le marché du travail des générations nombreuses nées après 2000 inverserait la tendance.

Carte 11. Évolution de la population active par région entre 2010 et 2030 (en %)



Source : INSEE Premières n° 1371, octobre 2011, d’après les travaux d’Olivier Léon.

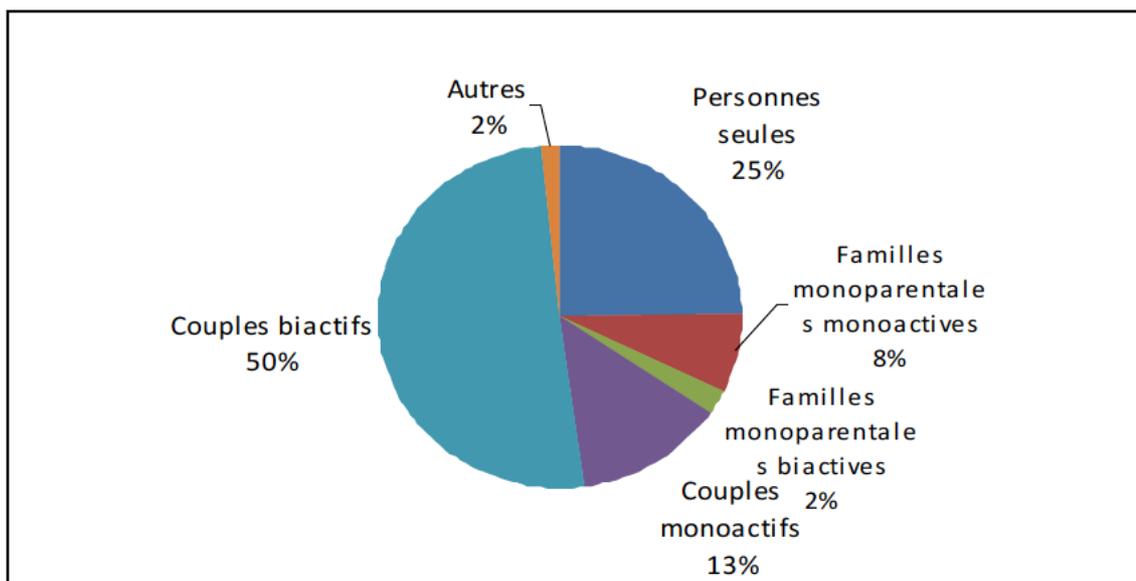
⁷⁸ Population active au sens du Bureau international du travail (BIT) : « La population active au sens du Bureau international du travail (BIT) regroupe les « actifs occupés », qui ont travaillé ne serait-ce qu’une heure au cours de la semaine de référence, et les « chômeurs au sens du BIT », qui n’ont pas travaillé au cours de la semaine de référence, qui sont disponibles et à la recherche active d’un emploi. Au niveau métropolitain, l’enquête Emploi comptabilise la population active, mais cette enquête ne permet pas d’analyse par région. Pour ce faire, l’étude se fonde sur la population active au sens du recensement. Elle recouvre les personnes ayant déclaré exercer une activité professionnelle ou être à la recherche d’un emploi. Dans cette étude, les données de 2010 ont été estimées sur la base de projections réalisées à partir du recensement de 2007 ». Source : INSEE premières n° 1371, octobre 2011

2.2. Les ménages actifs en Bretagne : une population hétérogène en croissance dans tous les pays de Bretagne

Si l’on considère à présent, non plus la population active, mais les ménages actifs, ceux-ci étaient environ 885 000 au 1er janvier 2009, représentant près de six ménages sur dix en Bretagne. Près de neuf ménages actifs sur dix sont en situation d’emploi.

S’agissant des modes de cohabitation, un ménage actif sur deux est un couple biactif et un sur dix, un couple monoactif. Les personnes seules représentent un ménage actif sur quatre et les familles monoparentales (monoactives et biactives), un ménage actif sur dix (Cf. graphique ci-après). Ne pouvant détailler l’ensemble des modes de cohabitation dans les données qui suivent, nous nous limiterons, pour certaines d’entre elles aux cas de figures suivants : ensemble des ménages actifs, personnes seules actives, familles monoparentales monoactives, couples biactifs avec 2 enfants.

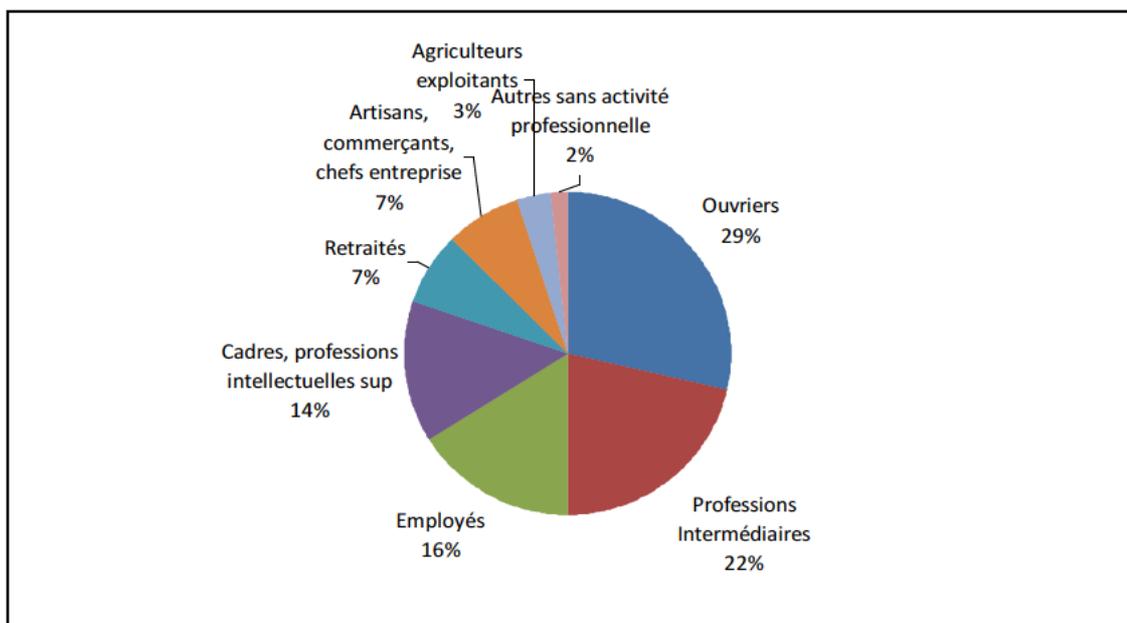
Figure 4. Ménages actifs en Bretagne selon le mode de cohabitation en 2009



Source : INSEE Bretagne, RP 2009, exploitation et graphique CESER Bretagne

S’agissant de la répartition des ménages actifs par catégorie socioprofessionnelle (CSP), on observe que les ouvriers, les professions intermédiaires et les employés représentent les 2/3 des personnes de référence des ménages recensés comme actifs⁷⁹.

Figure 5. Ménages actifs en Bretagne –
Catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence en 2009

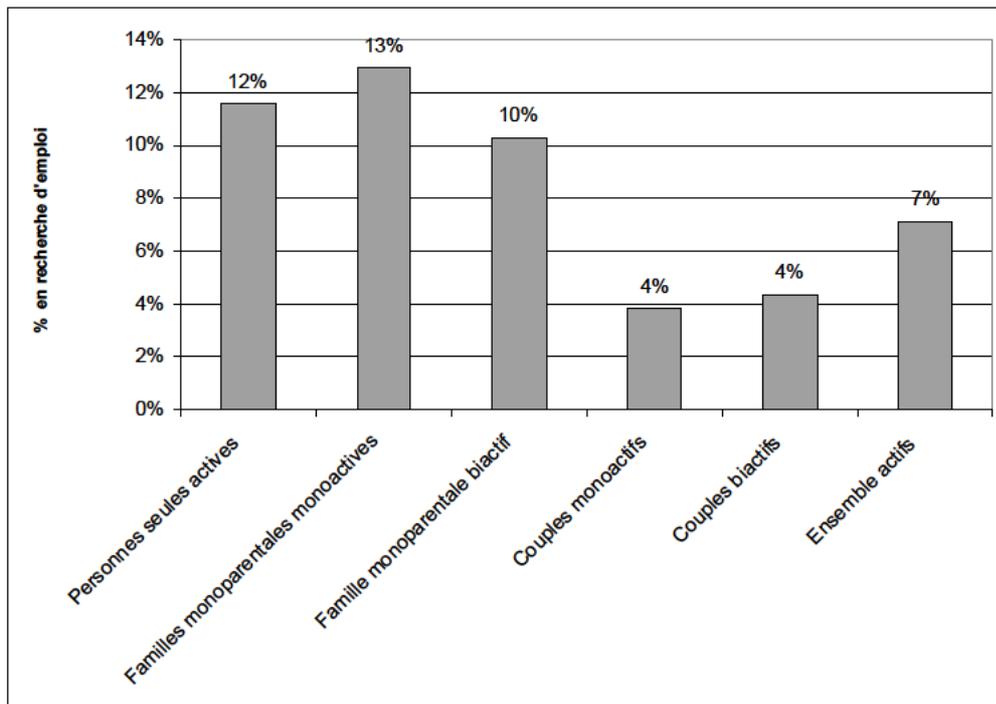


Source : INSEE Bretagne, RP 2009, exploitation et graphique CESER Bretagne

⁷⁹ La catégorie des retraités peut surprendre. Il s’agit ici de ménages actifs dont la personne de référence est retraitée, donc inactive. Si le ménage est considéré comme actif, c’est qu’un autre membre du ménage, qui n’est la personne de référence, est actif.

Parmi les familles monoparentales et parmi les personnes seules, on observe que la part des actifs en recherche d'emploi est environ trois fois plus élevée que parmi les couples.

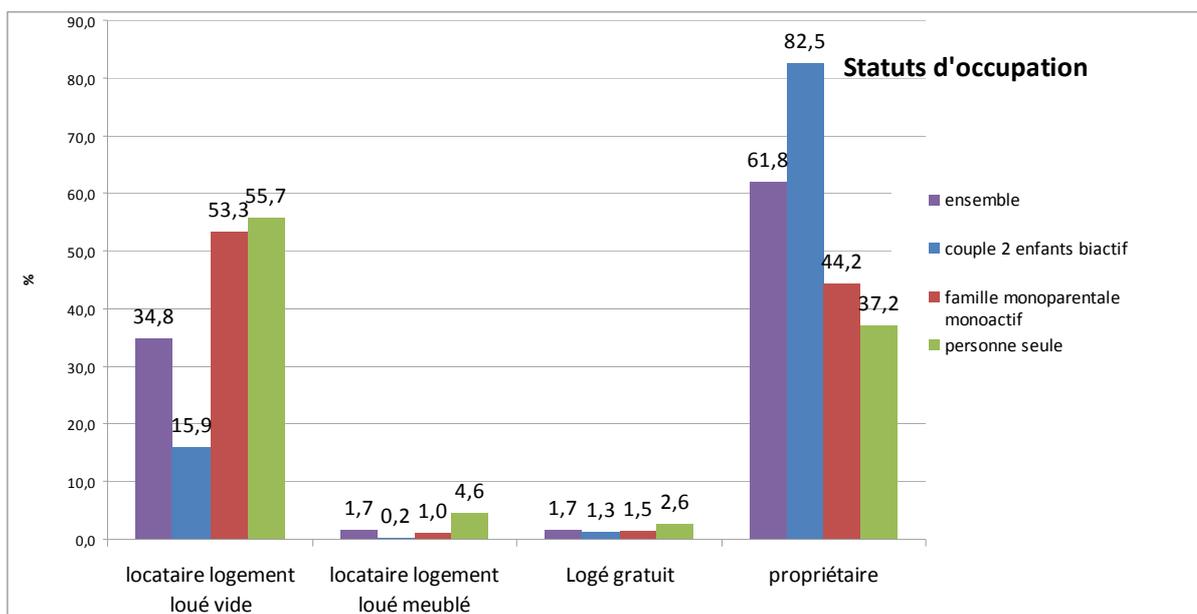
Figure 6. Part des personnes (de référence) en recherche d'emploi pour quelques types de ménage actif en Bretagne en 2009



Source : INSEE Bretagne, RP 2009, exploitation et graphique CESER Bretagne

Concernant les statuts d’habitation, près de six ménages actifs sur dix sont propriétaires de leur logement (61,8%), le reste étant locataires (38,2%). Mais alors que 82,5% des couples biactifs avec 2 enfants sont propriétaires, seulement 44,2% des familles monoparentales et 37,2% des personnes seules le sont (Cf. graphique ci-après).

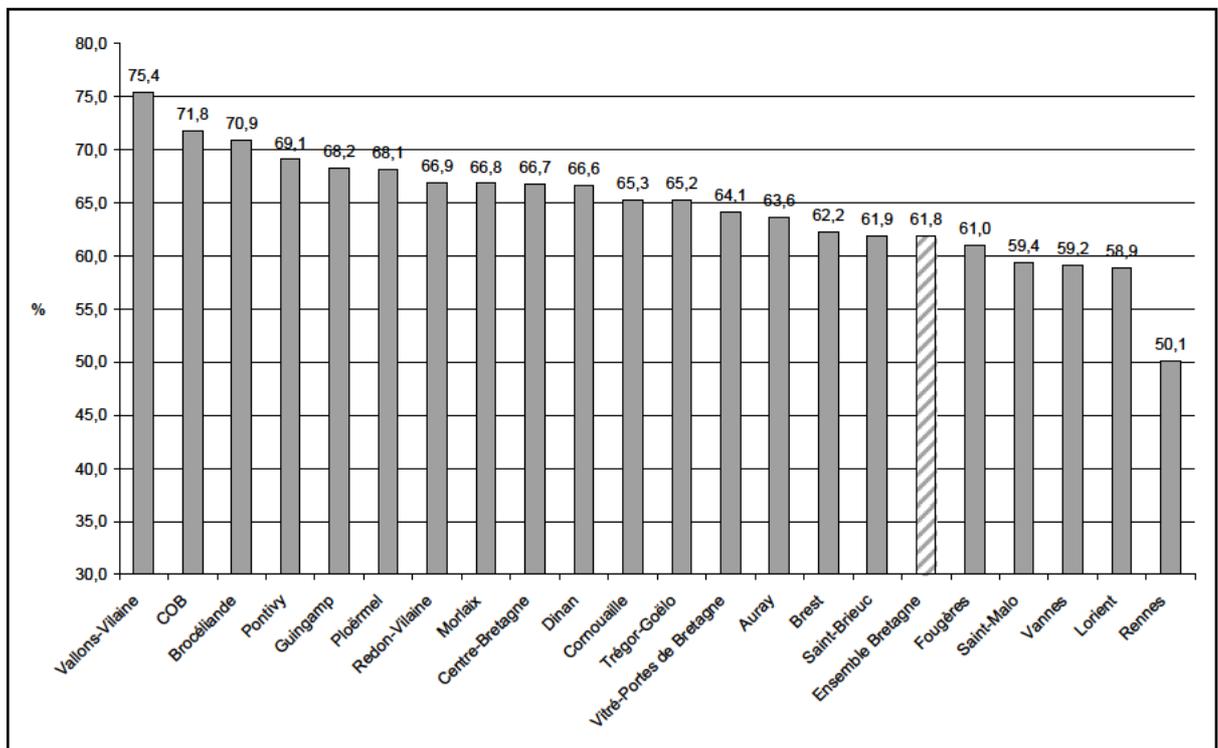
Figure 7. Ménages actifs en Bretagne en 2009 – Statut d’occupation du logement selon le mode de cohabitation (en %)



Source : INSEE Bretagne, RP 2009, exploitation et graphique CESER Bretagne. Seuls l’ensemble des ménages, les couples biactifs avec 2 enfants, les familles monoparentales monoactives et les personnes seules actives sont ici représentées.

Si l’on observe à présent le statut d’occupation des ménages actifs *par pays*, c’est-à-dire leur répartition entre propriétaires et locataires, on remarque d’importants écarts d’un pays à l’autre et par rapport au taux moyen régional de propriétaires occupants qui est de 61,8 %. Aux deux extrêmes, on trouve d’un côté le Pays de Rennes dont seulement la moitié des ménages actifs sont propriétaires (50,1%) ; de l’autre, le Pays de Vallons-Vilaine où les $\frac{3}{4}$ sont propriétaires (75,4%).

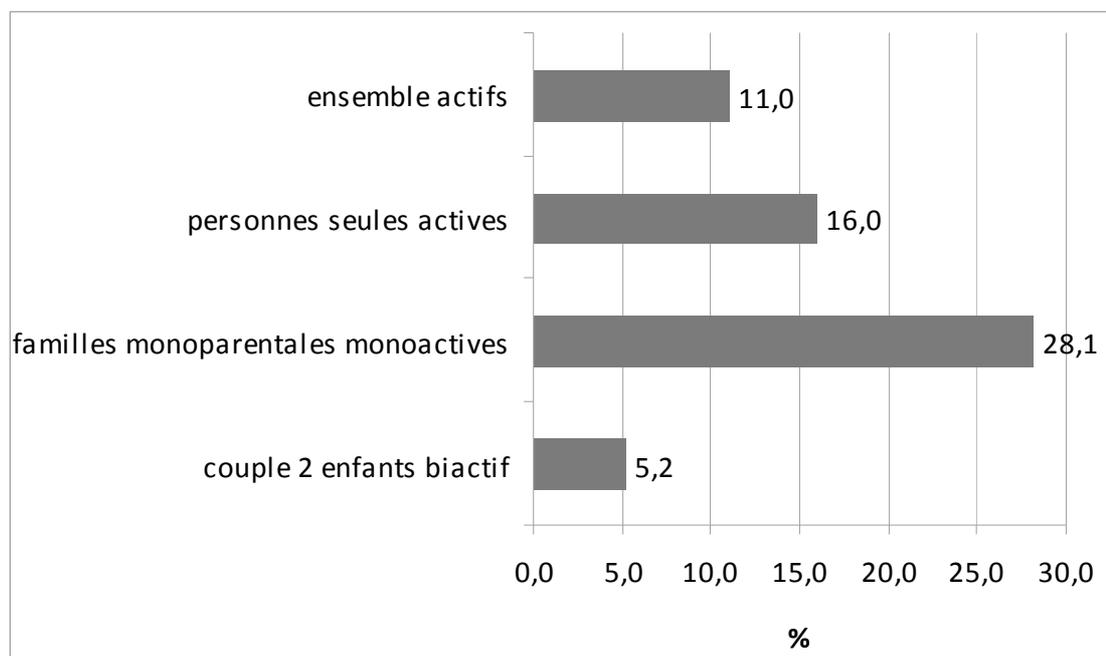
Figure 8. Part des ménages actifs propriétaires dans l’ensemble des ménages actifs du pays



Source : INSEE Bretagne, RP 2009, exploitation et graphique CESER Bretagne

11% des ménages actifs occupent un logement HLM. Ce taux moyen régional masque d’importantes disparités selon le mode de cohabitation. En effet, alors que cette proportion atteint 16% chez les personnes seules actives et 28% chez les familles monoparentales actives, elle n’est que de 5% chez les couples biactifs avec 2 enfants.

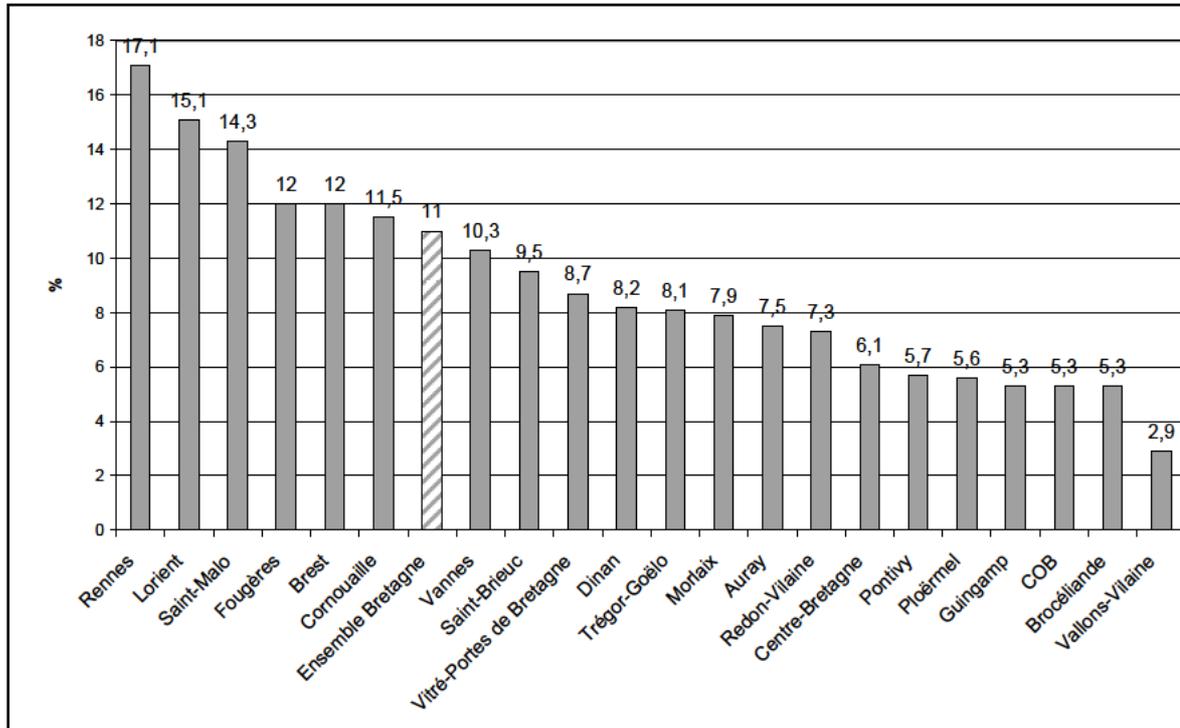
Figure 9. Part des ménages actifs en logement HLM selon le mode de cohabitation en Bretagne en 2009



Source : INSEE Bretagne, RP 2009, exploitation et graphique CESER Bretagne. Seuls l’ensemble des ménages, les couples biactifs avec 2 enfants, les familles monoparentales monoactives et les personnes seules actives sont ici représentées.

L’observation de la part des ménages actifs résidant en HLM par pays met en relief des disparités territoriales très importantes entre ces derniers.

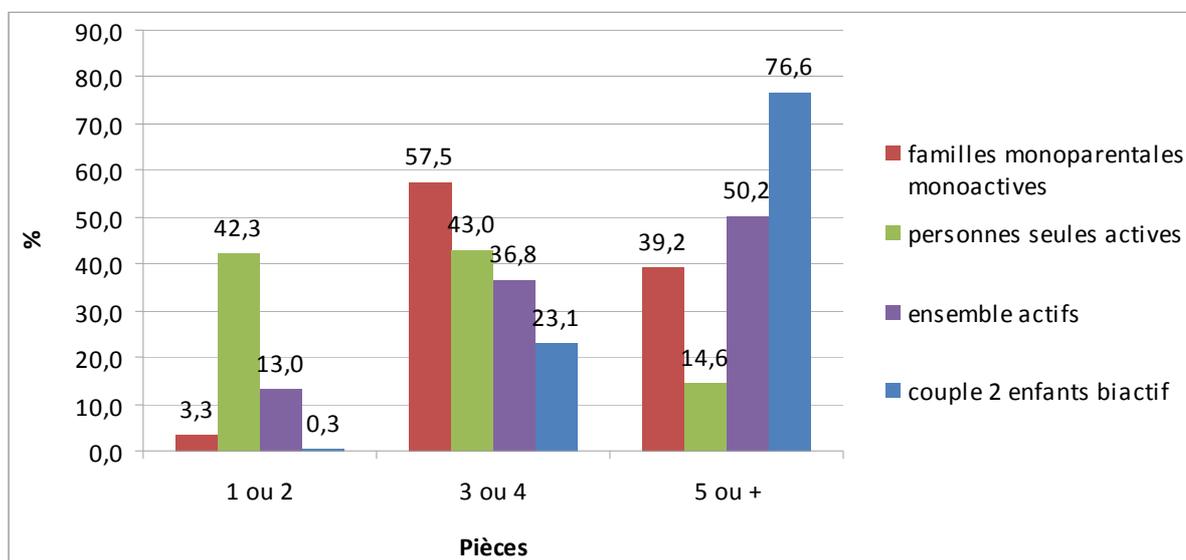
Figure 10. Part des ménages actifs résidant dans un logement HLM dans les 21 pays de Bretagne en 2009 (en %)



Source : INSEE Bretagne, RP 2009, exploitation et graphique CESER Bretagne

Qu’en est-il de la taille des logements occupés par les ménages actifs ? Ils occupent des logements assez grands puisque près de 9 sur 10 sont des 3 pièces ou plus et la moitié, des 5 pièces ou plus. Selon le mode de cohabitation et la composition familiale, on observe ici encore d’importantes disparités. Ainsi, les trois quart des couples biactifs avec 2 enfants occupent un logement de 5 pièces ou plus ; près de 40% des personnes seules actives occupent des logements de 1 ou 2 pièces et 60%, des logements de 3 pièces ou plus ; quant aux familles monoparentales monoactives, elles occupent principalement des logements d’assez grande taille puisque 57% vivent dans un 3 ou 4 pièces et 39% dans un 5 pièces ou plus.

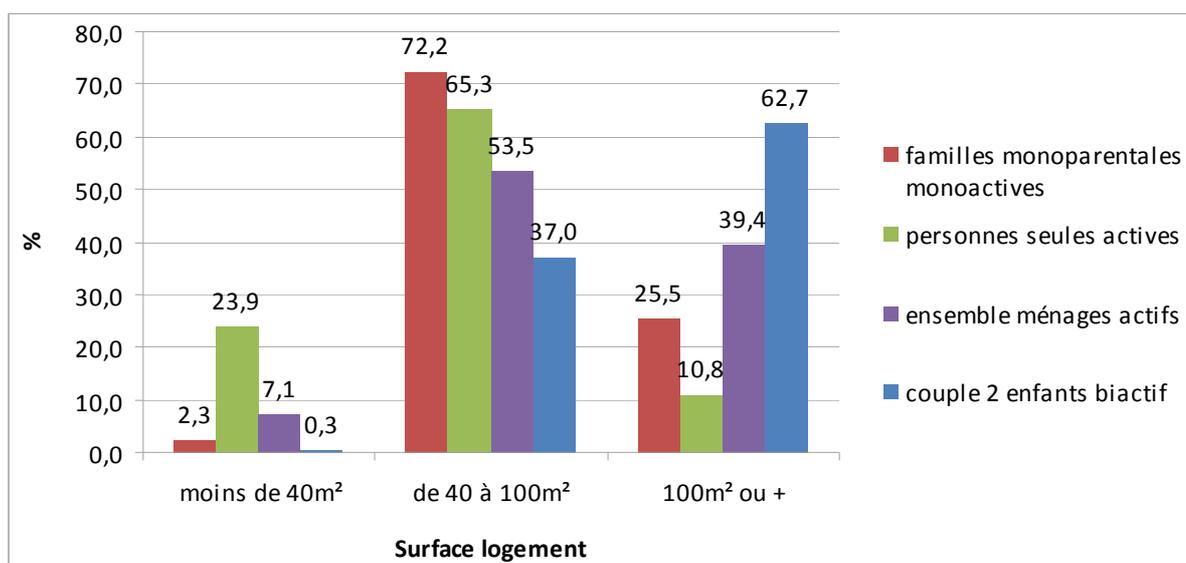
Figure 11. Ménages actifs en Bretagne –
Nombre de pièces des logements occupés selon le mode de cohabitation en 2009



Source : INSEE Bretagne, RP 2009, exploitation et graphique CESER Bretagne. Seuls l’ensemble des ménages, les couples biactifs avec 2 enfants, les familles monoparentales monoactives et les personnes seules actives sont ici représentées.

La surface des logements occupés par les ménages actifs apparaît elle aussi différenciée selon leur composition et leur mode de cohabitation. Sans surprise, les couples biactifs avec deux enfants occupent les logements les plus grands. Les 2/3 des personnes seules actives et environ les ¾ des familles monoparentales monoactives vivent dans des logements dont la surface est comprise entre 40 et 100 m².

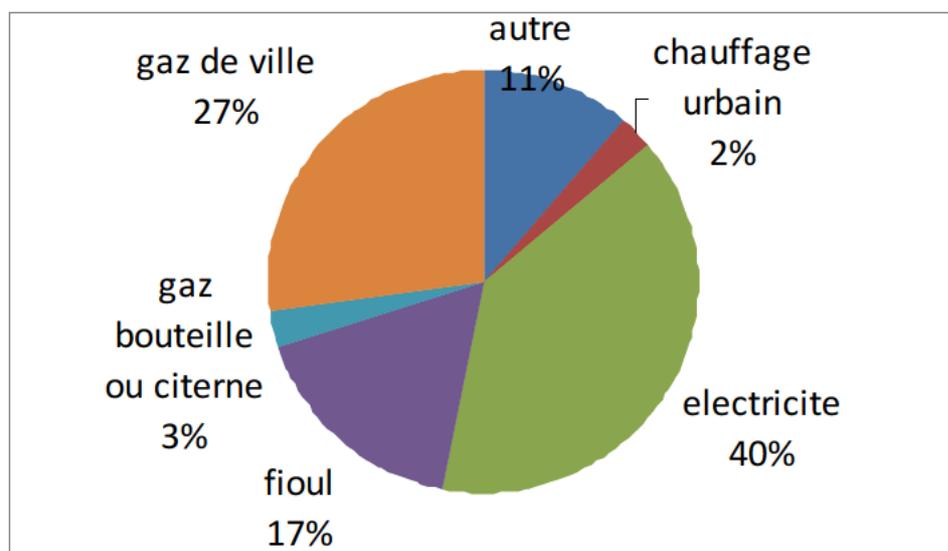
Figure 12. Ménages actifs – Surface des logements occupés selon le mode de cohabitation.



Source : INSEE Bretagne, RP 2009, exploitation et graphique CESER Bretagne. Seuls l’ensemble des ménages, les couples biactifs avec 2 enfants, les familles monoparentales monoactives et les personnes seules actives sont ici représentées.

Quel est le mode de chauffage des ménages actifs ? 40% d’entre eux se chauffent à l’électricité, 27% au gaz de ville et 17% au fioul (Cf. graphique ci-après). Les personnes seules actives recourent plus souvent à l’électricité (49%) et moins fréquemment au fioul (10%). La proportion de familles monoparentales monoactives se chauffant au gaz de ville (37%) est supérieure à la moyenne des ménages actifs ; elles sont 15% à se chauffer au fioul. Quant aux couples biactifs avec deux enfants, ils se distinguent notamment par une utilisation plus fréquente du chauffage au fioul (20%).

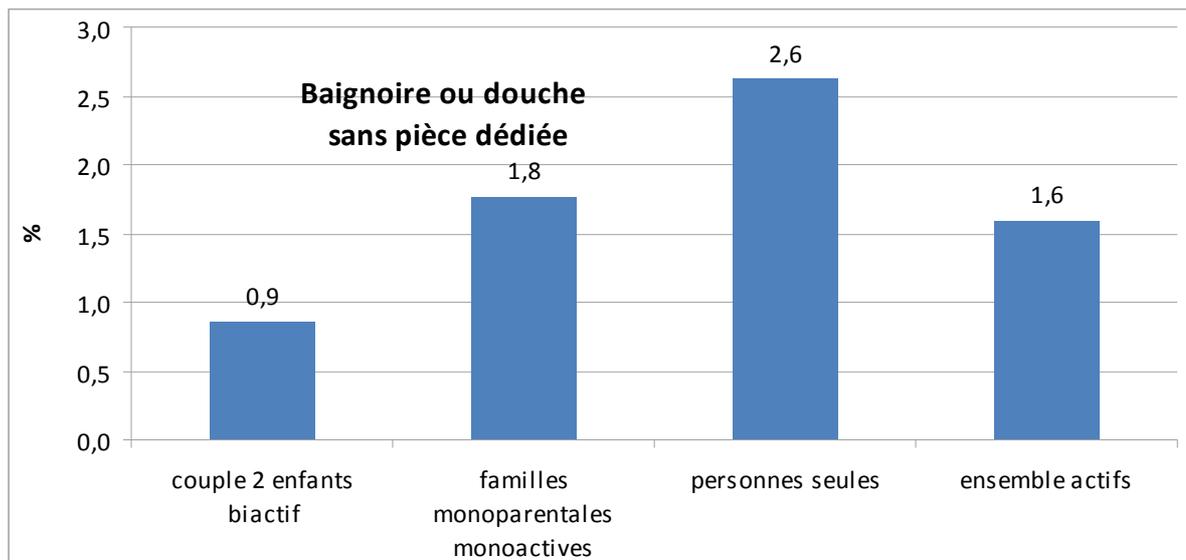
Figure 13. Mode de chauffage de l’ensemble des ménages actifs en Bretagne en 2009



Source : INSEE Bretagne, RP 2009, exploitation et graphique CESER Bretagne. Seuls l’ensemble des ménages, les couples biactifs avec 2 enfants, les familles monoparentales monoactives et les personnes seules actives sont ici représentées.

La présence d'une baignoire ou d'une douche sans pièce dédiée peut-être un indicateur partiel de la faible qualité et de l'ancienneté de l'habitat des ménages actifs. Seuls 1,6% de l'ensemble des ménages actifs sont dans ce cas de figure, mais ce taux atteint 2,6% chez les personnes actives vivant seules.

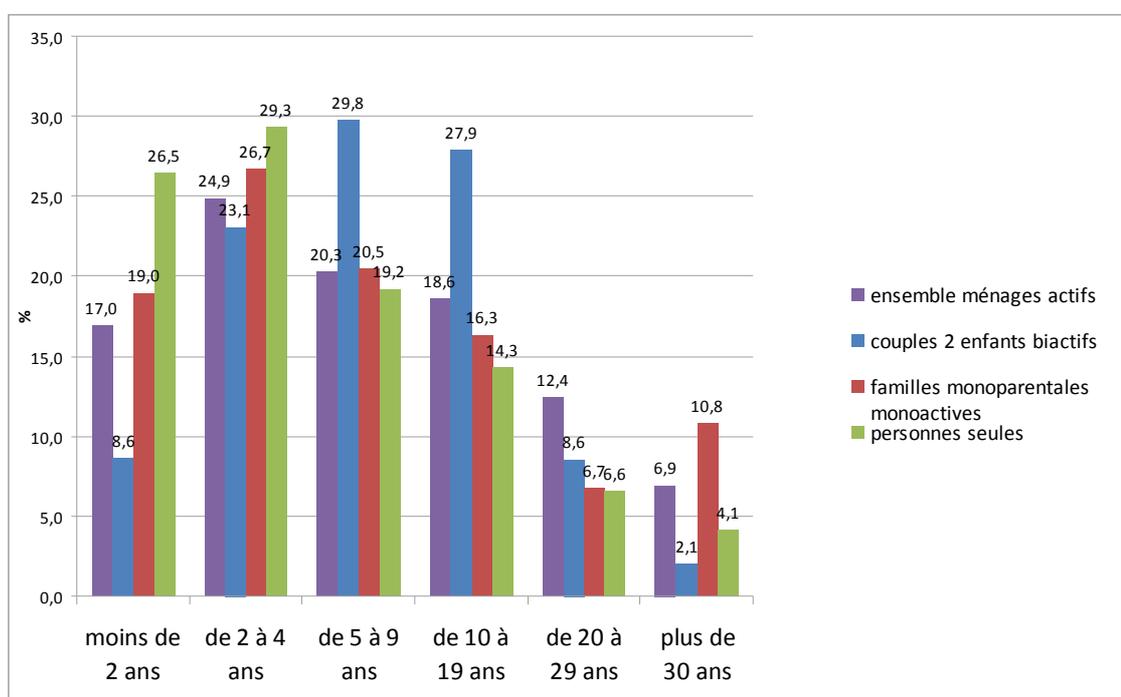
Figure 14. Ménages actifs – Présence d'une baignoire ou d'une douche sans pièce dédiée



Source : INSEE Bretagne, RP 2009, exploitation et graphique CESER Bretagne. Seuls l'ensemble des ménages, les couples biactifs avec 2 enfants, les familles monoparentales monoactives et les personnes seules actives sont ici représentées.

Nous ne disposons pas de suivis de cohortes permettant d’observer, sur plusieurs années, les trajectoires résidentielles des ménages actifs en Bretagne ; en revanche les résultats du recensement permettent de connaître l’ancienneté d’emménagement des ménages actifs selon le mode de cohabitation déclaré. Dans l’ensemble, les ménages actifs sont assez mobiles puisque près de 40% ont emménagé depuis moins de 4 ans, dont une forte proportion de personnes seules et de familles monoparentales monoactives. Les couples biactifs avec deux enfants ont des trajectoires résidentielles plus stables puisque près de 70% occupent leur logement depuis plus de 5 ans.

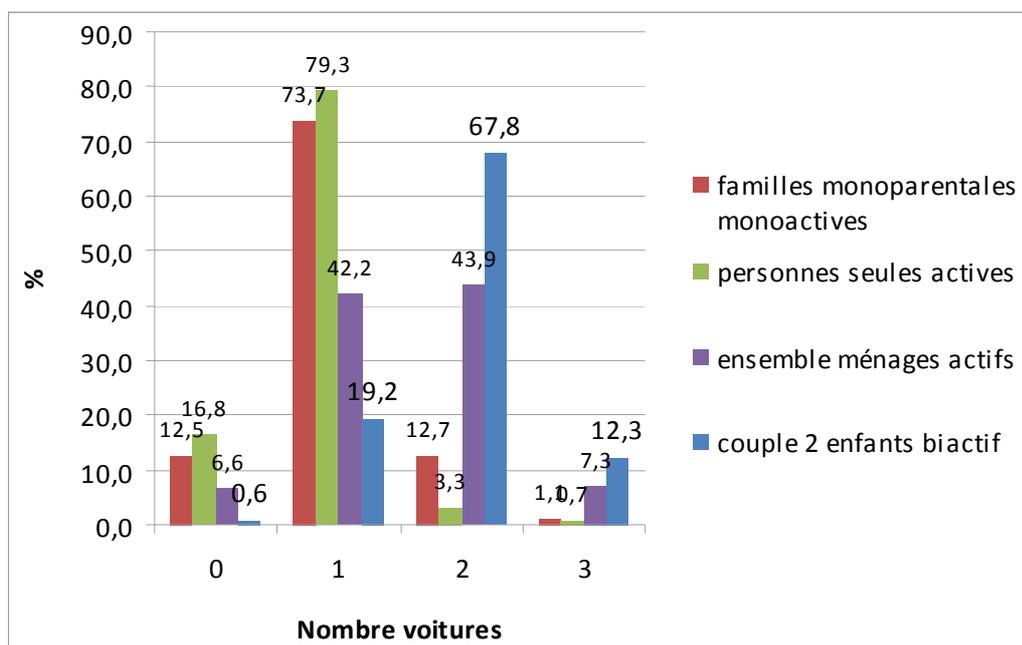
Figure 15. Ménages actifs en Bretagne en 2009–
Ancienneté d’emménagement selon le mode de cohabitation (en %)



Source : INSEE Bretagne, RP 2009, exploitation et graphique CESER Bretagne. Seuls l’ensemble des ménages, les couples biactifs avec 2 enfants, les familles monoparentales monoactives et les personnes seules actives sont ici représentées.

Près de la totalité des ménages actifs possèdent au moins une voiture (93,4%) et près de la moitié, deux ou trois voitures (51,2%). Assez logiquement, près de 80% des couples biactifs avec deux enfants ont deux ou trois voitures, alors que près des ¾ des personnes seules actives et des familles monoparentales monoactives n’ont qu’une seule voiture. On note également que près d’une famille monoparentale monoactive sur dix possède 2 voitures.

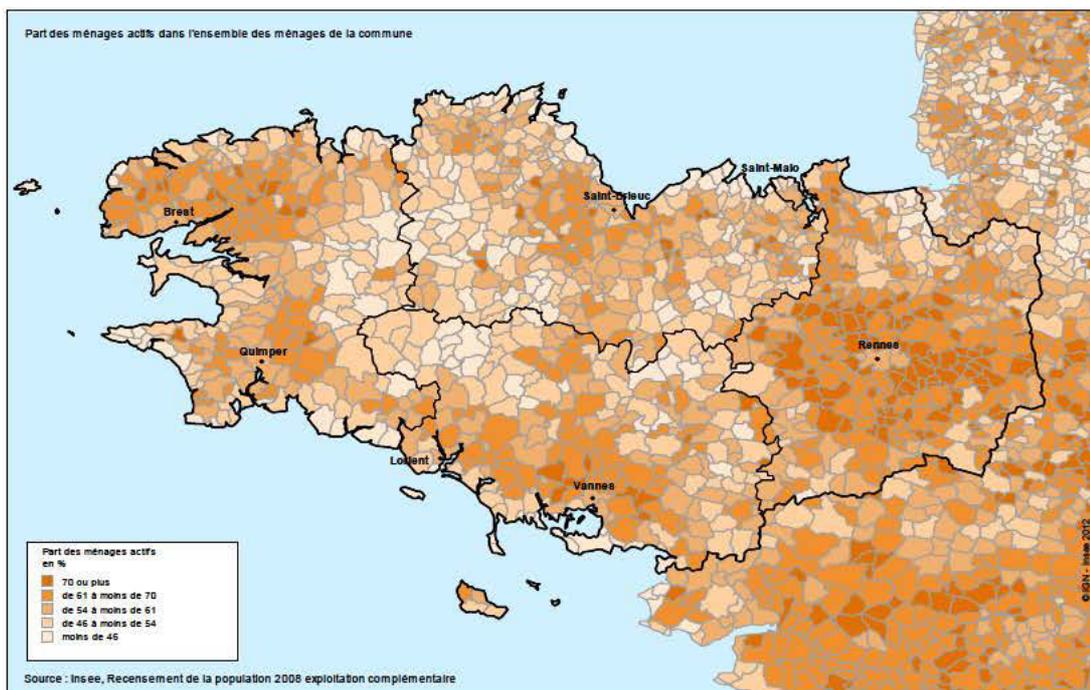
Figure 16. Nombre de voitures par ménage actif selon le mode de cohabitation en Bretagne en 2009



Source : INSEE Bretagne, RP 2009, exploitation et graphique CESER Bretagne. Seuls l’ensemble des ménages, les couples biactifs avec 2 enfants, les familles monoparentales monoactives et les personnes seules actives sont ici représentées.

Si l’on considère leur répartition territoriale, les ménages actifs se concentrent dans les pôles urbains, dans les espaces périurbains et rétrolittoraux. Les plus fortes concentrations de ménages actifs se retrouvent dans la partie orientale de la Bretagne, dans l’aire urbaine de Rennes, en particulier les couples biactifs.

Carte 12. Part des ménages actifs dans l’ensemble des ménages de la commune en Bretagne en 2008

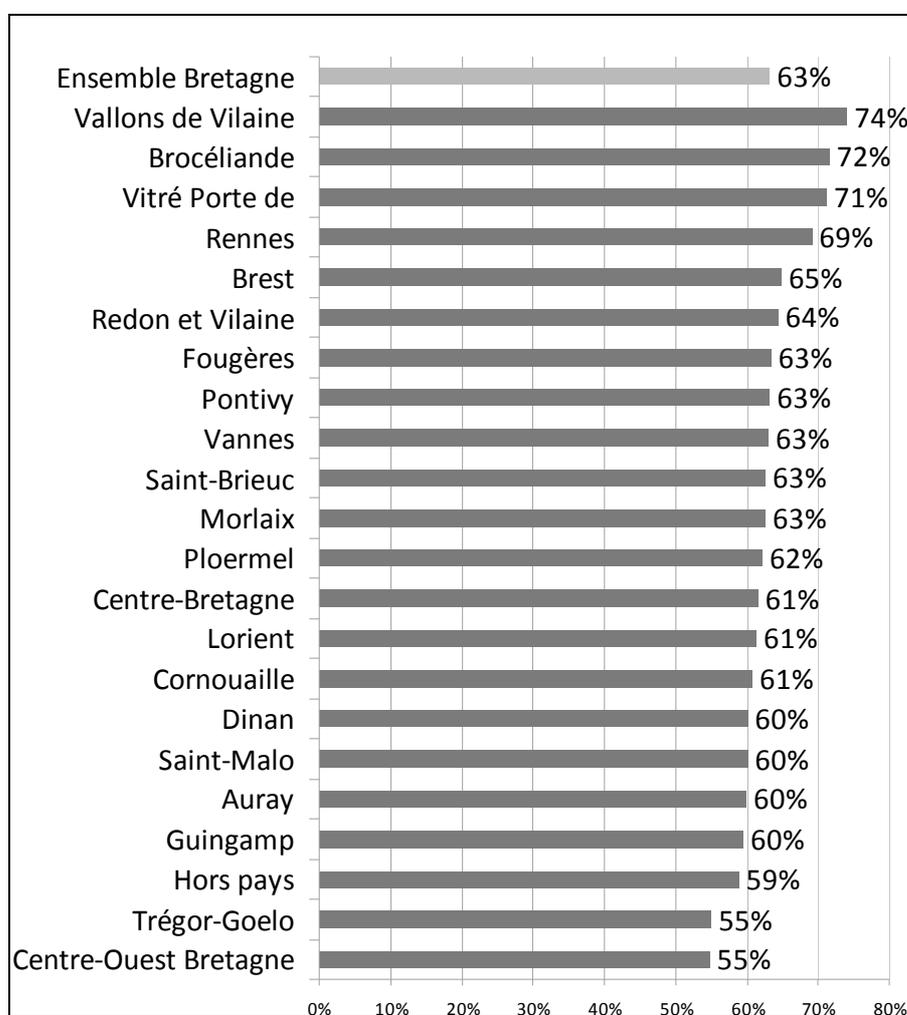


Source : INSEE Bretagne, RP 2008

Si l’on s’intéresse à présent à la part des ménages actifs dans l’ensemble des ménages du *pays*, trois groupes ressortent :

- un premier groupe de 16 pays dans lesquels cette part est proche du taux moyen régional de 63% (entre 60% et 65%) ;
- un deuxième groupe de 4 pays dans la partie orientale de la Bretagne, autour de l’aire urbaine de Rennes et du Pays de Vitré, où le taux est le plus élevé (entre 69% et 74%) ;
- un troisième groupe constitué de deux pays où cette part est la moins élevée, à 55% : Trégor-Goëlo et Centre-Ouest-Bretagne

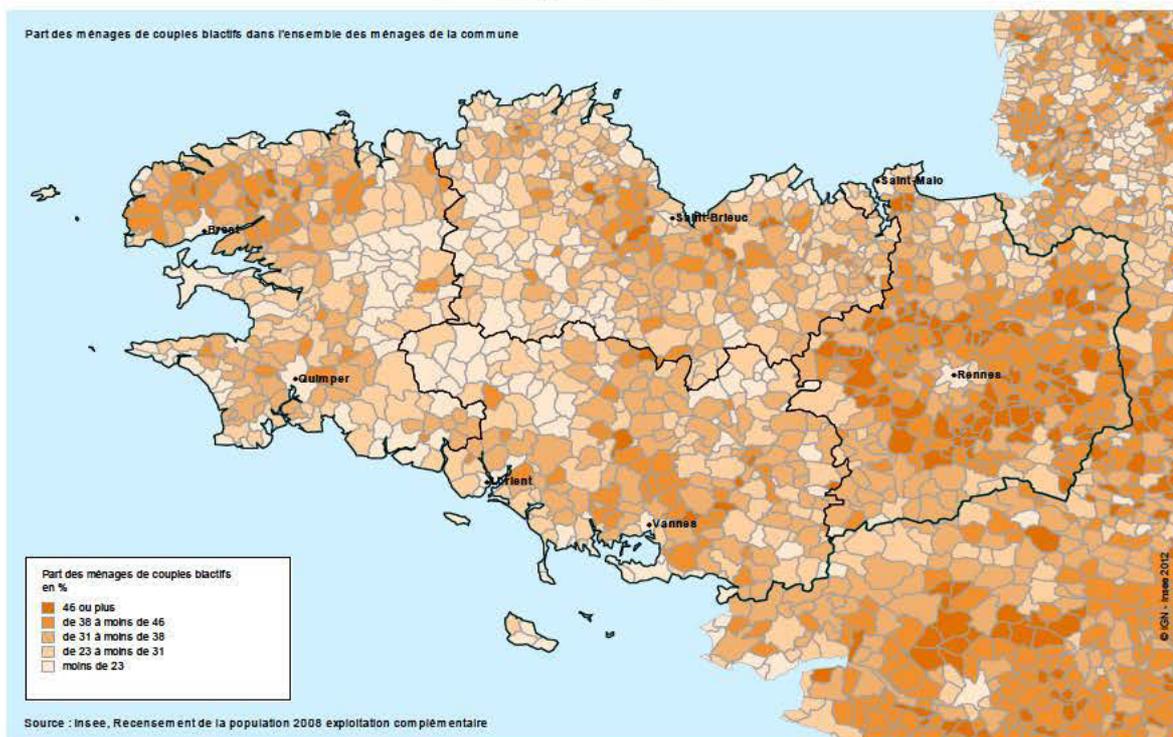
Figure 17. Part des ménages actifs dans l’ensemble des ménages du pays en Bretagne en 2009



Source : INSEE Bretagne, RP 2009, exploitation et graphique CESER Bretagne

Les plus fortes concentrations de couples biactifs se retrouvent principalement dans les communes périurbaines et rétro littorales ainsi que le long de l’axe Vannes-Saint-Brieuc.

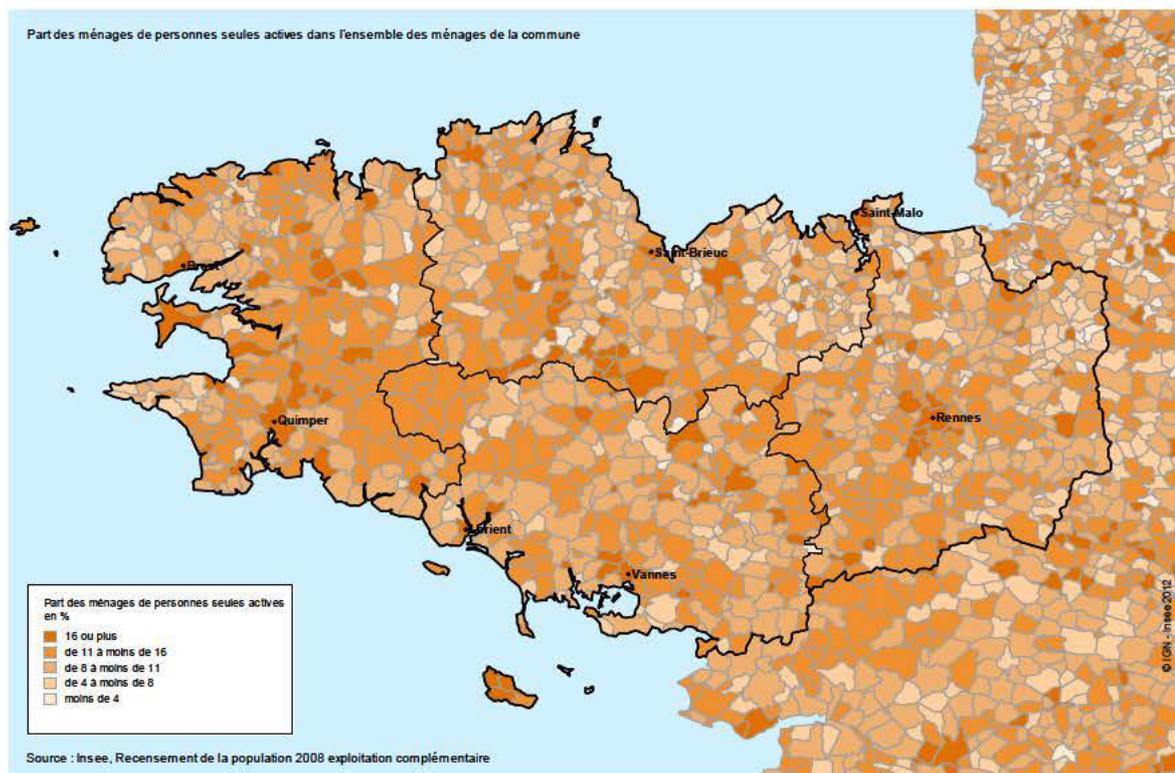
Carte 13. Part des couples biactifs dans l’ensemble des ménages de la commune en Bretagne en 2008



Source : INSEE Bretagne, RP 2008

Quant aux personnes seules actives, leur répartition est plus diffuse mais leur concentration est la plus élevée dans la partie occidentale de la Bretagne.

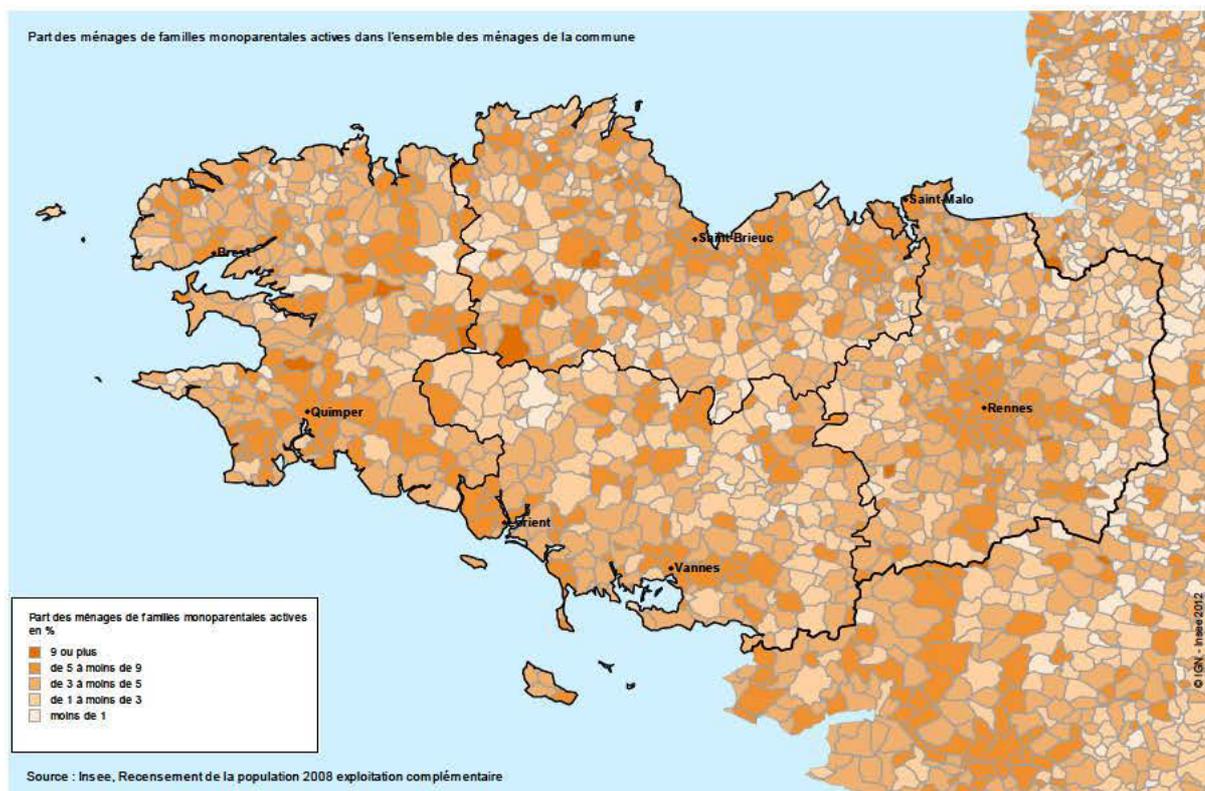
Carte 14. Part des personnes seules actives dans l’ensemble des ménages de la commune en Bretagne en 2008



Source : INSEE Bretagne, RP 2008

Enfin, la répartition des familles monoparentales actives est assez proche de celle de l’ensemble des actifs (pôles urbains, périurbains et rétrolittoraux). Dans les aires urbaines, elles sont en général moins éloignées de la ville-centre que les couples biactifs.

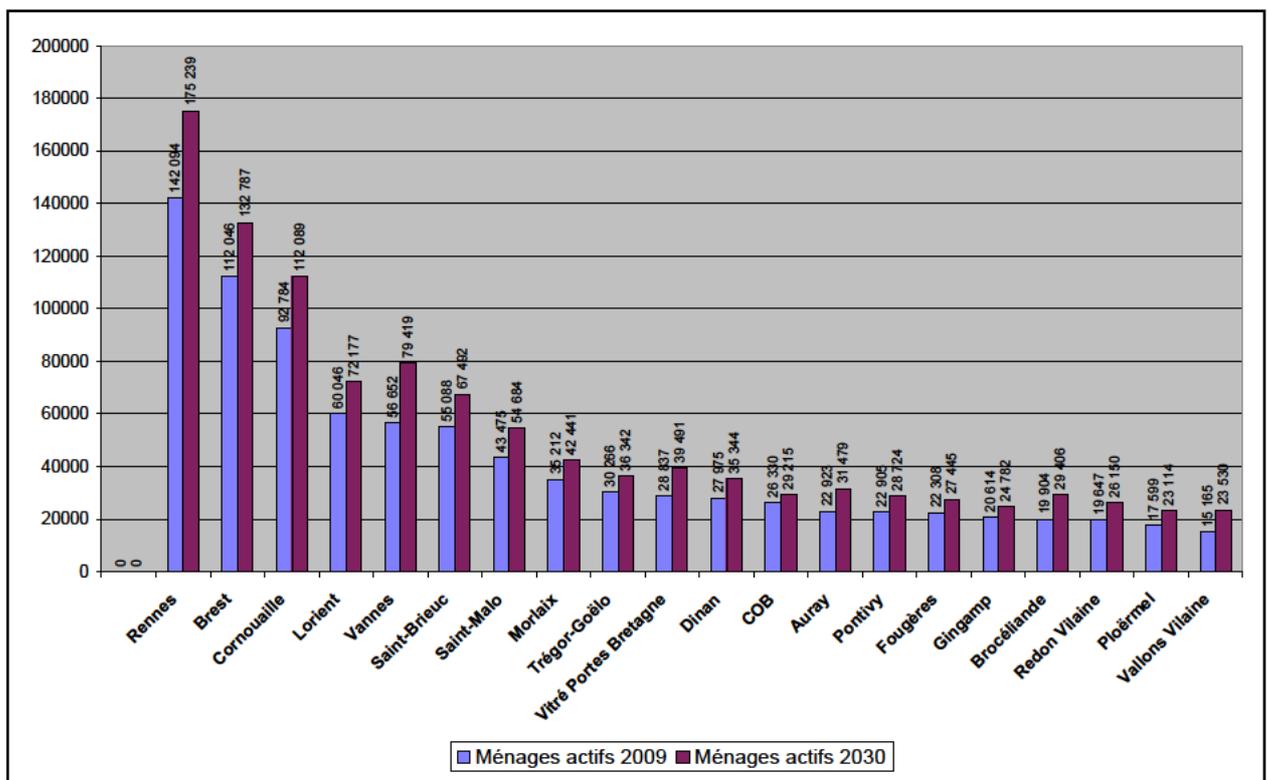
Carte 15. Part des familles monoparentales actives dans l’ensemble des ménages de la commune en Bretagne en 2008



Source : INSEE Bretagne, RP 2008

Selon les projections de l’INSEE, la population des *ménages actifs* devrait continuer à croître : en 2030, elle atteindrait environ 1 105 000 ménages en Bretagne, soit une progression régionale de 25% dans les 20 prochaines années. Tous les pays, sans exception, connaîtraient une hausse du nombre de ménages actifs. Du fait de la croissance démographique et du « desserrement des ménages », le nombre de *ménages* actifs augmenterait ainsi plus rapidement que celui de la *population* active (+11,7%). On peut imaginer dès lors la croissance des besoins en logements à venir et l’ampleur du défi de la sécurisation des trajectoires résidentielles autant que professionnelles.

Figure 18. Projections du nombre de ménages actifs par pays en Bretagne en 2030



Source : INSEE Bretagne, Omphale, Recensement, exploitation et graphique CESER Bretagne

Chapitre 2

La montée de l'insécurité résidentielle des actifs en Bretagne

1.	Des parcours de vie et des trajectoires résidentielles de moins en moins linéaires	75
2.	De multiples facteurs de fragilisation résidentielle qui peuvent se cumuler	76
2.1.	L'articulation entre l'offre de logement, le coût pour se loger et la solvabilité des ménages est le nœud du problème	77
2.2.	La fragilisation des trajectoires résidentielles est largement structurelle et systémique	78
2.2.1.	Des causes structurelles et systémiques...	78
2.2.2.	... qui sont prépondérantes	80
2.3.	Chroniques ou brutaux, les facteurs de fragilisation s'inscrivent dans une temporalité	81
2.3.1.	Les facteurs chroniques de fragilisation	82
2.3.2.	Les facteurs brutaux de fragilisation : aléas, chocs et accidents de la vie	99
2.4.	Les déterminants individuels de fragilisation	105
2.5.	Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? (études du réseau des ANIL/ADIL)	107
3.	Le risque résidentiel varie selon les ménages et les territoires	119
3.1.	Certains actifs présentent un risque plus élevé de rupture résidentielle	120
3.2.	Des territoires à risque résidentiel plus prononcé	121

Les trajectoires résidentielles des actifs s’insèrent dans leurs parcours de vie. Elles sont devenues moins linéaires, plus instables, plus aléatoires, plus réversibles (1). Les facteurs de fragilisation résidentielle sont nombreux et peuvent se cumuler (2), quant aux risques de rupture dans les parcours d’habitat, ils varient selon les ménages et les territoires (3).

1. Des parcours de vie et des trajectoires résidentielles de moins en moins linéaires

Il existe peu de travaux sur les trajectoires résidentielles des ménages, a fortiori, sur celles des ménages actifs. Des suivis de cohorte seraient pourtant d’un grand intérêt.

L’enquête logement de l’INSEE (2006⁸⁰) exploitée par l’Agence nationale pour l’information sur le logement (ANIL) en 2011, fait ressortir que les parcours résidentiels sont de moins en moins linéaires.

Sur 1,8 million de ménages devenus propriétaires d’une résidence principale entre 2002 et 2006, les $\frac{3}{4}$ étaient précédemment locataires. On retrouve ici la notion classique de « parcours résidentiel », c’est-à-dire le passage du statut de locataire à celui de propriétaire dans une trajectoire sociale linéaire et ascendante. Pourtant, à y regarder de plus près, l’ANIL constate que parmi ces locataires accédant à la propriété, près d’1/5 (22%) ont déjà été propriétaires par le passé. Ils ne sont donc pas primo-accédants mais « accédants-récidivistes ». Un événement affectant la composition du ménage (séparation, décès) est le motif le plus souvent invoqué (43%) par ces derniers pour expliquer leur retour provisoire au statut de locataire avant de redevenir propriétaire. Les motifs liés au logement lui-même (16%), à sa localisation (20%), à la santé (11%) ou à l’emploi (8%) arrivent loin derrière. S’agissant du motif principal lié à la composition du ménage, les séparations sont 4 à 5 fois plus nombreuses que les décès.

Ce « parcours résidentiel à l’envers » (de propriétaire à locataire) résulte plus souvent « d’une contrainte (économique dans le cas de séparations, de localisation lors d’une mutation professionnelle) que d’un choix ». En effet, « dans le cas d’une séparation, il est rare que les deux membres d’un couple de propriétaires le restent. Acheter un nouveau logement suppose la plupart du temps de vendre l’ancien et, si tant est que ce soit possible dans un bref délai, la part du produit de la vente qui revient à chacun d’eux après remboursement des emprunts est le plus souvent insuffisante pour envisager un achat immédiat ». Face à ce risque de paupérisation partagée un nouveau phénomène social se développe : certains « couples séparés » continuent à vivre ensemble sous le

⁸⁰ Pas de données plus récentes

même toit, n’ayant pas les moyens économiques de décohabiter. Ils sont en quelque sorte condamnés à vivre ensemble plus longtemps. Des sociologues⁸¹ les appellent les « *Living together apart* » (vivre ensemble séparés).

L’ANIL conclut dans son étude que « les itinéraires résidentiels sont de plus en plus heurtés. Le modèle classique selon lequel, après une phase de location, le couple accède à la propriété en achetant d’abord un logement de petite taille, puis un plus grand – souvent une maison individuelle – lorsque la famille s’agrandit, ne s’applique plus sans doute qu’à une minorité, du moins sur la durée ». La famille étant devenue à géométrie variable avec des séparations-recompositions plus fréquentes, les trajectoires résidentielles s’en ressentent. Il est à noter toutefois que le nombre de « couples recomposés » ne compense pas celui des couples « séparés », c’est pourquoi « l’on constate, depuis des années déjà, une augmentation régulière de la part des personnes seules parmi les accédants à la propriété entre 25 et 65 ans ».

Il n’y plus aujourd’hui un seul « parcours résidentiel » : le parcours résidentiel n’existe plus, il y a des trajectoires résidentielles plurielles, non linéaires et plus aléatoires qui se diversifient et évoluent différemment selon les cycles, les événements, les conditions, les parcours et les projets de vie.

2. De multiples facteurs de fragilisation résidentielle qui peuvent se cumuler

Si les trajectoires résidentielles sont devenues plus diversifiées et sans doute aussi plus libres lorsqu’elles résultent d’un choix personnel, elles sont également soumises à de multiples facteurs de fragilisation qui peuvent se cumuler.

L’insécurité résidentielle peut aussi bien être la cause que la conséquence d’une insécurité sociale et économique grandissante dans un contexte de montée des précarités. La perte de logement est un cercle vicieux, une spirale infernale qui aspire l’individu et les familles vers la trappe à exclusion. C’est pourquoi, tous les acteurs en lutte contre le mal-logement ou faisant la promotion du « logement d’abord » (« *Housing first* ») dans les parcours d’insertion, insistent tant sur l’accès et le maintien dans le logement comme enjeu essentiel, vital.

Qu’est-ce qui, aujourd’hui, fragilise les parcours résidentiels des ménages actifs ? Tout d’abord, il faut insister sur le fait que l’articulation entre l’offre, le coût pour se loger et la solvabilité des ménages est le nœud du problème (2.1). Ensuite, nous verrons que cette fragilisation résidentielle peut résulter de facteurs *structurels* ou systémiques (2.2), qu’elle s’inscrit dans une temporalité

⁸¹ Voir l’article de Claude Martin avec la collaboration d’Andrew Cherlin et Caitlin Cross-Barnet : « Living Together Apart : Vivre ensemble séparés Une comparaison France-Etats-Unis », INDED, Population -F, 66 (3-4), 2011, 647-670

qui peut être longue, avec des facteurs *chroniques*, ou courte, avec des causes plus *brutales* (2.3). On trouve aussi des déterminants plus *individuels* ou comportementaux liés aux capacités et à « l’art d’habiter » (2.4). Nous illustrerons enfin ces processus de fragilisation par la restitution d’une étude du réseau des ADIL sur les ménages menacés d’expulsion (2.5).

2.1. L’articulation entre l’offre de logement, le coût pour se loger et la solvabilité des ménages est le nœud du problème

La fragilisation des trajectoires résidentielles pourrait se résumer en un problème économique et social assez simple : avec un bien rare de plus en plus cher, le logement, et une demande sociale de plus en plus nombreuse et de moins en moins solvable, la probabilité de survenance de ruptures résidentielles dans la société tend, assez logiquement, à augmenter.

Dans ce système si complexe du logement, la réponse est pourtant simple : il n’y a pas de risque de rupture résidentielle pour qui a les moyens financiers d’accéder à un logement décent, bien situé, à charges maîtrisées, de s’y maintenir ou d’en changer facilement. La difficulté surgit lorsque les ressources financières du ménage ne suffisent plus pour faire face au coût pour se loger selon ses aspirations et besoins. Soit le revenu du ménage est trop faible, soit le logement est trop cher - ou les deux à la fois.

Alors que comme nous l’avons vu, le logement est principalement dans l’économie de marché, c’est la loi de l’offre et de la demande qui prévaut, même si elle est plus ou moins encadrée juridiquement. Plus le marché est tendu, moins les ménages sont solvables et plus les difficultés d’accès et de maintien dans le logement augmentent.

La question posée est celle de savoir si le logement n’est qu’un bien marchand à but lucratif ou un bien de première nécessité et un service essentiel dont la collectivité doit se porter garante en cas de carence du marché, c’est-à-dire lorsque l’équilibre entre l’offre et la demande est durablement perturbé, rendant inaccessible le logement à une demande dont la solvabilité est insuffisante.

Le premier facteur de fragilisation des trajectoires résidentielles est donc économique. Le déséquilibre entre l’offre de logements existante, le coût pour se loger, la solvabilité -donc les ressources- et les besoins évolutifs des ménages est le nœud du problème. Le degré d’acceptation de ce déséquilibre est un choix de société, celui d’un vouloir vivre ensemble ou séparé.

Enfin, il faut ici insister sur la notion de « reste à vivre » qui est la somme d’argent qu’il reste au ménage une fois payés ses dépenses contraintes liées au logement⁸².

2.2. La fragilisation des trajectoires résidentielles est largement structurelle et systémique

La fragilisation des trajectoires résidentielles n’est pas qu’une question individuelle, elle a des causes structurelles et systémiques.

2.2.1. Des causes structurelles et systémiques...

Le point précédent illustre l’idée sur laquelle nous souhaitons insister ici. Ainsi, nous avons vu que si le nœud du problème est économique, il est à la fois micro-économique et macro-économique. *Micro-économique* parce qu’une trajectoire résidentielle *individuelle* est fragilisée par un déséquilibre entre les ressources financières d’un ménage et le coût auquel il doit faire face pour se loger (prix d’acquisition, loyer, charges, remboursement d’emprunt, transports, services...). *Macro-économique* parce que le déséquilibre ou, dit autrement, le rapport de force à un moment donné entre l’offre et la demande *globales* de logements sur un territoire dépasse largement la situation individuelle du ménage.

Pour ce qui est des ressources des ménages *actifs*, la question de l’activité économique, du travail et des revenus est centrale. L’état du marché de l’emploi, le niveau des salaires, influencent fortement les possibilités et trajectoires résidentielles. Sauf pour les travailleurs indépendants, la question de l’implantation des entreprises qui créent et maintiennent l’emploi dans un territoire échappe également à la décision des ménages. La localisation du travail polarise l’offre de logement et aiguillonne les trajectoires résidentielles, au niveau local, national, européen ou mondial (migrations économiques). Tout ce qui fragilise l’activité économique d’un territoire fragilise les itinéraires résidentiels de ses habitants. Face à la mondialisation de l’économie, à un chômage devenu massif et structurel, à un travail précarisé, quels choix résidentiels restent-ils aux ménages fragilisés dans leurs parcours professionnels ?

⁸² « Reste à vivre » selon l’INSEE : « Il s’agit du revenu diminué de la charge financière nette, rapporté au nombre d’unités de consommation du ménage. Il permet de mesurer le revenu par unité de consommation disponible pour les autres dépenses que celles liées au logement ». http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?req_id=20&ref_id=16259&page=alapage/alap333/alap333_def.htm, consulté le 12/12/2012

- Le système d’organisation du territoire

Avec le même revenu, un ménage pourra accéder au logement plus facilement dans un territoire rural en déprise résidentielle que dans la première couronne d’une métropole régionale très attractive connaissant une pénurie d’offres. Par contre, les coûts liés à l’éloignement du lieu de travail (ex : transports) et des services collectifs (ex : santé, écoles, loisirs...) y seront bien supérieurs et souvent largement sous-estimés.

Certes, à un moment donné il y a un arbitrage, une décision individuelle ou familiale d’habiter à tel ou tel endroit... mais ce choix est-il vraiment libre ? Selon ses ressources et l’état de tension du marché immobilier et foncier, parfois le seul choix possible est de ne pas avoir le choix... et de s’éloigner des pôles urbains centraux, comme l’ont fait tant de primo-accédants en Bretagne ces dernières années en s’endettant lourdement, contribuant, bien malgré eux, au phénomène d’étalement urbain... Nous introduisons ici la dimension d’aménagement du territoire qui est indissociable des trajectoires résidentielles, qu’elles soient choisies ou subies. Or, la manière dont est organisé et équilibré un territoire ne repose pas sur les épaules d’un ménage. Ce cadre de vie territorial s’impose à lui comme un facteur exogène qui limite fortement ses choix individuels et résidentiels.

- Le système politique et de protection sociale

Si l’organisation, l’état et l’évolution du système économique échappent largement aux décisions individuelles des ménages, on pourrait espérer que le système politique et celui de la protection sociale viennent pallier certains dommages collatéraux du marché, en particulier la diminution et la précarisation des revenus d’une frange croissante de la population. En effet, le système du logement ne relève pas uniquement de la « main invisible », plus ou moins habile, du marché, c’est aussi et d’abord un choix de société.

De ce choix politique résulte le niveau de protection sociale face à l’insécurité résidentielle avec notamment, le développement d’un parc public social – ou du parc privé à vocation sociale - accueillant des ménages ne pouvant accéder au logement privé marchand ou s’y maintenir à un coût raisonnable et dans des conditions décentes, en particulier là où le marché immobilier est tendu. Cette solidarité nationale ou locale s’exprime aussi par l’attribution d’allocations logement par les organismes sociaux (CAF, MSA...), d’avantages fiscaux par l’Etat ou les collectivités locales (ex : TVA à taux réduit, abattements, exonérations...), d’aides financières aux ménages en difficulté (ex : Fonds de solidarité logement –FSL, aides communales des CCAS), de prêts à taux zéro (PTZ) ou réduit (ex : primo-accédants, travaux d’amélioration thermique), d’accompagnements sociaux liés au logement (ex : FSL, CAF...) etc. Les pouvoirs publics peuvent aussi, pour relancer l’activité économique et détendre le marché, intervenir sur la macro-économie du logement en favorisant la production et la rénovation de logements privés ou sociaux par des mesures incitatives (subventions, prêts aidés, avantages fiscaux...)

- Le système d’encadrement juridique

Autre dimension systémique, dans un état de droit, le régime juridique de protection des habitants, qu’ils soient locataires, accédants, propriétaires sans emprunt ou bailleurs, est une sécurité fondamentale : droit à l’hébergement et au logement opposables, rapports locataires-propriétaires, droit de la propriété, encadrement des hausses de loyer, prévention des expulsions, lutte contre le surendettement, droit de la protection sociale, droit du travail, droit fiscal... Se pose alors la question de l’égal accès de tous à l’ensemble de ces droits qui est loin d’être assuré, tant le « non recours » aux droits est fréquent chez les ménages les plus fragilisés.

- L’évolution des structures familiales et des modes de vie

L’évolution sociétale des structures familiales, des mœurs et des modes de vie échappe aussi en grande partie aux ménages. Or elle influe fortement sur leurs choix et trajectoires résidentielles. Ainsi, on sait le poids déterminant de l’augmentation des séparations et divorces sur la fragilisation économique et résidentielle, au moins transitoire, de nombreux ménages. Le système social et juridique d’organisation des relations familiales est donc à prendre en compte.

- Le système de gouvernance de l’habitat et du logement

Pour faire le lien avec le premier point de notre état des lieux, le système de gouvernance du logement et de l’habitat peut aussi constituer un facteur structurel de fragilisation des itinéraires résidentiels, lorsqu’une complexité excessive le rend illisible à la majorité des citoyens, ce qui est le cas. Comment contrôler et maîtriser démocratiquement un système aussi opaque et embrouillé ?

2.2.2. ... qui sont prépondérantes

Très souvent, comme nous le verrons plus loin, les systèmes d’aides et d’accompagnement publics et sociaux des ménages en fragilité ou en rupture résidentielle, ont une approche individualiste des difficultés de logement. Or, ces trajectoires résidentielles fragilisées sont principalement le symptôme de phénomènes sociétaux qui dépassent les individus et les familles, rendant leurs parcours de vie plus instables, voire chaotiques.

Le risque de négliger ces enjeux globaux est double. D’une part, la collectivité peut avoir tendance à hyper-responsabiliser les ménages en difficulté, voir à les culpabiliser, sans voir les facteurs systémiques, structurels, organisationnels, territoriaux, environnementaux, collectifs qui sont à la source des difficultés pour se loger décemment à un coût abordable, selon ses ressources et besoins dans un territoire donné. D’autre part, elle peut multiplier à l’infini des aides sociales individuelles fortement inflationnistes dans un contexte de crise qui, au final, ne règlent pas le problème à la source. Par exemple, pour lutter contre la précarité énergétique, faut-il multiplier les aides *individuelles* aux impayés des factures

d’énergie ou imposer *collectivement* des normes d’isolation pour réduire le nombre de logements « passoires thermiques » ?

Des traitements symptomatiques sont sans doute nécessaires pour faire face à l’urgence sociale et limiter l’aggravation des difficultés individuelles, mais sont-ils suffisants à moyen et long terme ? Il est vrai qu’il est plus facile d’aider ponctuellement et individuellement un ménage que de réformer un système complexe qui produit de façon structurelle et durable de l’exclusion économique, sociale et résidentielle. Mais dans un pays qui, selon la Fondation Abbé Pierre⁸³, compte près de 10 millions de personnes en situation de fragilité de logement à court et moyen terme, dont 3.6 millions de personnes non ou très mal logées, les mesures *individuelles et réparatrices* trouvent sans doute leurs limites, ne serait-ce que du point de vue des finances publiques et sociales. Le mal-logement étant devenu structurel, il appelle de nouvelles réponses *collectives, structurelles et systémiques*, car, comme le rappelle souvent ladite Fondation : « *un problème de logement n’est pas seulement une question de logement* ». Et, pour les ménages, c’est à la fois « *une conséquence des difficultés qu’ils rencontrent et un amplificateur de ces mêmes difficultés*⁸⁴ ».

2.3. Chroniques ou brutaux, les facteurs de fragilisation s’inscrivent dans une temporalité

Lorsqu’on aborde la question de l’immobilier, du logement ou, plus globalement, de l’habitat, la question des temporalités est essentielle. Les facteurs de fragilisation systémiques dont nous venons de donner un aperçu au point précédent s’inscrivent dans le temps long. Ils s’enracinent dans l’histoire économique, politique et sociale. Par définition, l’immobilier est ce qui est immobile et durable. Pourtant, le logement doit répondre à l’accélération sociale du temps, à une économie et une société devenues plus fluides dans laquelle la vitesse, le court-terme et l’éphémère prédominent. L’immobilier doit donc relever le défi de l’instabilité des parcours de vie et d’habitat. Il doit trouver de la mobilité dans l’immobilité en composant avec de nouvelles temporalités.

On peut donc analyser les facteurs de fragilisation des trajectoires résidentielles des actifs selon leur temporalité. On distinguera les *facteurs chroniques* qui affaiblissent progressivement les ménages et les *facteurs brutaux, traumatiques* qui provoquent une rupture brutale dans leurs conditions d’existence et de logement.

⁸³ Fondation Abbé Pierre, Rapport sur l’état du mal logement 2012

⁸⁴ Op.cit p 14

2.3.1. Les facteurs chroniques de fragilisation

On parle souvent d’accidents de la vie, lorsqu’on évoque les ruptures de parcours résidentiels, comme s’il n’existait pas des causes plus chroniques de fragilisation. Nous avons déjà présenté quelques facteurs structurels et systémiques qui provoquent un affaiblissement progressif et durable des capacités des ménages à se loger décemment à coût abordable, ils ont bien sûr toute leur place ici : déséquilibre du marché du logement, insuffisance du parc public social, chômage structurel, évolutions sociologiques de la famille, système de gouvernance éclaté et illisible... Nous n’y reviendrons pas mais insisterons plutôt ici sur la question du « coût global pour se loger », incluant au-delà du loyer et des remboursements d’emprunt immobilier, l’ensemble des charges liées, plus ou moins directement au logement, à sa qualité, à son usage, à sa localisation, à son environnement résidentiel et territorial.

Ces charges insidieuses sont souvent peu anticipées. Il est vrai qu’elles ne font pas toujours de bons arguments de vente ou de location, mais aussi que les ménages se voilent parfois la face quand ils désirent ardemment accéder au logement de leur rêve⁸⁵.

- L’inadéquation ou la surestimation, dès le départ, de ses capacités financières par rapport au coût du logement

Le fait d’acheter ou de louer un logement dont le prix ou le loyer est à la limite, voire excède, les capacités financières du ménage, est évidemment un premier facteur de fragilisation chronique. On pourrait même dans ce cas parler d’une « fragilisation primaire », tant le risque de rupture résidentielle est déjà élevé dès le départ, du fait d’un taux d’effort⁸⁶ à limite du raisonnable. Dans les marchés très tendus, faute d’un parc de logement suffisamment diversifié et accessible financièrement, faute d’offre dans le parc social public, certains ménages n’ont pas vraiment le choix : se loger à coût excessif devient une conduite à risque obligée.

Le prix du foncier grève aussi lourdement les prix d’acquisition ou les loyers de sortie des logements, plombant durablement le budget des ménages. Foncier de Bretagne, l’établissement public foncier régional, a justement pour mission de lutter contre cette inflation foncière. En Bretagne, où l’aspiration à la propriété privée et à la maison individuelle en zone pavillonnaire est très forte, de nombreux jeunes ménages se sont fortement et longuement endettés, profitant de taux d’intérêt historiquement bas, s’éloignant plus ou moins des pôles urbains selon leurs ressources financières. Pour réaliser leur rêve d’accéder à la propriété, ils ont d’emblée consenti – avec l’aval de certains banquiers- un effort financier très important qui les fragilise durablement. Vivant dans une tension

⁸⁵ Audition des ADIL 56 et 35

⁸⁶ Taux d’effort = (Loyer ou échéance de prêt + charges) / revenu. On parle de taux d’effort *net* quand on déduit du loyer ou de l’échéance de prêt immobilier, l’aide au logement.

budgétaire permanente, il suffit parfois d’une panne de voiture pour faire plonger financièrement le ménage⁸⁷.

- Ajouter éléments sur fragilisation chronique par surendettement

Un autre facteur chronique en forte progression doit être mentionné : le surendettement des ménages⁸⁸. Selon la Banque de France⁸⁹, « le surendettement est l’incapacité pour un ménage de faire face à ses charges, qu’il s’agisse du paiement du loyer, de l’électricité, des impôts ou du remboursement de crédits ». Une enquête typologique sur le surendettement des particuliers, publiée en 2011, confirme « la précarisation et la fragilisation d’une partie de la population française, observées depuis plusieurs années. D’après cette étude, la majorité des personnes surendettées en 2010 (54%) dispose de ressources (y compris transferts sociaux) inférieures ou égales au SMIC. En outre, la moitié des personnes déposant un dossier de surendettement est sans emploi (chômage, inactif) et 66% vivent seules (58% en 2001) ». Ce dernier taux passe même à 78% pour les personnes orientées en procédure de rétablissement personnel (PRP), c’est-à-dire pour les cas d’endettement les plus graves. Elle souligne en outre que « dans les trois quart des cas, le surendettement est lié à un accident de la vie (chômage, divorce, maladie, décès du conjoint), entraînant une baisse de ressources⁹⁰ ».

En Bretagne, en 2011, les dettes immobilières représentaient près d’un quart (26,07%) de l’encours du surendettement, soit un montant de 82,36 millions d’euros. Quant aux dettes de charges courantes, incluant les dettes locatives, leur poids dans l’encours global du surendettement était de 8,92% correspondant à un montant de 28,17 millions d’euros. Le nombre de dossiers de surendettement déposés annuellement est, comme au niveau national, en augmentation constante ; il est ainsi passé de 7 627 en 2007 à 9 945 en 2011, soit une augmentation de + 30% en seulement 5 ans⁹¹. Si cette augmentation est alarmante, encore plus inquiétante est la progression récente du nombre de mesures de rétablissement personnel : entre 2010 et 2011, il est passé de 1 831 à 2 316, soit une croissance de + 26,4% en seulement un an. Celle-ci est probablement à corréliser aux effets de la crise économique et financière depuis 2008.

⁸⁷ Audition des ADIL 56 et 35

⁸⁸ La contribution de la Banque de France en Bretagne figure en annexe du rapport (chiffres régionaux détaillés)

⁸⁹ Source : Site Web de la Banque de France : <http://www.fbf.fr/fr/espace-presse/fiches-reperes/surendettement/lutter-contre-le-surendettement> (consulté le 13/12/2012)

⁹⁰ Selon une étude de 2007 non actualisée à ce jour

⁹¹ Les effets de l’évolution de la législation sont aussi à prendre en compte, en particulier la loi dite « Lagarde »

On mesure déjà, à travers ces quelques éléments, l’importance de lier la prévention du risque résidentiel à celui du surendettement, les facteurs de fragilisation étant, dans les deux cas, très proches : solitude, faiblesse des ressources, accidents de la vie...

- Les travaux de rénovation sous-estimés et qui n’en finissent pas

Par contrainte budgétaire et aussi par goût personnel, des ménages se sont lancés dans des travaux de rénovation d’un bâti existant, parfois une longère à la campagne, en surestimant la part qu’ils étaient capables de réaliser eux-mêmes... Prévoyant de passer quelques mois difficiles, ils se retrouvent en fait dans des situations de mal-logement caractérisé, en n’arrivant pas à achever les travaux prévus ni à boucler leurs fins de mois⁹². Leur fragilisation résidentielle devient chronique... d’autant plus qu’il leur est très difficile de revendre, dans de bonnes conditions, un bien immobilier inachevé et donc de rembourser leur emprunt immobilier, celui-ci n’étant que peu ou pas amorti... Sans aide extérieure, le surendettement se profile à l’horizon.

- Le coût d’usage du logement qui enflé et n’est plus maîtrisé

Si le logement est devenu le principal poste budgétaire des ménages en France, ce n’est pas uniquement en raison de l’explosion des prix et des loyers ces quinze dernières années. La croissance du coût d’usage du logement, c’est-à-dire l’inflation des charges de fonctionnement, participe aussi de la fragilisation résidentielle de nombreux ménages modestes ou pauvres ne parvenant plus à payer régulièrement leurs factures d’eau, d’énergie (gaz, électricité, fuel, bois...), de téléphonie/internet ou leurs impôts locaux... Le budget du ménage étant un vase communicant⁹³, la montée de ces charges de fonctionnement du logement peut aussi être corrélée à une progression des impayés de loyers ou des incidents de paiement d’échéance de prêts...

Ainsi, des ménages qui avaient calculé au plus juste leurs capacités financières à payer un loyer ou à rembourser un emprunt immobilier, se retrouvent piégés, faute d’anticipation, par le coût d’usage inflationniste de leur logement, remettant en cause la justesse de leurs prévisions budgétaires initiales.

Parmi ces charges de fonctionnement, l’inflation énergétique est la plus inquiétante pour ceux dont les logements, particulièrement dans le parc privé, sont mal-isolés et qui ont déjà des taux d’effort très importants. La précarité énergétique est devenue un facteur chronique de fragilisation résidentielle, sans parler de ses conséquences pour la santé des habitants (froid, humidité, moisissures...).

⁹² Auditions des Pact-Arim-HD, du Pôle de lutte contre l’habitat indigne du Morbihan, des Compagnons bâtisseurs de Bretagne

⁹³ Audition du Conseil général 56, FSL

A noter que l’inflation fiscale nationale (directe et indirecte à laquelle il faut ajouter les prélèvements sociaux), sans oublier la fiscalité locale, dans un contexte de fort endettement public et social, grève aussi les budgets des ménages. Ces charges fiscales liées au logement, notamment les « impôts ménages » et redevances décidés par les collectivités territoriales (taxe d’habitation, taxe foncière sur les propriétés bâties, ordures ménagères, eau-assainissement...) augmentent de manière plus ou moins progressive et diminuent rarement... C’est aussi un autre facteur chronique de fragilisation résidentielle qui semble peu anticipé par les ménages ou leurs élus. Il est vrai que ces recettes fiscales permettent aussi souvent à la collectivité de développer des services collectifs locaux et d’améliorer la qualité de vie locale, ce dont les contribuables bénéficient *a posteriori*.

- La baisse du « pouvoir solvabilisateur » des aides sociales au logement

Pour permettre à des ménages modestes ayant des ressources faibles ou modestes de se loger à un coût abordable, les aides au logement jouent un rôle clé. Dans le parc public ou dans le parc privé, elles contribuent à solvabiliser des ménages qui, sans ces aides, rencontreraient de grandes difficultés pour accéder au logement et s’y maintenir. Les conditions d’attribution et les rythmes d’évolution des allocations versées par la CAF ou la MSA, déterminés au niveau national, sont donc particulièrement importants pour garantir leur « pouvoir solvabilisateur »

Or, on observe depuis quelques années un décrochage de l’allocation personnalisée au logement (APL) par rapport à l’augmentation du coût de la vie et des loyers en particulier⁹⁴. Des conditions d’attribution plus restrictives, comme par exemple la non rétroactivité des aides⁹⁵, mais aussi une politique de recouvrement des indus plus réactive et draconienne, même envers des personnes de bonne foi⁹⁶, peuvent fragiliser financièrement des ménages défavorisés dont le reste à vivre est déjà très faible.

- Les coûts induits par l’éloignement des pôles urbains

L’étalement urbain est un autre facteur de fragilisation chronique des ménages actifs. Le coût de l’éloignement des pôles urbains et des services collectifs, comme des lieux de travail, est une cause chronique de décrochage résidentielle. Le phénomène est d’autant plus inquiétant que ceux qui subissent les coûts d’éloignement les plus élevés sont aussi ceux dont les revenus sont les moins élevés. Ainsi, pour accéder à la propriété, de nombreux jeunes ménages actifs

⁹⁴ Audition FBCAF

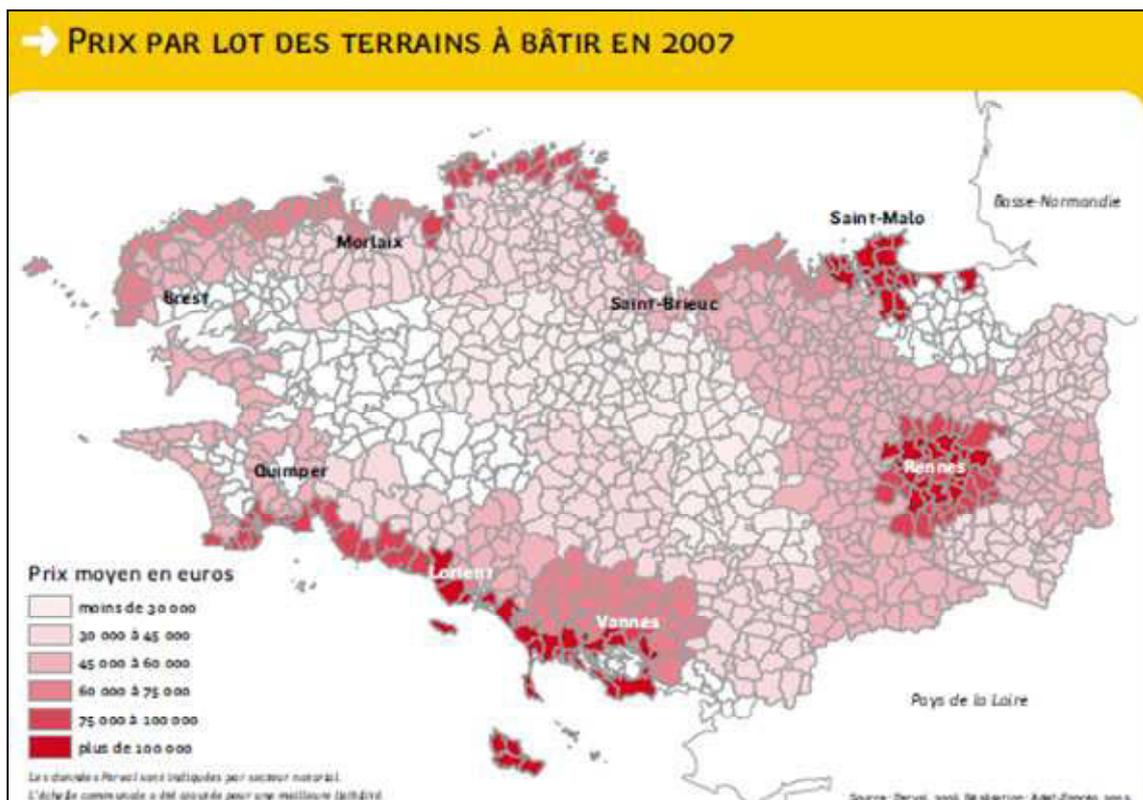
⁹⁵ Avant 2011, les ménages qui avaient des difficultés d’accès aux droits avaient 3 mois de rétroactivité, aujourd’hui c’est le mois de départ de la demande qui compte.

⁹⁶ Un indu peut-être lié à un retard ou un oubli dans une déclaration suite à un changement de situation personnelle ou familiale, ou à une mauvaise information sur ses droits... Nous ne parlons pas ici des fraudes volontaires ni des allocataires de mauvaise foi.

vont majoritairement là où les prix, notamment ceux du foncier, sont les moins élevés, en n’anticipant pas suffisamment les charges futures liées à l’éloignement : mobilité quotidienne domicile-travail en l’absence de transports collectifs, accès aux services de gardes d’enfants et aux écoles, aux services de santé, aux zones commerciales, aux activités culturelles, sportives et de loisirs... Les cartes ci-après, présentées par la Direction régionale de l’aménagement du territoire du Conseil régional (DIRAM), lors de son audition, font clairement ressortir des corrélations entre le coût du foncier (prix des terrains à bâtir), les revenus moyens des ménages et la localisation des propriétaires de moins de 40 ans. Il est intéressant d’y ajouter la carte des aires urbaines (déjà présentée), qui reflète l’importance des pôles d’emploi et d’activité économique ainsi que la carte des navettes domicile-travail.

La première carte montre le prix par lot des terrains à bâtir en 2007, on observe qu’il est le plus élevé dans les bassins rennais (avec extension 3^{ème}-4^{ème} couronnes) et sur le littoral (avec extension du rétro-littoral).

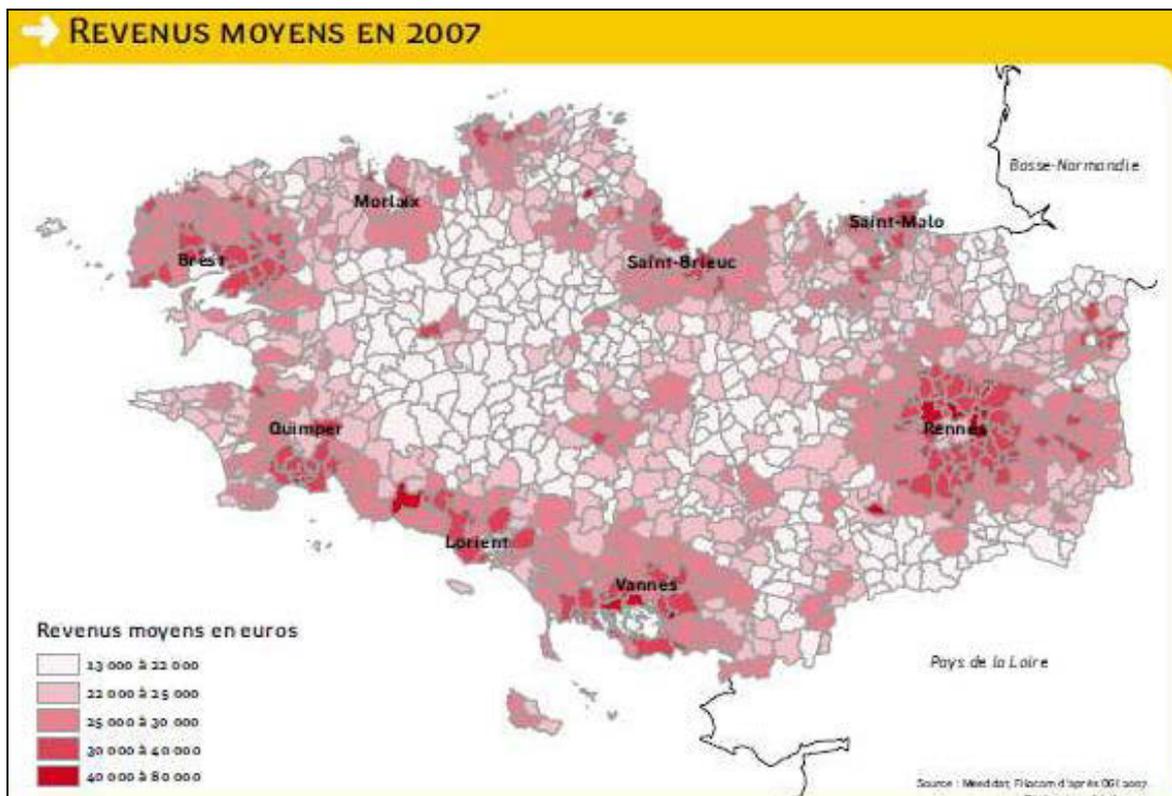
Carte 16. Prix par lot des terrains à bâtir en 2007



Source : Région Bretagne, DIRAM, audition

On note ici une quasi-superposition de la carte des prix du foncier avec celle des revenus moyens en 2007 (par foyer fiscal). Les populations aisées se retrouvent en première couronne, puis le niveau de revenu baisse avec l’éloignement⁹⁷...

Carte 17. Carte des revenus moyens de la population en 2007 en Bretagne

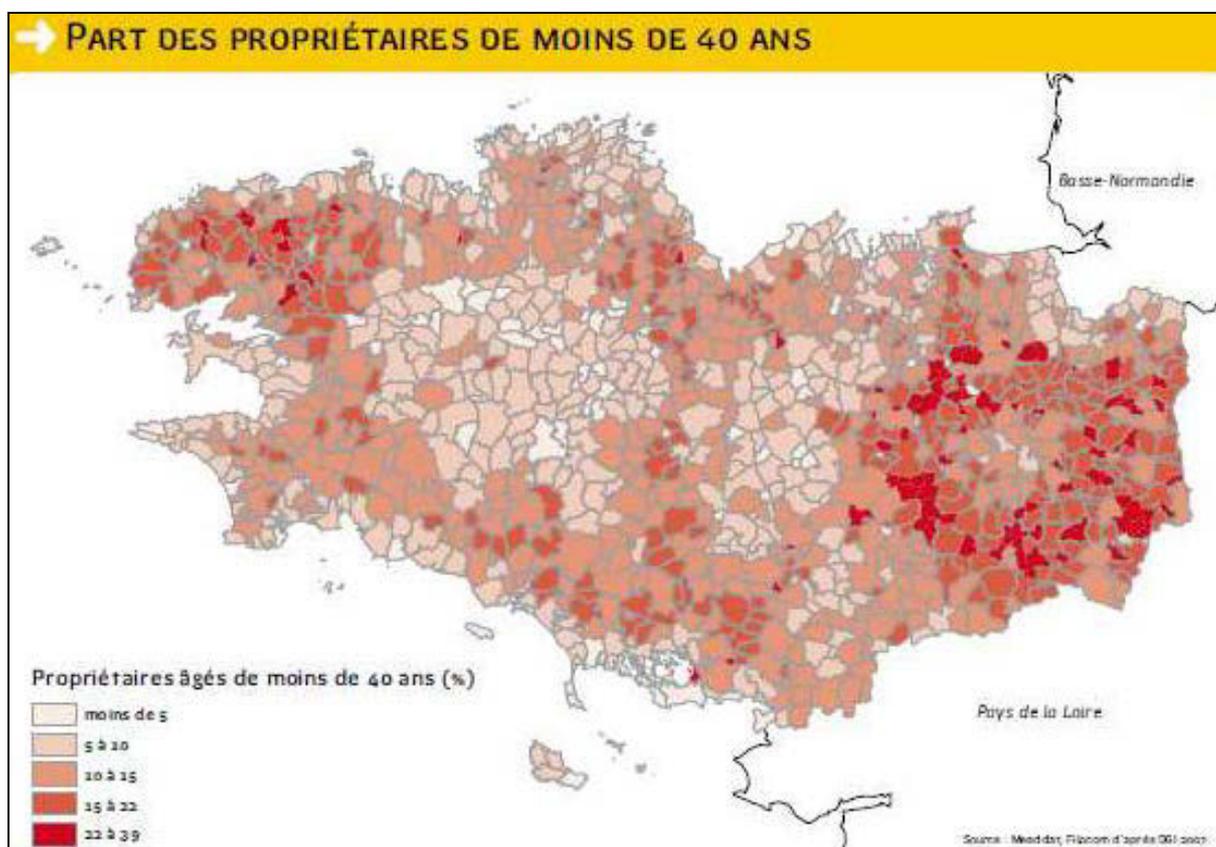


Source : Région Bretagne, DIRAM, audition

⁹⁷ Sur les effets de la crise de 2008 sur les revenus en Bretagne, voir Octant analyse n° 27, janvier 2012

La carte de la part des propriétaires de moins de 40 ans fait nettement ressortir un phénomène de ségrégation socio-spatiale : les jeunes propriétaires sont « relégués » à la périphérie des pôles urbains, à l’intérieur des terres...

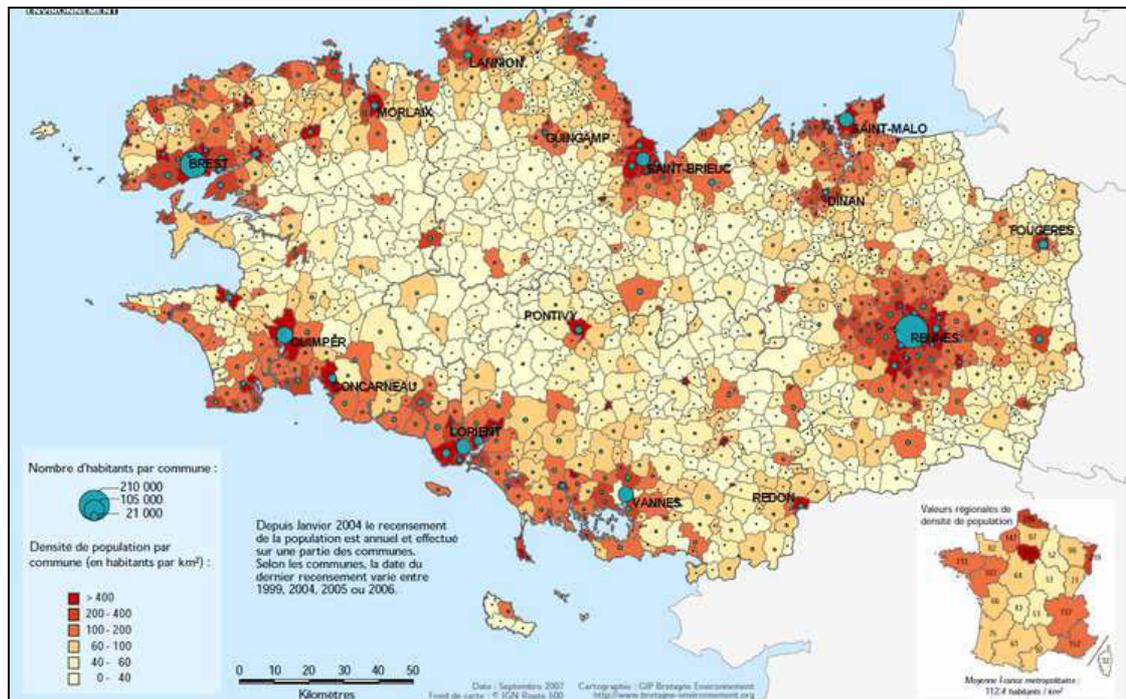
Carte 18. Part des propriétaires de moins de 40 ans en Bretagne en 2007



Source : Région Bretagne, DIRAM, audition

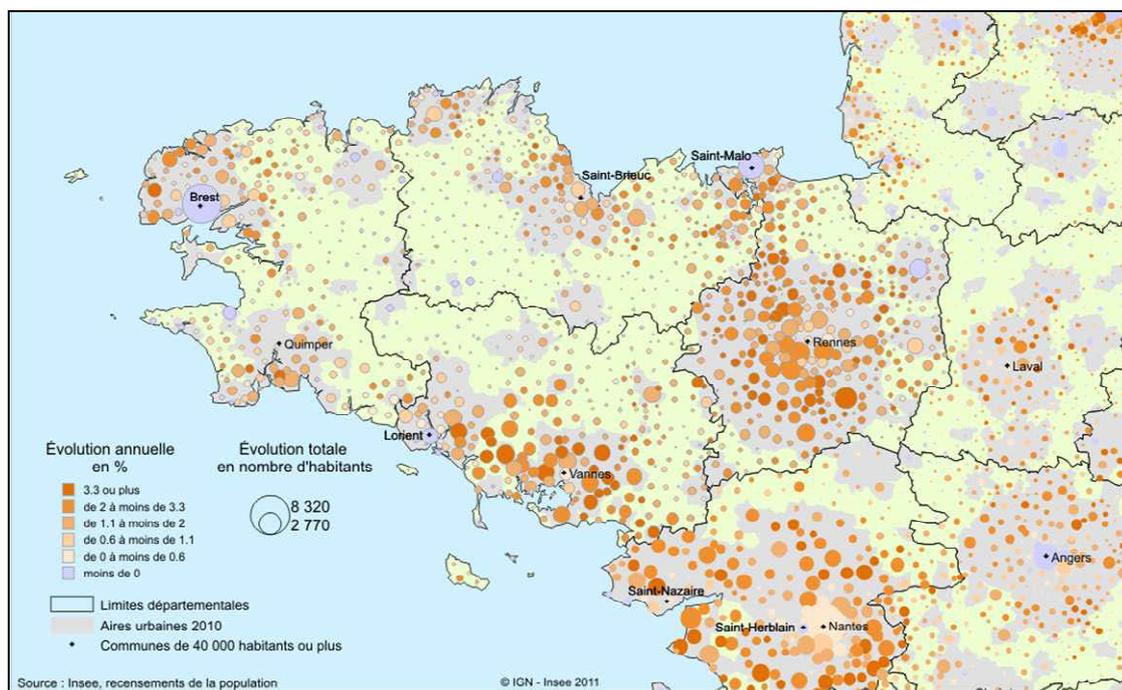
Nous avons déjà présenté la carte des « aires urbaines » pour insister sur le modèle polycentrique de l’armature urbaine bretonne (voir ci-avant). Nous la reproduisons ici car elle décrit aussi l’importance des pôles d’emploi et leur attractivité territoriale. Corrélée aux cartes précédentes, on observe un éloignement des grands pôles d’emploi inversement proportionnel au revenu des ménages, en particulier des jeunes propriétaires de moins de 40 ans. Lorsqu’on met côte à côte cette carte des aires urbaines avec celle de l’évolution communale de la population entre 1999 et 2009, on observe que la croissance démographique est plus forte à la périphérie des grands pôles urbains, dans les couronnes, là où le foncier et donc les logements sont moins chers. Le phénomène d’étalement urbain apparaît clairement. Même si les distances domicile-travail augmentent, on voit aussi nettement que la répartition de l’emploi (définition des aires urbaines), celle de la population et donc du logement restent étroitement liés.

Carte 19. Densité de la population en Bretagne en 2006



Source : Bretagne environnement, INSEE

Carte 20. Évolution de la population des communes entre 1999 et 2009 en Bretagne

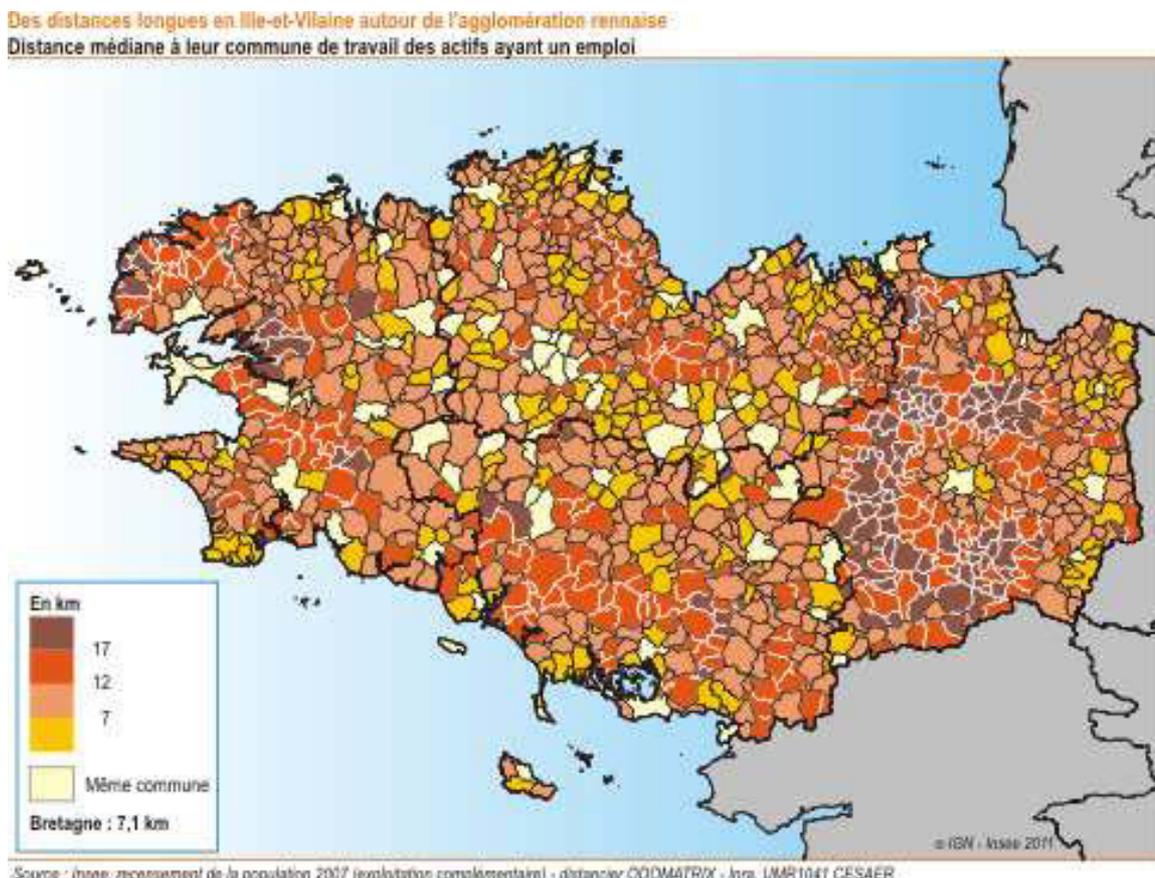


Source : INSEE Bretagne, Octant info n° 17

La carte des distances domicile-travail ci-après montre que les actifs ayant un emploi et qui se sont éloignés à la périphérie des aires urbaines sont ceux qui doivent, chaque jour, effectuer les navettes les plus longues. Quand on sait que dans les communes périurbaines, ce sont 85% des actifs qui utilisent principalement leur voiture pour se rendre au travail, on mesure le poids de ce « facteur chronique » de fragilisation financière et résidentielle. On est d’ailleurs plutôt ici, en Bretagne, dans un facteur « structurel » ayant des effets chroniques.

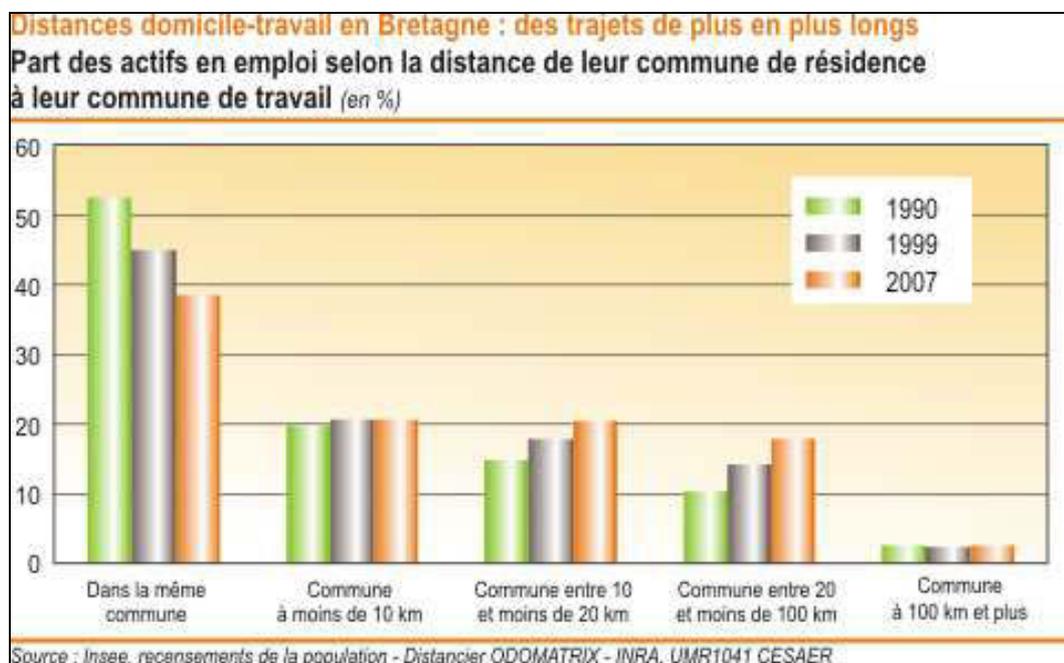
En effet, 61% des actifs bretons ayant un emploi en 2007 ne travaillaient pas dans leur commune de résidence, contre 47% en 1990 et 29% en 1975. Pour les ménages n’ayant pas accès aux infrastructures ou aux services de transports collectifs (ex : car, trains, métro, tram...) à proximité de leur domicile, ou dont les horaires et conditions de vie ne permettent pas leur usage, cette dépendance à l’automobile, favorisée par un bon maillage routier de la Bretagne, est -et sera - un facteur majeur de fragilisation des parcours résidentiels dans un contexte d’inflation des prix du carburant (en attendant l’hypothétique développement de nouvelles sources d’énergie moins coûteuses).

Carte 21. Distance médiane à leur commune de travail des actifs ayant un emploi



Source : Région Bretagne, DIRAM, audition

Figure 19. Évolution de la part des actifs en emploi selon la distance de leur commune de résidence à leur commune de travail entre 1990 et 2007



Source : INSEE Bretagne, Déplacements domicile-travail en Bretagne : plus nombreux, plus longs et souvent en voiture (Octant Analyse n° 12)

Les infrastructures de transport, notamment le bon maillage routier et ferroviaire de la Bretagne, facilitent la mobilité quotidienne des actifs mais aussi l'éloignement entre le domicile et le travail.

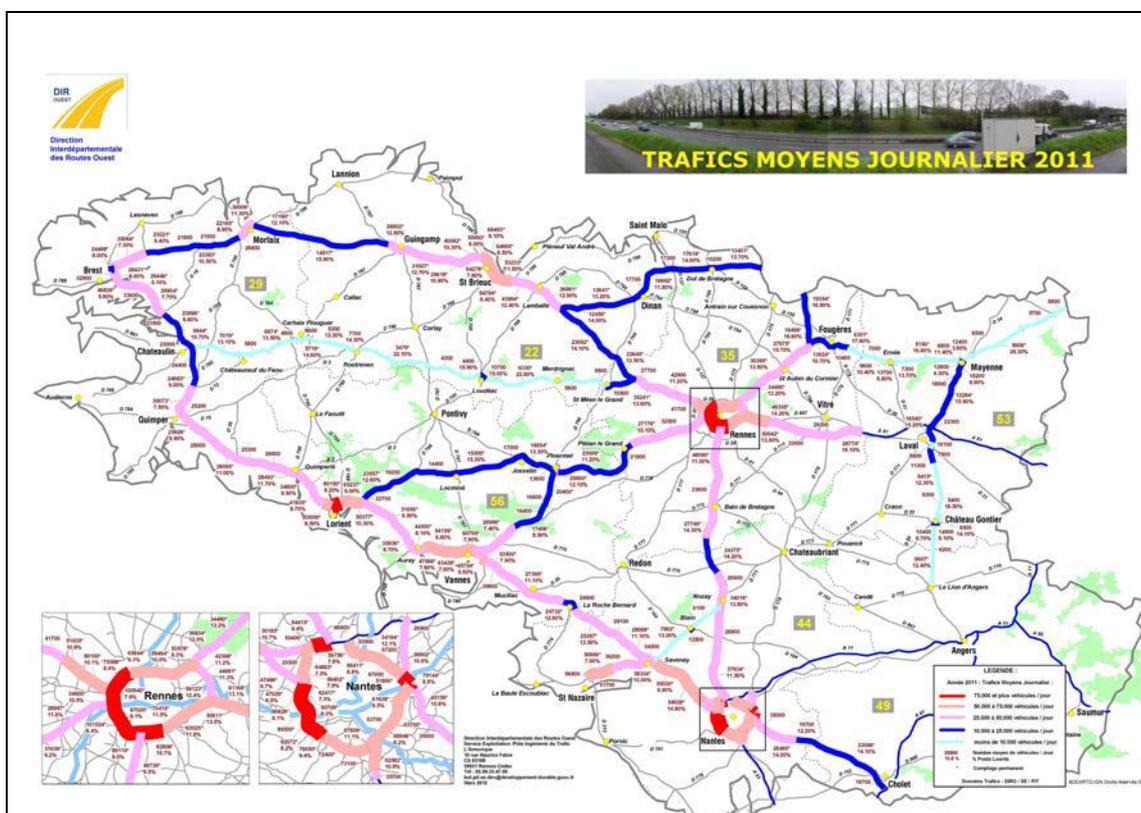
Carte 22. Infrastructures de transports au 1^{er} janvier 2011 en Bretagne



Source : Observatoire régional des transports

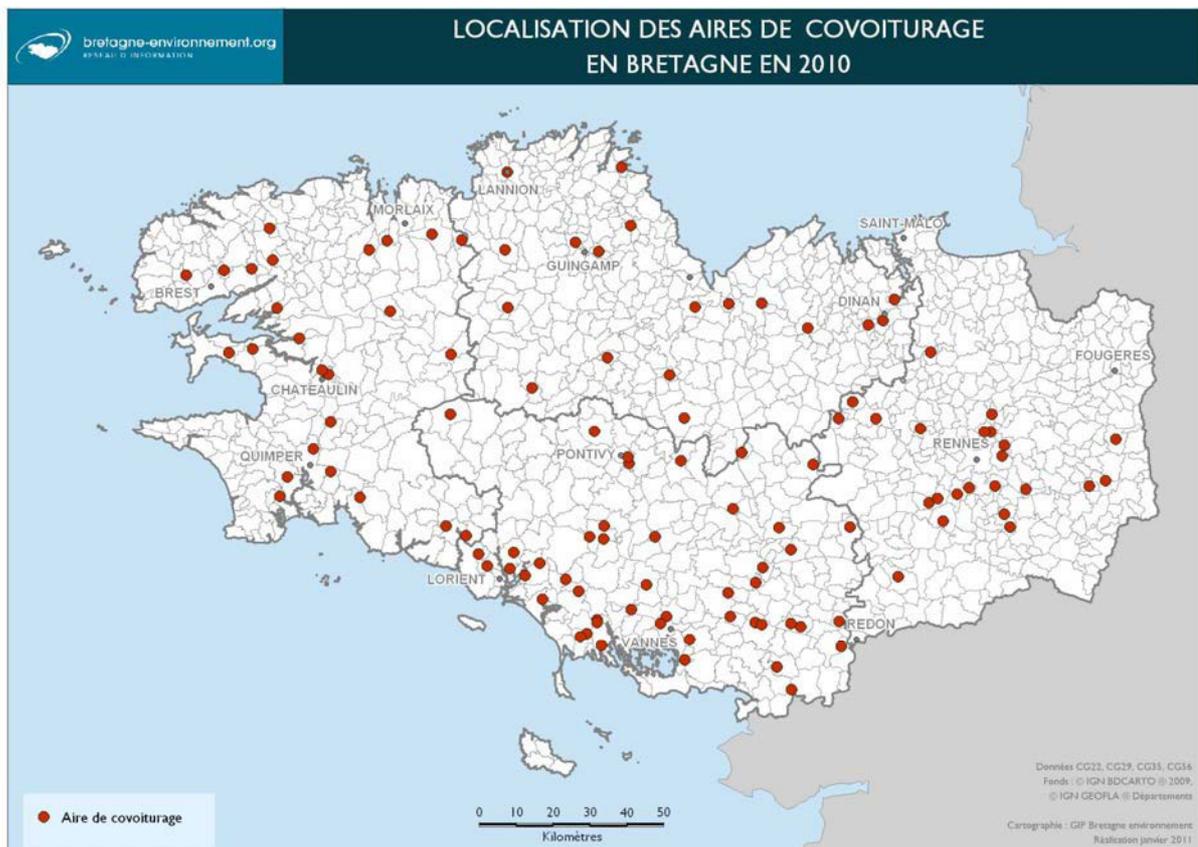
Le trafic routier s’organise principalement à l’intérieur des grandes aires urbaines, mais aussi entre ces dernières. A noter que le trafic des poids lourds ne représente qu’une part très minoritaire de l’ensemble (moins d’un quart). Pour les actifs dont la résidence est éloignée de leur lieu de travail et n’ayant pas accès aux transports collectifs, cette mobilité quotidienne représente un coût important en carburant, entretien, temps, fatigue, insécurité... De manière chronique, elle peut devenir un important facteur de fragilisation budgétaire, familiale et résidentielle. D’où l’importance du développement de pôles d’échanges multimodaux (PEM) en Bretagne, incluant le covoiturage.

Carte 23. Trafics routiers moyens journaliers en Bretagne en 2011



Les aires de covoiturage sont assez bien disséminées en région, essentiellement le long des grands axes routiers de la Bretagne, ce qui n'a rien d'étonnant. Leur densité paraît plus importante dans les couronnes des grands pôles urbains, là où la population a augmenté depuis 1999 (voir carte ci-avant), là où se sont installés et éloignés, comme nous l'avons vu, de nombreux ménages actifs accédants à la propriété du fait d'un moindre coût du foncier.

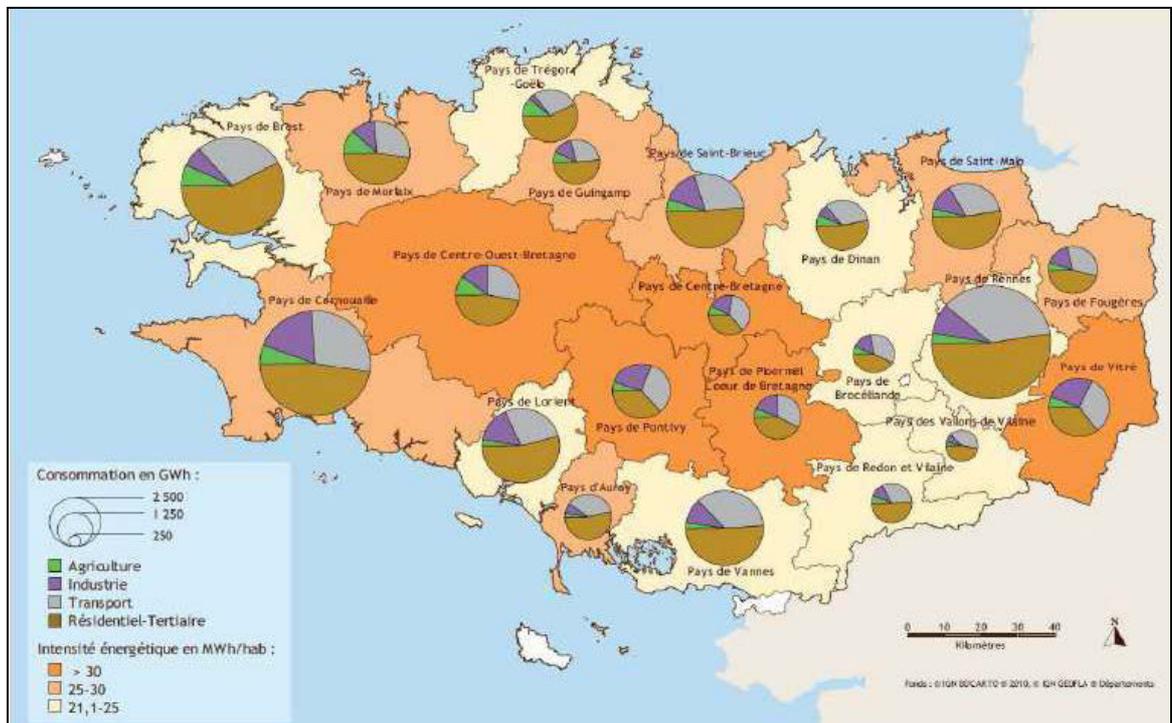
Carte 24. Localisation des aires de covoiturage en 2010



Source : Bretagne environnement

C’est aussi dans les aires urbaines que se concentre la consommation d’énergie finale. On note, dans la carte ci-après, le poids déterminant des secteurs du résidentiel-tertiaire et du transport. Pour les actifs éloignés, l’inflation du coût du carburant et du chauffage peuvent représenter une cause chronique de précarisation énergétique et donc de fragilisation résidentielle. On voit ici, que le logement ne peut être pensé sans lien avec les problématiques des mobilités, de l’énergie, mais aussi de leur impact environnemental (ex : émission de gaz à effet de serre, santé environnementale...). Un lien est donc à faire ici entre les trajectoires résidentielles des actifs, leurs modes de vie quotidiens et le Schéma régional climat-air-énergie (SRCAE) élaboré par la Région Bretagne en 2012. Nous renvoyons aussi ici à la carte des logements potentiellement indignes présentées plus loin (voir chapitre1, 2.1).

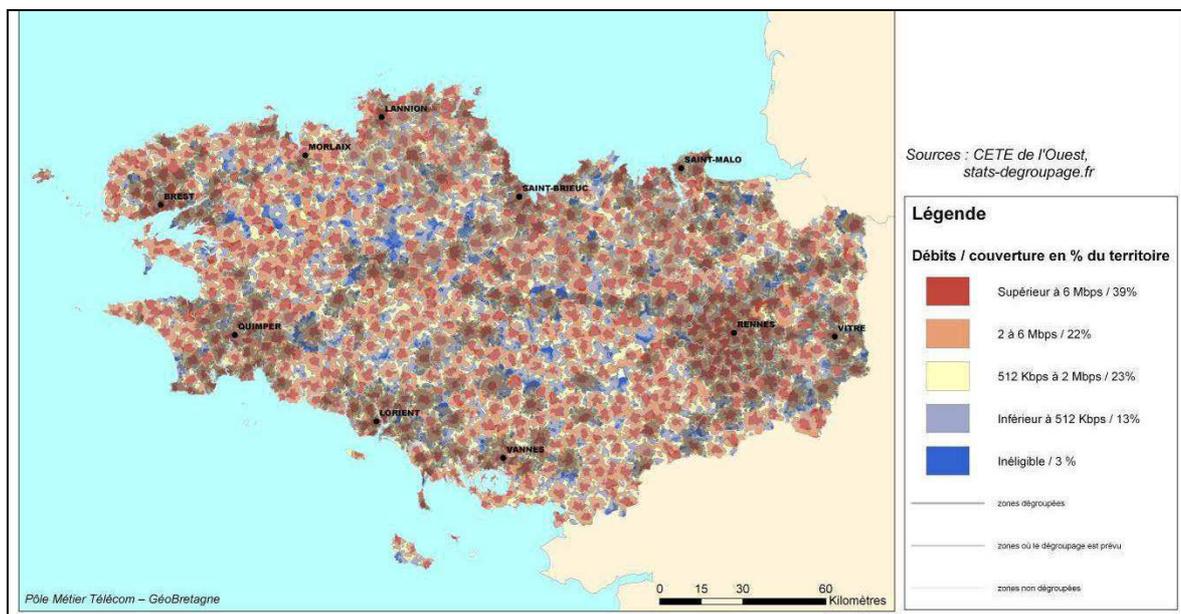
Carte 25. Consommation d’énergie finale et intensité énergétique des Pays en Bretagne en 2005



Source : GIP Bretagne environnement, OREGES, carte reprise dans le projet de SRCAE Bretagne en décembre 2012

Pour limiter ces coûts budgétaires et environnementaux liés à l’étalement urbain, l’aménagement numérique du territoire régional est un enjeu essentiel. Le développement du télétravail et des téléservices (ex : télésanté, e-administration...) sont ainsi porteurs de nombreux espoirs mais aussi d’importantes craintes quant aux inégalités sociales et territoriales d’accès au haut débit (voir carte ci-après) et, surtout, au très haut débit⁹⁸. D’où l’importance du plan « Bretagne numérique » de la Région Bretagne qui vise à les réduire.

Carte 26. Débits ADSL disponibles en Bretagne en 2010

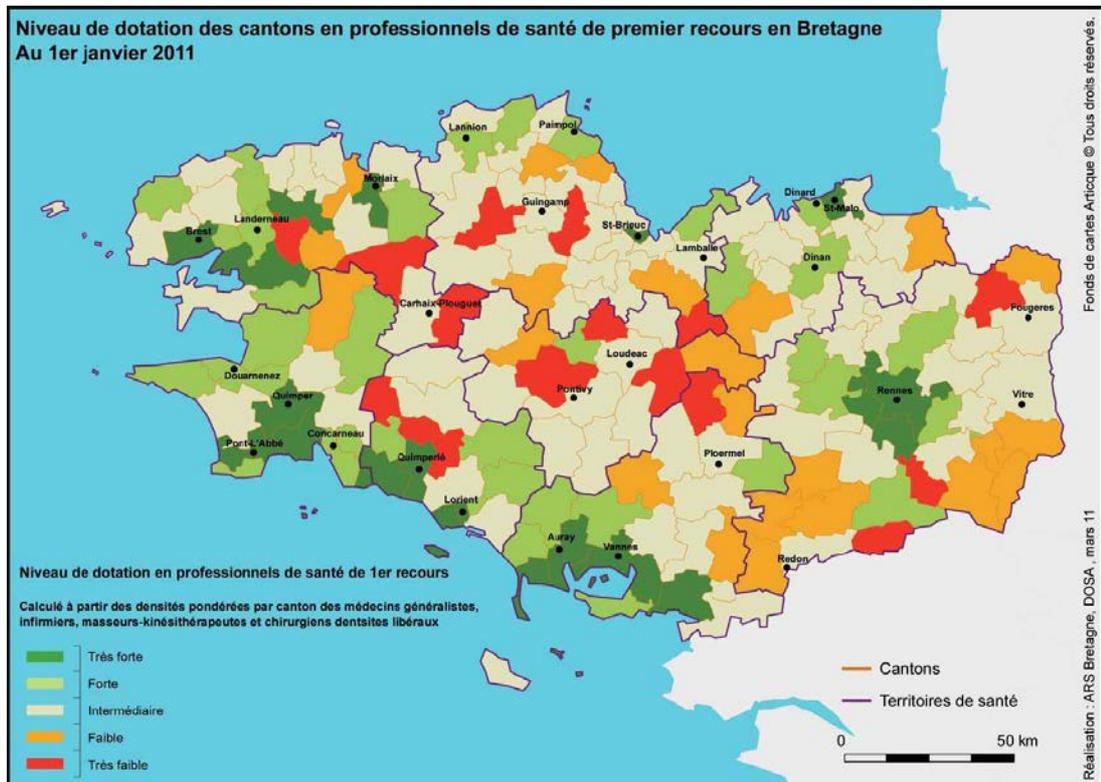


Source : CETE de l'Ouest, extrait de : Région Bretagne, « Bretagne très haut débit », avril 2011

⁹⁸ Selon le Schéma de cohérence régionale d’aménagement numérique (SCORAN) « le Très Haut Débit se définit en 2011 comme un accès à un débit supérieur à 50 Mbit/s, mais cette frontière va sans doute évoluer vers le seuil de 100 Mbit/s, et probablement beaucoup plus d’ici 2030 ».

Sans ce volontarisme politique et cet investissement public, le non accès au très haut débit et, d’une manière générale, la difficulté d’accès à l’ensemble des services collectifs publics ou privés - numériques ou non - peuvent devenir un facteur important de fragilisation résidentielle des actifs. Si on prend l’exemple de la démographie des professionnels de santé de « premier recours » libéraux (médecins généralistes, infirmiers, kinés, dentistes), on observe que leur répartition suit globalement celle des aires urbaines, avec une plus forte concentration dans les grands pôles centraux tandis que la croissance démographique a principalement lieu, comme nous l’avons vu, dans les couronnes périurbaines éloignées. En attendant le développement de la télésanté- qui ne pourra tout résoudre - ceci aggrave les inégalités sociales et territoriales de santé, pour les actifs périurbains éloignés comme pour les ruraux ; d’autant plus que les établissements et services publics de santé (ex : hôpitaux) tendent aussi à être regroupés dans les pôles urbains⁹⁹.

Carte 27. Densité des professionnels de santé libéraux de premier recours en Bretagne en 2011



Source : ARS Bretagne, PRS 2012-2016, SROS

En résumé, moins les actifs ont de revenu, plus ils doivent s'éloigner pour accéder à la propriété loin de leur lieu de travail et des services collectifs. Plus donc le coût de l'éloignement s'élève avec celui des transports et de l'énergie.

⁹⁹ Voir aussi la carte des bassins de vie et l'accès à la gamme des équipements (chapitre 1, 1.1)

Avec cet exemple des services, on voit encore combien l’étalement urbain ou l’isolement rural peut se révéler une cause chronique de fragilisation budgétaire et résidentielle. Il faudrait aussi prendre en compte les coûts liés à l’éloignement des équipements commerciaux, de loisirs (sport, lieux culturels...), des services publics (ex : établissements d’enseignement, préfectures, tribunaux, organismes sociaux, crèches...), des grandes infrastructures et pôles d’échanges multimodaux de transport...

L’ensemble de ces facteurs chroniques de fragilisation, dont certains sont d’ailleurs aussi structurels et systémiques, sont moins perceptibles au quotidien que des accidents de la vie plus « spectaculaires », mais leur cumul finit par peser très lourdement sur les budgets familiaux. Les fractures résidentielles, comme celles des sportifs, peuvent aussi être des « fractures de fatigue ». Chez les ménages actifs, l’accumulation de difficultés quotidiennes silencieuses liées à l’habitat peut conduire à l’épuisement, au « *burn-out* résidentiel ».

Nous voyons, à travers le survol de ces quelques exemples, que seule une *approche territoriale globale* des conditions de vie et de logement permet d’appréhender les causes de fragilisation des trajectoires résidentielles des ménages actifs. Il faut donc penser « habitat et territoire » et pas seulement « logement ». En ce sens, pour les actifs en difficulté, ne faudrait-il pas parler d’un phénomène de « mal-habitat » plutôt que de « mal-logement » ?

2.3.2. Les facteurs brutaux de fragilisation : aléas, chocs et accidents de la vie

Dans le point précédent, nous avons vu qu’une multitude de facteurs pouvait progressivement, telle l’érosion, fragiliser les parcours de vie et d’habitat des actifs. Mais les trajectoires résidentielles peuvent subir des chocs plus soudains, parfois violents, dont les conséquences sur les ressources, les conditions d’existence et de logement sont plus brutales.

Face à ces traumatismes biographiques, tous les ménages n’ont pas les mêmes facultés de résistance et de résilience résidentielle. Certains parviennent à retrouver un équilibre résidentiel seuls, plus ou moins rapidement, le temps de se « retourner », mais d’autres ont besoin d’une solidarité collective et d’un accompagnement social, plus ou moins durables, pour garder la tête hors de l’eau et reconstruire leur itinéraire résidentiel. Il y a aussi ceux qui ne s’en relèvent pas et se retrouvent sans logement, sans ressources, en centre d’hébergement d’urgence ou, dans le pire des cas, à la rue.

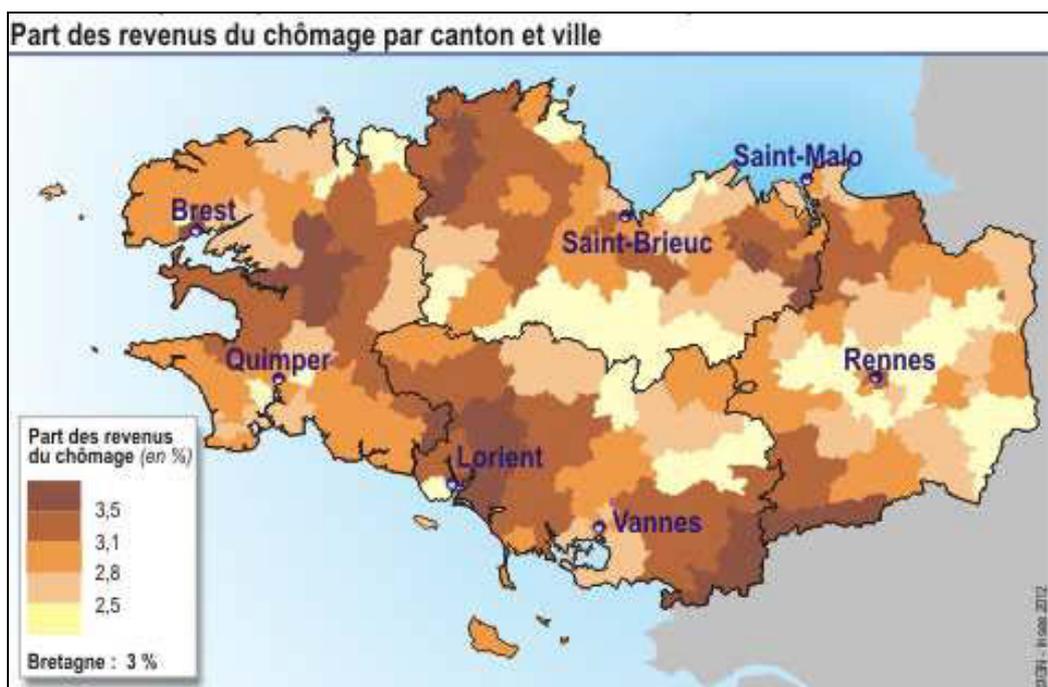
Plusieurs types de chocs, événements ou accidents de la vie peuvent induire d’importants dommages collatéraux dans les parcours d’habitat des ménages actifs, mais tous ont en commun de provoquer rapidement une insécurité économique et financière, une chute brutale des ressources qui perturbe la vie personnelle et/ou familiale. On en revient au nœud économique de l’insécurité résidentielle.

- Les chocs professionnels : perte d’emploi, mutation, réduction d’activité, changement de statut

S’agissant des ménages actifs, leur situation face à l’emploi polarise logiquement de nombreux facteurs de fragilisation.

Tout d’abord *la perte d’emploi*, pour des ménages ayant déjà un taux d’effort important et un faible reste à vivre, peut ébranler le budget personnel ou familial. Le choc financier du chômage se fera ressentir plus ou moins rapidement, selon la durée et les conditions de son indemnisation. Les demandeurs d’emploi pas ou peu indemnisés (ex : CDD) comme les chômeurs de longue durée arrivant en fin de droit, peuvent alors rencontrer d’importantes difficultés à régler leur loyer (locataires) ou leur échéance de prêt immobilier (accédants). L’arbitrage budgétaire consistant le plus souvent à gérer la pénurie financière, les impayés de charges (factures d’énergie, d’eau, téléphonie/internet, impôts locaux) peuvent s’accumuler et se cumuler, jusqu’à la spirale du surendettement. Même si l’emploi est conservé, ce qui est essentiel, *une réduction d’activité professionnelle* subie (ex : chômage partiel, temps partiel contraint) peut représenter, lorsqu’elle est importante et répétée, un autre choc financier qui diminue la sécurité résidentielle du ménage. Il faut aussi mentionner les fermetures de grandes entreprises et leurs effets sur l’emploi dans le réseau des TPE-PME sous-traitantes. La carte ci-après illustre la part des revenus des actifs au chômage par canton et ville qui est un indicateur d’exposition aux difficultés économiques en 2010. Les territoires littoraux, rétrolittoraux et occidentaux de la Bretagne paraissent les plus fragilisés.

Carte 28. Part des revenus du chômage par canton et ville en Bretagne en 2010



Source : INSEE Bretagne, Octant analyses n° 38, décembre 2012

Les mutations professionnelles peuvent aussi, dans certaines conditions, être un facteur de fragilisation rapide de la condition résidentielle des personnes et des familles. Si la mutation est *choisie* et financièrement avantageuse, la mobilité résidentielle en sera facilitée d’autant. Toutefois, dans le cas d’un couple biactif¹⁰⁰, il est rare que les mutations soient simultanées et, a fortiori, doublement avantageuses. Le conjoint peut rencontrer des difficultés à retrouver un emploi ou, s’il en retrouve un rapidement, connaître quand même une baisse de revenu. Si les avantages de l’un ne compensent pas les désavantages de l’autre, la trajectoire résidentielle du couple et de la famille peut être rapidement fragilisée. Dans d’autres cas, si le conjoint ne peut pas suivre, le coût de la double résidence ou des déplacements quotidiens du « voyageur » (ex : « couples TGV ») peut devenir brutalement inflationniste, grevant fortement le budget familial.

Par ailleurs, même dans l’hypothèse où le couple conserve le même niveau de revenu, voire même si celui-ci progresse, en cas de mobilité géographique dans un territoire dont le marché immobilier est plus tendu, des prix de l’immobilier plus élevés peuvent surcharger le budget familial en accentuant le taux d’effort pour louer, acheter ou racheter. Les mutations, mêmes choisies, peuvent donc, dans certains cas, accroître les difficultés des ménages face au logement. Il en va de même, a fortiori, lorsque la mutation professionnelle n’est pas choisie mais *subie*, par exemple du fait d’une fermeture d’usine. Les aides collectives à la mobilité sont toujours bienvenues lorsqu’elles existent (ex : Action logement), mais elles sont le plus souvent ponctuelles (ex : aide au déménagement) et ne compensent que rarement l’ensemble des charges induites par la mobilité.

Des transitions professionnelles, lorsqu’elles provoquent une diminution de revenu, peuvent aussi mettre en difficulté certains ménages actifs. C’est par exemple le cas lorsque des salariés décident de partir en formation pour se reconverter ou lorsqu’ils choisissent le statut de travailleur indépendant (ex : création d’une entreprise artisanale ou commerciale, professions libérales, autoentrepreneuriat...). Ces salariés ou indépendants en transition professionnelle peuvent mettre du temps à rétablir leur situation économique. En attendant, ils se retrouvent en difficulté pour payer leur loyer, leurs charges ou rembourser leur prêt immobilier...

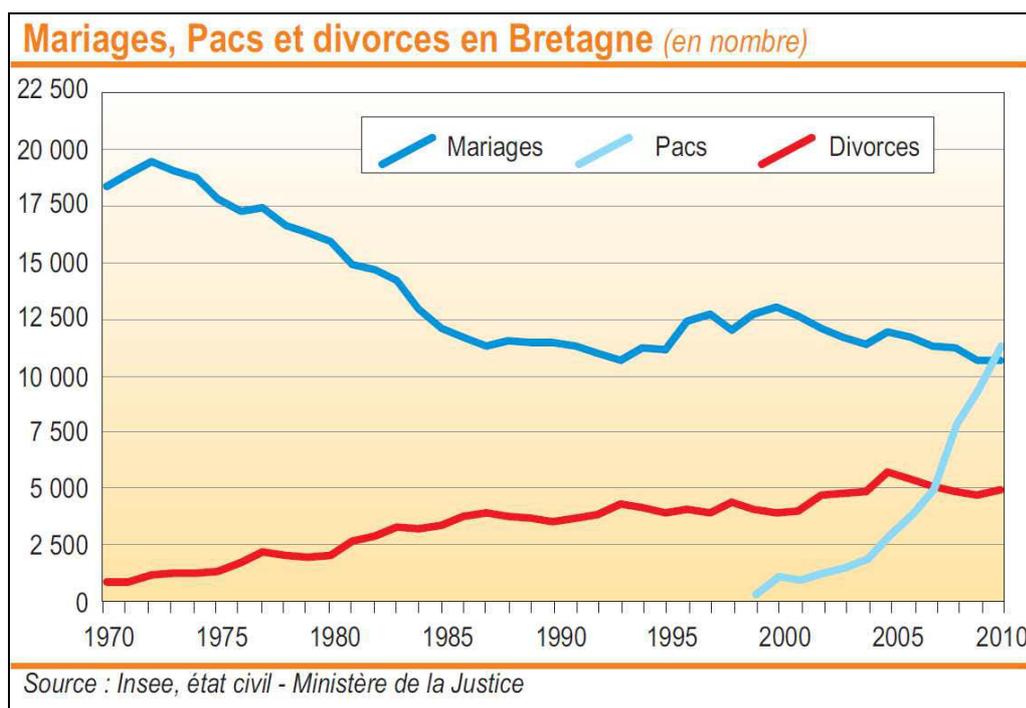
L’insécurité professionnelle crée donc de l’insécurité résidentielle, et réciproquement d’ailleurs. Chez les actifs, la question de la sécurisation des trajectoires résidentielles est indissociable de celle des parcours – et des revenus – professionnels.

¹⁰⁰ Le couple comporte 2 personnes actives.

- Les chocs familiaux : séparation/divorce/veuvage

Les chocs familiaux sont un autre facteur brutal de fragilisation des trajectoires résidentielles des ménages. Si le nombre de divorces tend à se stabiliser en Bretagne depuis 2005 (environ 5 000/an), voire même à diminuer très légèrement (-1,6% entre 2010 et 2011), la tendance de fond depuis les années 1970 est quand même à l’augmentation régulière, comme l’illustre le graphique ci-après. Le nombre de mariages suit une pente inversée jusqu’au milieu des années 1980, puis il se stabilise (entre 10 000 et 12 000/ an). A noter qu’on se marie un peu moins en Bretagne qu’en moyenne nationale (taux de nuptialité¹⁰¹ de 3,3‰ contre 3,8‰). Depuis 1999, le PACS se taille la part du lion, allant jusqu’à dépasser en 2010 le nombre de mariages. Parallèlement, le nombre de dissolutions de PACS progresse lui aussi fortement : entre 2010 et 2011, alors que le nombre de PACS conclus a diminué de 30% celui des dissolutions de PACS a crû de 17%¹⁰². Faut-il y voir un signe annonciateur d’une fragilisation des unions à corrélérer aux effets sociaux de la crise depuis 2008 ?

Figure 20. Évolution du nombre de mariages, PACS et divorces en Bretagne depuis 1970



Source : INSEE Bretagne, Octant Analyse n°30, juin 2012, « Population, démographie »,

¹⁰¹ Nombre de mariages dans l’année rapporté à la population totale moyenne de l’année

¹⁰² Evolution non connue pour les dissolutions de mariage au jour de publication d’Octant Analyse, en juin 2012. On ne sait donc pas encore si les divorces ont augmenté autant que les dissolutions de PACS entre 2010 et 2011 en Bretagne. Par contre, alors que le nombre de PACS conclus chute fortement, celui des mariages résiste bien (10 659 mariages en 2010 et 10 699 en 2011).

Lorsqu’un couple avec enfant(s) se sépare, le revenu du ménage est subitement divisé par deux, mais pas les charges de logement. En effet, pour continuer à pouvoir accueillir leurs enfants dans de bonnes conditions, en particulier lors d’une garde alternée, chaque parent a à cœur de pouvoir offrir un logement de taille confortable, avec une chambre pour chacun (un T4 ne fait pas 2 T2...). En l’absence des enfants, celui-ci est « surdimensionné », ce qui a pour conséquence d’accroître le taux d’effort logement des parents séparés, en particulier pour celui des deux (souvent le père) qui ne touchera plus l’aide au logement de la CAF ou de la MSA. L’accès à la monoparentalité est ainsi un facteur majeur de fragilisation des trajectoires résidentielles.

Le statut d’occupation du logement commun antérieur (locataire ou propriétaire) a aussi son importance. Si le couple était locataire, la souplesse pour rebondir après la séparation est plus grande, avec toutefois les réserves mentionnées au paragraphe précédent. En revanche, lorsque le couple était accédant à la propriété, les choses se compliquent. Dans le cas d’une séparation conflictuelle et de vente dans l’urgence, le risque de dévalorisation du patrimoine est élevé lorsque le prix est sacrifié. Lorsque l’appartement ou la maison ont été acquis avec un crédit immobilier au long cours (15, 20, 25 ans...), et que la revente intervient rapidement, le couple a principalement remboursé des intérêts à sa banque : le bien est très peu amorti en capital. Si le marché de l’immobilier est haussier, ce qui a été le cas entre 2000 et 2010, la séparation peut ne pas avoir de conséquences financières préjudiciables.

En revanche, si le marché est baissier, il n’est pas sûr que la revente suffise à rembourser le capital restant dû... Il en va de même si le bien s’est déprécié qualitativement (ex : « passoire thermique ») ou géographiquement (ex : maison individuelle très éloignée des grands pôles urbains et des réseaux de transport en commun dans un contexte d’inflation énergétique). Ce « scénario noir » est une trappe à surendettement...et il est loin d’être hypothétique dans une région où de très nombreux jeunes ménages à revenu modeste se sont lourdement et longuement endettés pour accéder à la maison de leur rêve à un coût qui n’était abordable qu’à condition de s’éloigner des grands pôles urbains et de raisonner « toutes choses égales par ailleurs »...

Certains couples en rupture renoncent d’ailleurs à se séparer, à quitter le toit commun, le coût de l’éclatement du couple étant trop élevé financièrement. Ils vivent « ensemble mais séparés » (en anglais, « *living together apart* »). Le sociologue Claude Martin¹⁰³, lors de son audition, a présenté ce phénomène qui semble s’amplifier avec la crise économique, non seulement Outre-Atlantique mais aussi en France.

¹⁰³ Claude Martin, “*Living Together Apart in France and the United States*”, *Population*, n°3, 2011 (avec Andrew J. Cherlin et Caitlin Cross-Barnet)

Enfin, la survenance d’un décès dans le couple est une épreuve tant personnelle, familiale que financière. Le veuvage, lorsqu’il est suivi d’une perte de revenu pour le(s) survivant(s), est un facteur majeur de fragilisation résidentielle.

- La survenance d’une maladie et/ou d’un handicap

Parmi les accidents de la vie qui viennent fragiliser la situation d’un ménage actif face au logement, la survenance d’une maladie et/ou d’un handicap, peut provoquer une diminution voire une perte de salaire partiellement compensée par le système de protection sociale ou les assurances privées. Le ménage peut se retrouver assez rapidement en difficulté pour payer son loyer, ses charges ou son remboursement d’emprunt immobilier. Le déménagement devient alors la seule échappatoire pour retrouver un logement adapté avec un taux d’effort supportable.

- Les pertes de droits ou chocs judiciaires

Les pertes de droits peuvent aussi provoquer une rupture soudaine dans les conditions d’existence et de logement des ménages actifs. On pense d’abord, pour les locataires, à la perte du droit au bail, lorsqu’il est prononcé par le juge judiciaire avec un commandement de quitter les lieux à l’issue d’une longue procédure d’expulsion. Les saisies forcées sur salaire sont aussi à mentionner. Les pertes de droits sociaux sont un autre facteur de fragilisation : fin de droits à indemnisation pour les chômeurs, perte des aides légales au logement de la CAF ou de la MSA (ou non rétroactivité)... L’ensemble des condamnations judiciaires lourdes, qu’elles soient pécuniaires et/ou privatives de liberté peuvent aussi induire des ruptures brutales de parcours résidentiels... On pense aussi à la perte d’un droit à construire, lorsqu’une autorisation d’urbanisme illégale est annulée par le juge administratif, alors que le chantier est déjà bien avancé, voire terminé... (ex : permis de construire délivré mais non conforme la loi littoral) ; une expropriation pour cause d’utilité publique peut aussi percuter la trajectoire résidentielle du ménage, lorsque le coût pour se reloger dépasse largement la « juste et préalable indemnité » (ex : ménage exproprié de sa maison pour cause de nouvelle ligne ferroviaire à grande vitesse ou de création d’un aéroport)...

- Tous les autres imprévus financiers

D’une manière générale, tous les aléas financiers susceptibles de mettre durablement en péril l’équilibre budgétaire d’un ménage comportent un risque de fragilisation résidentielle. Plus le taux d’effort est initialement important, plus ce risque est élevé. Sans chercher à en dresser une liste exhaustive, quelques exemples peuvent être cités.

Prenons le cas d’un couple biactif éloigné de son travail dans un territoire non desservi par les transports en commun. Sa dépendance à la voiture automobile et donc au prix du carburant est un fardeau quotidien. Puisque, comme nous l’avons vu, mobilité et logement sont liés, tout ce qui représente une subite augmentation du coût des déplacements se répercute inévitablement sur le

« coût pour se loger ». Que survienne une grosse panne, un accident responsable qui endommage le véhicule en l’absence d’assurance « tous risques » ou un « choc pétrolier », et c’est le crash financier assuré. Et comment déménager si la maison s’est fortement dépréciée, déqualifiée, du fait de sa mauvaise localisation ou de nouvelles normes techniques ?

Parmi tous les imprévus financiers liés au logement, on pense aussi au coût mal évalué d’une rénovation de bâtiment lorsqu’un imprévu ou un litige surviennent en cours de chantier ; ou, dans le même ordre d’idée, à un important sinistre mal remboursé par les assurances (ex : dégât des eaux, tempête, incendie, malfaçons, termites...).

Nous arrêtons là cette liste peu rassurante des nombreux chocs brutaux qui peuvent impacter, plus ou moins sérieusement, les trajectoires résidentielles des ménages actifs. Alors que certains fragilisent directement et subitement les conditions de logement, d’autres ont des conséquences plus indirectes, essentiellement financières, qui mettent en difficulté le ménage pour se maintenir dans son logement ou pour en changer. Selon que vous serez plus ou moins protégés et assurés, ces chocs ne seront pas amortis de la même manière...ce qui pose la question politique de l’inégalité sociale face aux aléas et accidents de la vie, enjeu qui est au fondement de notre système de protection sociale. Jusqu’où faut-il socialiser le risque logement ?

2.4. Les déterminants individuels de fragilisation

L’interrogation par laquelle nous avons achevé le paragraphe précédent pose la question de la « socialisation » ou de l’ « individualisation » du risque logement. Par « socialisation », nous entendons la prise en charge du risque par la société ; par « individualisation », sa prise en charge par l’individu.

Jusqu’à ce point, nous avons plutôt insisté sur les facteurs de fragilisation structurels, collectifs, sociaux, comme si les difficultés pour habiter étaient toujours extérieures aux habitants eux-mêmes, comme si les ménages, dans leurs choix ou leurs comportements, n’avaient pas aussi une responsabilité individuelle à assumer. C’est à présent sur ces facteurs individuels ou « comportementaux » de fragilisation résidentielle que nous voudrions insister.

Nous avons vu que se loger relevait principalement de l’économie marchande à but lucratif même si, lorsque le marché est trop tendu, la collectivité peut intervenir en socialisant une partie plus ou moins importante du coût du logement par des aides à la pierre, à la personne ou en développant un parc social public ou le logement privé conventionné à vocation sociale, etc. Mais dans une société et une économie à dominante capitaliste et libérale, cette intervention et cette régulation publiques sont nécessairement limitées par le droit de propriété et la liberté de l’individu. Ce sont d’ailleurs des principes à valeur constitutionnelle gravés dans le marbre de la Déclaration des droits de l’Homme et du citoyen du 26 août 1789 :

« -Art. 2. Le but de toute association politique est la conservation des droits naturels et imprescriptibles de l'Homme. Ces droits sont la liberté, la propriété, la sûreté, et la résistance à l'oppression ».

- Art. 17. La propriété étant un droit inviolable et sacré, nul ne peut en être privé, si ce n'est lorsque la nécessité publique, légalement constatée, l'exige évidemment, et sous la condition d'une juste et préalable indemnité ».

Voilà pour les principes, reste que tout se passe comme si certains individus ou groupes d’individus étaient « plus égaux que d’autres » dans leur capacité à accéder et à jouir de ces droits et libertés. Tous n’ont pas acquis la même « capacité à habiter » ; tous ne maîtrisent pas « l’art d’habiter », c’est-à-dire la gestion économique, budgétaire, juridique, technique, environnementale, sociale et comportementale de son habitat.

Cette difficulté à habiter, qui peut aller d’un choix résidentiel inadapté à ses ressources, à un mauvais usage du chauffage, en passant par les troubles de comportement et de voisinage, un mauvais entretien du logement, etc. est logiquement un facteur d’insécurité résidentielle. Sans parler de la mauvaise foi qui, même si elle reste rare, n’arrange pas les choses, par exemple dans le cas d’un litige entre locataire et propriétaire.

L’école de la République n’apprend pas à habiter comme elle apprend à lire ou à écrire. Pourtant, cela ne devrait-il pas rentrer dans le socle commun des connaissances et compétences ? Pour ceux qui n’ont pas bénéficié d’une transmission de l’art d’habiter, qui n’arrivent pas ou plus à gérer leur budget familial, qui n’ont pas connaissance de leurs droits et devoirs, c’est une véritable politique d’éducation permanente pour se loger qu’il faudrait imaginer et mettre en place. Les travailleurs sociaux, notamment les assistantes sociales et les conseillères en économie sociale et familiale (CESF), qui accompagnent les personnes et familles en difficulté pour se loger le savent bien : la capacité à habiter et à gérer son budget familial de manière autonome n’est pas innée.

Sécuriser les trajectoires résidentielles et prévenir les difficultés des ménages actifs face au logement relève donc aussi d’une action éducative sur les facteurs individuels et comportementaux de l’art d’habiter et du vivre ensemble. Certains ont plus besoin d’apprentissage et d’accompagnement que d’autres, mais l’idée doit être de faire confiance en la responsabilité et en la capacité des personnes et des familles à être, le plus possible, actrices de leurs parcours d’habitat. L’action éducative et participative exemplaire des Compagnons bâtisseurs en Bretagne montre qu’il est possible d’impliquer les habitants à partir d’une maxime simple : « d’abord faire, faire avec et faire ensemble » (ex : travaux d’autoréhabilitation accompagnée).

En Bretagne, région de propriétaires, la sécurisation des choix individuels d’accession à la propriété est aussi un véritable enjeu de société. Mais comment agir sur les projets et choix des ménages ? Comment les accompagner sans porter atteinte à leur liberté individuelle ? Comment les prévenir que leur rêve

d’accession peut tourner au cauchemar de la propriété s’ils n’ont pas les reins assez solides financièrement pour faire face, par exemple, à des coûts de travaux sous-estimés ou à des coûts d’éloignement inflationnistes ? L’ADIL d’Ille-et-Vilaine et du Morbihan ont décidé de relever le défi en proposant une action exemplaire d’accompagnement collectif de candidats à la primo-accession intitulée « Les Clés de l’accession »¹⁰⁴, cela afin de les inciter à la prudence dans leurs choix individuels et résidentiels.

Afin de prévenir la précarité énergétique dans un contexte inflationniste, il est possible d’agir sur le bâti (ex : action des Pact-Arims-Habitat et Développement de Bretagne) mais aussi sur les comportements d’usage du logement. Le Conseil général d’Ille-et-Vilaine expérimente une action¹⁰⁵ d’accompagnement social et énergétique de ménages à faibles ressources afin de les aider à mieux maîtriser leurs charges et, ce faisant, de réduire les risques d’impayés de facture d’électricité, de gaz...

Agir simultanément sur les facteurs structurels de la crise du logement et sur les facteurs individuels et comportementaux de « résilience résidentielle », n’est ce pas contribuer progressivement à faire du droit au logement *opposable* un droit au logement *accessible* ?

2.5. Comment en arrive-t-on à l’expulsion ? (études du réseau des ANIL/ADIL)

Après avoir identifié plusieurs types de facteurs de fragilisation résidentielle des ménages actifs, il faut se pencher sur leur conséquence ultime, à savoir l’expulsion et la perte de logement. Comment en arrive-t-on à l’expulsion ? Nous nous appuyons ici sur deux travaux du réseau ANIL/ADIL : une première enquête inédite réalisée en 2009 par l’ADIL du Gard¹⁰⁶ qui analyse le profil et le parcours de ménages menacés d’expulsion locative¹⁰⁷ dans les parcs *privé et public* ; une seconde étude, nationale celle-ci, qui porte sur les locataires et les bailleurs du *parc privé* face à l’impayé.

¹⁰⁴ Ce dispositif est décrit plus loin.

¹⁰⁵ Cette action est développée plus loin.

¹⁰⁶ Dans le cadre d’un marché immobilier tendu donc.

¹⁰⁷ ANIL, Les ménages menacés d’expulsion locative dans le Gard : profil et parcours logement, mars 2011 (Enquête réalisée par l’ADIL du Gard). Par « ménages menacés d’expulsion », l’ADIL considère des ménages soumis à une procédure judiciaire d’expulsion au stade de la réception d’un « commandement de quitter les lieux » (CQP) prononcé par le juge.

- Etude de l’ADIL du Gard sur les ménages menacés d’expulsion locative
 - Profil des ménages menacés d’expulsion : les actifs sont majoritaires

Les locataires du parc privé sont majoritaires parmi les ménages menacés d’expulsion (56%) et leur occupation du logement est en moyenne plus récente que celle des locataires du parc public (70% sont occupants depuis moins de 4 ans). Ceci suggère d’une part une précarité résidentielle plus aigüe dans le privé, d’autre part une plus forte réactivité contentieuse des propriétaires privés face à l’impayé. A contrario, dans le parc public, « le montant des loyers résiduels (après APL¹⁰⁸) ne produit souvent des montants d’impayés inacceptables (au point d’entamer une procédure contentieuse) qu’après plusieurs années de cumul. La vocation sociale de ce parc conduit de surcroît le bailleur à utiliser plus largement les leviers permettant de trouver une solution amiable avant de se lancer dans une procédure d’expulsion... ».

Nous reviendrons plus loin sur ce constat très important d’un parc public plus protecteur et sécurisant pour ses locataires... Celui-ci peut aussi expliquer, selon l’ADIL, que « certains locataires HLM considèrent que la mission de leur bailleur étant de les aider à se loger, le paiement du loyer résiduel peut être reculé dans la hiérarchie des priorités budgétaires de la famille ». Un sentiment de « surprotection » collective, voire à l’extrême, « d’impunité », peut donc parfois, par une sorte d’effet pervers, favoriser l’impayé locatif et un comportement individuel de « passager clandestin » bien éloigné de « l’art d’habiter »...

C’est au milieu de la vie d’adulte, entre 25 et 45 ans - donc aux âges actifs - que la menace d’expulsion est la plus élevée. Celle-ci frappe d’abord des personnes isolées : 75% des menacés vivent seuls ou en situation de monoparentalité. On note quand même que 45% des ménages concernés ont des enfants. Près d’1/3 des personnes enquêtées (30%) sont séparées ou divorcées et vivent majoritairement dans le parc social.

Concernant plus spécialement notre objet d’étude, à savoir les ménages actifs, ceux-ci sont majoritaires : ils représentent 55% des ménages menacés d’expulsion et se répartissent en 35% d’actifs occupés (en emploi) et 20% d’actifs au chômage. A noter qu’1/4 des ménages menacés sont en CDI (24%). Les personnes sans aucune activité, qui vivent essentiellement de minima sociaux, représentent 1/3 des ménages menacés d’expulsion (33%).

Si l’on considère à présent les revenus de ces ménages menacés d’expulsion, on observe qu’il s’agit d’une population souvent confrontée à la précarité et dont les revenus sont faibles. Ainsi, le revenu net mensuel médian des menacés n’est que

¹⁰⁸ Aide personnalisée au logement versée par la CAF ou la MSA

de 780€ par mois (1 200€ pour les seuls salariés). Les 2/3 perçoivent des revenus inférieurs au SMIC (1 000€ net) et 1/4 disposent même de moins de 555€ net/ mois. Près de la moitié était bénéficiaire de minima sociaux (Revenu minimum d’insertion, Allocation adulte handicapé Allocation de parent isolé¹⁰⁹).

Ces ménages sont d’autant plus fragiles économiquement que leur taux d’effort pour se loger est déjà très important, favorisant les impayés locatifs. Ainsi, en moyenne, 56% des revenus des ménages menacés d’expulsion sont consommés par le paiement du loyer seul, hors charges. Ce taux d’effort atteint même 61% pour les ménages du parc privé. Leur reste à vivre est donc extrêmement faible. Dans ces conditions, comment éviter la spirale des impayés de loyer et de charges ? Comment ne pas glisser vers le surendettement ?

Lorsqu’on sait que le montant médian de la dette de loyer est de 2 222€, on mesure la difficulté de remonter la pente par des plans d’apurement viables. Il faut là encore souligner une différence importante entre le parc privé et le parc public. La dette médiane des locataires du parc privé est de 44% supérieure à celle des ménages du parc social et pourtant, nous l’avons vu, la réactivité procédurale des propriétaires privés est plus forte en cas d’impayés. Ce plus lourd fardeau pesant sur les locataires du parc privé s’explique notamment par le fait que les ménages du parc public sont mieux solvabilisés par les aides au logement et que les loyers y sont moins élevés. Les locataires du parc social bénéficient aussi d’un accompagnement social préventif et curatif de leur bailleur alors que ceux du privé sont le plus souvent seuls face à leur difficulté et sans filet. Ceci explique aussi que les dettes d’un faible montant sont beaucoup plus nombreuses dans le parc social.

L’ADIL du Gard souligne le cumul des difficultés et des fragilités auxquelles sont confrontés les ménages menacés d’expulsion : « Ainsi, si l’association entre incident de paiement et surconsommation figure en bonne place parmi les lieux communs associés à la question de l’expulsion locative, l’analyse de la situation socioéconomique des ménages menacés d’expulsion montre que les difficultés qu’ils rencontrent sont essentiellement liées à une réelle fragilité économique, sociale, familiale et parfois psychologique¹¹⁰ ».

- Les causes de l’impayé de loyer : la perte d’emploi en n°1

Les enquêtes sociales menées auprès des ménages menacés d’expulsion permettent à l’ADIL d’identifier et de hiérarchiser les causes les plus souvent mentionnées quant à l’origine de l’impayé de loyer. Fait notable, on n’observe pas ici de différence significative entre les locataires du parc public et ceux du parc privé.

¹⁰⁹ Le RMI et l’API ont été remplacés depuis par le RSA

¹¹⁰ ANIL, Les ménages menacés d’expulsion locative dans le Gard : profil et parcours logement, mars 2011 (Enquête réalisée par l’ADIL du Gard).

- Cause n°1 : la perte d’emploi

L’origine de la dette locative est le plus souvent reliée à une perte d’emploi, à une diminution du temps de travail ou à une activité de travailleur indépendant ne dégagant pas suffisamment de bénéfices ou en faillite.

- Cause n° 2 : Les difficultés de gestion

Nombre de ménages ne parviennent pas à gérer leur budget, trop restreint pour faire face aux dépenses quotidiennes. Le moindre événement imprévu vient remettre en question un équilibre financier très fragile. A noter que les $\frac{3}{4}$ des ménages concernés sont des personnes seules ou des familles monoparentales. Ici on n’est donc plus dans « l’art d’habiter », mais bien dans celui de gérer la misère budgétaire.

- Cause n°3 : les maladies et les accidents

La troisième cause mentionnée est celle de la maladie ou de l’accident.

- Cause n° 4 : les dépenses excessives liées au logement

Des taux d’effort excessifs pour se loger sont ici mis en avant. Les loyers et les charges sont considérés comme trop élevés. La majorité des ménages imputant leurs difficultés de paiement à ces causes vivent seuls ou ne travaillent pas.

- Cause n° 5 : le conflit avec le bailleur

Une situation de conflit avec le bailleur est mentionnée aussi souvent que la cause précédente des dépenses liées au logement. Le locataire refuse ici volontairement de payer son loyer en invoquant la non réalisation de travaux par le propriétaire pour rendre le logement décent ou plus confortable.

- Cause n°6 : le divorce ou la séparation

Le divorce ou la séparation sont ensuite cités comme cause de l’impayé.

- Autres causes

D’autres ménages invoquent la fin des droits aux allocations familiales, l’achat ou la réparation d’un véhicule automobile pour se rendre au travail, des frais familiaux imprévus...

On retrouve, dans ces 7 séries de causes identifiées par l’ADIL, les principaux facteurs de fragilisation que nous avons déjà présentés : facteurs structurels, chroniques, brutaux ou individuels. Au-delà des accidents de la vie, on soulignera la première cause d’impayés qui est la situation des ménages par rapport à l’emploi, les grandes difficultés de gestion liées à des taux d’effort pour

se loger devenus insupportables ainsi que la très grande fragilité des personnes seules et des familles monoparentales.

- La « fonction refuge » du parc privé

En suivant le parcours résidentiel des ménages menacés d’expulsion, on observe que la majorité d’entre eux quitte les lieux par eux-mêmes. Seuls 15% ont effectivement été expulsés avec le concours de la force publique. Que sont-ils devenus 2 ans après la réception du commandement de quitter les lieux ? Seulement 14% des ménages ne sont pas parvenus à retrouver un logement autonome, 22% se sont quand même maintenus dans leur logement (parc public essentiellement), 11% se sont relogés dans le parc social tandis que 45% ont trouvé un nouveau logement dans le parc privé. L’ADIL souligne ici la « fonction refuge du parc privé pour les ménages stigmatisés par la menace d’expulsion ». Cela confirme à nos yeux la *fonction sociale du parc privé*, tant pour les locataires fragilisés, dont il est ici question, que pour les propriétaires occupants pauvres ou modestes. Ce constat est important pour la Bretagne où l’habitat privé est plus développé qu’ailleurs.

- Le « non recours aux droits et aux services »

Un autre point de l’enquête de l’ADIL doit être souligné. Parmi les ménages menacés d’expulsion, seule une faible proportion d’entre eux était connue des services sociaux avant la procédure contentieuse.

Lors de leur enquête sociale, les travailleurs sociaux disent rencontrer parfois de grandes difficultés à entrer en contact avec les familles menacées. Ils avancent trois raisons :

- l’absence d’habitude de contact avec les services sociaux (...)
- la peur de la procédure qui induit une stratégie d’évitement, en particulier chez les familles craignant qu’on leur retire la garde de leur(s) enfant(s) ;
- l’absence d’accès à l’information (souvent les recommandés ne sont même plus ouverts et c’est l’huissier qui reste le seul à pouvoir entrer physiquement en contact avec les personnes pour leur apporter l’information).

Le contact avec un travailleur social est pourtant essentiel puisque 75% des ménages n’ayant pu faire l’objet d’une enquête sociale ne comparaissent pas à l’audience devant le juge (contre 46% pour les autres). Cela souligne l’importance de l’accompagnement social des personnes menacées pour les faire entrer dans une dynamique de prise en charge qui favorise l’accès aux droits.

Par ailleurs, la très grande majorité des ménages menacés ne font pas appel à l’aide juridictionnelle alors même que la faiblesse de leurs revenus leur en donne le droit. Ils ne sont ainsi que 10 % à être représentés par un avocat.

La question du recours au Fonds de solidarité logement (FSL) géré par le Département a également été posée. Malgré leur situation financière très

précaire, seulement 1/4 des ménages ont sollicité le FSL à un moment de leur parcours logement. L’ADIL rapporte aussi le faible taux de ménages ayant donné suite à la sollicitation d’une association spécialisée mandatée par le FSL : 50% d’échec. Le caractère restrictif de l’intervention du FSL du Gard¹¹¹ (règlement) est aussi mentionné, celui-ci agissant plus en amont de la menace d’expulsion¹¹². Nous reviendrons dans le chapitre suivant sur les aides à l’accès et au maintien des FSL en Bretagne.

Menacés d’expulsion sans possibilité de relogement, les ménages concernés auraient pu saisir la commission de médiation du Droit au logement opposable (DALO) instituée par la loi du 5 mars 2007. Or, sur les 202 ménages enquêtés, seuls 15 d’entre eux ont tenté d’exercer ce droit. Il est vrai que ce dispositif était une nouveauté, que les Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions (CCAPEX) n’étaient pas encore en place, et que peu de ménages étant connus des services sociaux, ceux-ci n’ont pu les aider. Néanmoins, comme le rappelle l’ADIL, « le non recours au droit est un phénomène régulièrement observé chez les populations en cumul de difficultés sociales » (ex : non recours aux tarifs sociaux de l’énergie¹¹³, à la Couverture maladie universelle –CMU complémentaire-, au Revenu de solidarité active – RSA « activité »...).

Le non recours aux droits et aux services ¹¹⁴

Le taux de non recours aux droits et aux services est défini par Philippe Varin, Directeur de l’ODENORE¹¹⁵, comme « le différentiel entre une population éligible potentiellement bénéficiaire et une population éligible et bénéficiaire ». L’accès aux droits et aux services est en effet loin d’être automatique. Ainsi « les taux de non-recours oscillent en France entre 10% et 90% en fonction de l’offre considérée (prestation financière et aide sociale, dispositif d’accompagnement ou de médiation), alors que la moyenne varie entre 20 et 40% selon les pays de l’OCDE¹¹⁶ ».

Selon P. Varin¹¹⁷, « trois grands types de non-recours apparaissent et se combinent le plus souvent :

- *la non connaissance*, lorsque l’offre n’est pas connue (par manque d’information ou incompréhension)
- *la non réception*, lorsqu’elle est connue, demandée mais pas obtenue (par difficulté à mener une démarche administrative ou du fait des procédures voire des pratiques des agents) ;

¹¹¹ Les règlements des FSL, dispositif décentralisé, peuvent varier fortement selon les Départements.

¹¹² Rappel : on est ici dans la situation où les ménages ont déjà reçu le commandement de quitter les lieux.

¹¹³ Ceux-ci sont depuis 2012 accordés automatiquement, mais auparavant il fallait en faire la demande : les droits étaient « quérables ».

¹¹⁴ Colloque « Le non recours aux droits : ces invisibles qui boudent l’intervention sociale... », Rennes, le 13 juin 2012, Université de Rennes 2, Collège coopérative de Bretagne.

¹¹⁵ Observatoire des non-recours aux droits et services, Institut d’études politique de Grenoble : <http://odenore.msh-alpes.fr/>

¹¹⁶ Organisation de coopération et de développement économique

¹¹⁷ Voir aussi Voir [Le non recours : définitions et typologies](#), ODEONORE, Philippe Warin, juin 2010.

- *la non demande*, quand elle est connue mais pas demandée (par désintérêt pour l’offre, lassitude des gymkhanas administratifs, présence d’alternatives, autolimitation ou parfois même perte de l’idée d’avoir des droits) ».

Le tableau typologique ci-après, réalisé par l’ODENORE, précise ces notions qui sont essentielles pour notre objet d’étude : comment en effet améliorer l’accès aux droits et aux services des ménages actifs en difficulté face au logement ? Comment les toucher, le plus en amont possible, avant que les difficultés s’aggravent jusqu’à l’expulsion ?

Tableau 2. Typologie explicative du non recours aux droits et aux services d’après les travaux de l’ODENORE¹¹⁸ – IEP Grenoble

Typologie explicative du non-recours (Odenore, 2010).		
Forme 1	<i>Non connaissance</i>	<p>Une personne éligible est en non-recours, par :</p> <ul style="list-style-type: none"> > manque d’information sur son existence ou son mode d’accès > non proposition du prestataire
Forme 2	<i>Non demande</i>	<p>Une personne éligible et informée est en non-recours car elle n’a pas demandé par choix, à cause de :</p> <ul style="list-style-type: none"> > non adhésion aux principes de l’offre > intérêts divers > manque d’intérêt pour l’offre (coût/avantage) > estime de soi > alternatives <p>ou par contrainte, à cause de :</p> <ul style="list-style-type: none"> > découragement devant la complexité de l’accès > difficultés d’accessibilité (distance, mobilité) > dénigrement de son éligibilité, de ses chances ou de ses capacités > raisons financières > difficulté à exprimer des besoins > crainte d’effets induits > crainte de stigmatisation > sentiment de discrimination > dénigrement de ses capacités > perte de l’idée d’avoir (droit à) des droits
Forme 3	<i>Non réception</i>	<p>Une personne éligible demande, mais ne reçoit rien ou que partie, car :</p> <ul style="list-style-type: none"> > abandon de la demande > non adhésion à la proposition > arrangement avec le prestataire > inattention aux procédures > dysfonctionnement du service prestataire > discrimination

Source : Extrait de la publication de l’ODENORE, Philippe Varin, « Le non recours : définitions et typologies », juin 2010, tableau p5

¹¹⁸ Observatoire des non-recours aux droits et aux services

- Parc privé : locataires et bailleurs face à l’impayé (Etude de l’ANIL)

Avant d’en arriver au stade de la menace d’expulsion (cf. supra), que se passe-t-il *en amont* du point de vue des locataires et des bailleurs confrontés à l’impayé ? Une récente enquête nationale de l’ANIL¹¹⁹, réalisée en 2010, complète celle de l’ADIL du Gard. Sa portée est plus générale, notamment parce qu’elle analyse un échantillon plus large de situations d’impayés en marchés immobiliers tendus, intermédiaires et détendus. A noter que parmi les 32 ADIL ayant participé à cette enquête, on compte celles du Finistère, du Morbihan et d’Ille-et-Vilaine.

Nous avons déjà insisté sur la plus grande fragilité financière et juridique des locataires du *parc privé*, mais cela est également vrai pour les propriétaires bailleurs modestes qui eux-aussi ont besoin d’être sécurisés. Or, ce travail inédit porte justement sur la situation de locataires et de bailleurs de ce parc¹²⁰ ayant consulté une ADIL, d’où son grand intérêt pour notre sujet. Nous reprendrons principalement ici les éléments d’état des lieux.

- Une acuité des impayés plus forte dans les marchés « tendus »

Logiquement, l’ANIL constate que les problèmes liés aux impayés de loyer sont plus fréquents et plus aigus dans les départements où les marchés immobiliers sont les plus tendus (Ile-de-France, métropoles régionales, secteurs touristiques). Ceux-ci ont d’ailleurs les taux de parc locatif et les loyers les plus élevés ; ils concentrent l’essentiel des procédures judiciaires, des commandements de quitter les lieux, des expulsions avec concours de la force publique et des recours DALO. Le montant moyen des impayés y est d’ailleurs presque deux fois plus élevé que dans les secteurs « détendus » : 2 600 € contre 1 770 € en secteur détendu et 2 320 € en zone intermédiaire.

Nous pouvons rappeler ici que, même si la Bretagne comporte des zones où les marchés sont tendus (littoral touristique, métropoles), globalement, comparée à d’autres régions françaises, elle apparaît plutôt comme une zone immobilière relativement « détendue ». C’est peut-être l’une des raisons qui font qu’on y constate l’un des taux de recours au DALO parmi les plus faibles de France. Nous verrons aussi que les acteurs du logement, par leur bonne coopération, ont su y développer un système de prévention des expulsions qui explique aussi ce bon résultat.

¹¹⁹ ANIL « Prévention des expulsions. Locataires et propriétaires face à l’impayé », Béatrice Herbert, octobre 2011 – Enquête réalisée en 2010 en face à face auprès de 1800 personnes, bailleurs et locataires du parc privé.

¹²⁰ L’étude de l’ADIL du Gard présenté plus haut portait sur le parc public et le parc privé.

- Enseignements de l’enquête auprès des locataires en impayé

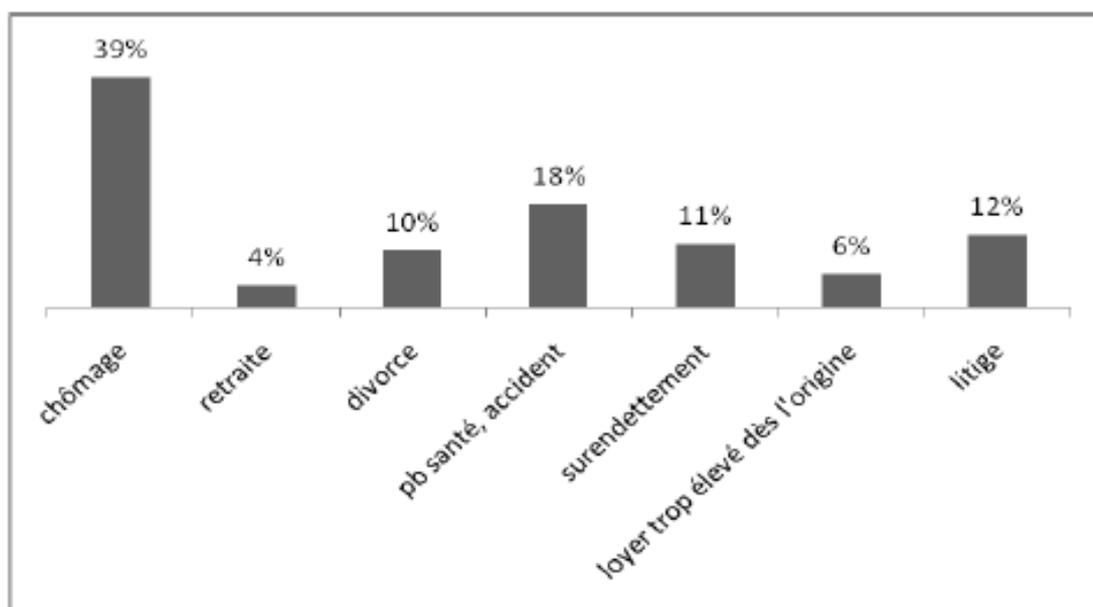
L’ANIL commence par souligner que seuls 20% des locataires enquêtés déclarent être venus de leur propre initiative. Les autres ont été orientés par un travailleur social ou un service administratif (50%) ou par un autre canal (30%), notamment par le service téléphonique « SOS loyers impayés¹²¹ ». Ce constat nous ramène à notre questionnaire sur le « non recours aux droits et services » (voir supra). Il souligne aussi l’importance de l’accompagnement social des ménages en impayé locatif.

Le profil socioéconomique des locataires confirme les résultats de l’étude de l’ADIL du Gard. Ainsi, selon l’ANIL « les ménages en situation d’impayé comptent une forte proportion de personnes seules et de ménages avec enfants, tout particulièrement de familles monoparentales et de familles nombreuses, et se caractérisent par la faiblesse de leurs ressources. Ils disposent, pour la plupart d’entre eux, de revenus modestes, voir très faibles, inférieurs au seuil de pauvreté pour plus de la moitié ». A noter que 8 ménages sur 10 déclarent percevoir une aide au logement. Ce profil, d’après l’ANIL, « correspond, peu ou prou, à celui des 54 000 allocataires de l’allocation de logement familiale (ALF) ou de l’allocation de logement sociale (ALS) en situation d’impayés identifiés par la CNAF en 2010 ou à celui des ménages ayant déposé un dossier de surendettement à la banque de France ». Les locataires en impayé d’âge actif sont majoritaires puisque près de 8/10 ont moins de 50 ans (56% ont entre 30 et 49 ans).

¹²¹ Mis en place par le Ministère du logement depuis mai 2010

Quelle est l’origine de l’impayé ? Au niveau national, comme chez les ménages menacés d’expulsion du Gard, c’est le chômage qui est la première cause de l’impayé déclarée par les locataires (39%). D’une manière générale, « c’est le plus souvent à cause d’un événement imprévu qu’ils sont confrontés à des difficultés financières : dans 7 cas sur 10, c’est une baisse de ressources qui est à l’origine de l’impayé, qu’il s’agisse de chômage, d’un divorce ou d’une séparation, d’un accident ou d’une maladie, voire d’un passage à la retraite ; s’y ajoutent 10% de cas de surendettement dont l’origine peut-elle-même être liée à une baisse des ressources. Seuls 6% des locataires font état d’impayés liés à un loyer trop élevé dès l’origine. Les litiges avec le bailleur, soit 10% des impayés forment une catégorie bien spécifique, la nature du litige concernant notamment les travaux à exécuter par le bailleur ou le montant du loyer ou des charges ».

Figure 21. Origine de l’impayé locatif d’après les locataires (enquête ANIL 2010)



Source : ANIL, « Prévention des expulsions. Locataires et propriétaires face à l’impayé », Béatrice Herbert, octobre 2011 -

Si l’on considère le point de vue des *propriétaires*, cette répartition de l’origine des impayés est presque la même, à l’exception des « problèmes de santé et accident » qui sont deux fois plus mentionnés par les locataires (18% contre 9%). Ceci est sans doute à corréliser au fait que les propriétaires connaissent peu leurs locataires (un sur deux ne connaît pas l’origine de l’impayé) ou que ceux-ci ont plus de difficulté ou de pudeur à mentionner leurs problèmes de santé à ceux-là.

L’événement imprévu à l’origine de l’impayé provoque une baisse de revenu qui engendre des taux d’effort élevés, même après l’aide au logement. Ainsi, « près d’un locataire sur deux consacre plus de 35% de son revenu au paiement de son

loyer hors charges, ce taux atteignant même 50 % ou plus pour un quart des locataires, situation évidemment intenable pour nombre de ménages, a fortiori si l’on y ajoute les charges locatives (...) ». Avant même cet « imprévu », la situation financière des locataires du parc privé est déjà un facteur de fragilisation chronique : ceux-ci ont en effet, selon la CNAF, un taux d’effort net médian (après déduction des aides au logement) de 24,4% contre 10,8% dans le parc locatif social. Ces taux d’effort net dans le parc locatif privé sont les plus élevés pour les personnes seules (32% ont un taux > 50%) et les familles monoparentales (22% ont un taux >50%).

En outre, 40% des locataires en impayés enquêtés par l’ANIL font état « d’autres dettes », ce qui amène les ADIL, dans 1 cas sur 4, à conseiller la constitution d’un dossier de surendettement. Ainsi « le surendettement touche vraisemblablement près d’un locataire en impayé locatif sur deux ». L’enquête typologique de la Banque de France en 2010 le confirme : 80% des personnes surendettées sont locataires de leur logement¹²². Le lien entre impayé locatif et surendettement apparaît donc clairement¹²³, d’où la nécessité de traiter les deux conjointement, ce que font généralement les travailleurs sociaux.

Tableau 3. Tranches de taux d’effort net selon la composition familiale dans le parc privé locatif en 2009 (CNAF, ANIL)

(Montant du coût du loyer, net des aides au logement / montant du revenu du ménage)

	Moins de 25 %	25 à 34 %	35 à 49 %	50 % ou plus	Ensemble
Personne seule	21 %	23 %	24 %	32 %	100 %
Couples sans enfants	23 %	29 %	30 %	17 %	100 %
Familles monoparentales	30 %	22 %	26 %	22 %	100 %
Couples avec enfants	38 %	30 %	16 %	16 %	100 %
Ensemble locataires	27 %	25 %	23 %	25 %	100 %

Source : ANIL, op.cit

- Bilan de l’enquête auprès des bailleurs impayés

L’ANIL ayant le souci constant de la neutralité et d’une position équilibrée entre bailleurs et locataires, elle a aussi interrogé les *propriétaires bailleurs* confrontés à des impayés locatifs. Nous avons déjà dit que, sur l’origine des impayés, ils partageaient globalement la même analyse que les locataires ; mais il faut nuancer cette appréciation car d’une manière générale ils connaissent peu leurs locataires : « la moitié des bailleurs ne connaît pas l’origine de l’impayé et n’a donc pas eu, a priori, de contact avec le locataire », ce qui peut étonner car la majorité d’entre eux gèrent directement leur bien. Leurs déclarations apportent aussi d’autres éclairages importants.

¹²² Etude ANIL, op.cit, annexe 7 p 27

¹²³ Ce que confirment les enquêtes typologiques de la Banque de France.

Les propriétaires rencontrés par les ADIL recherchent une information et des conseils. Consultant plus rapidement que les locataires en impayés, ils sont « le plus souvent désireux d’éviter une procédure contentieuse ». 90% gèrent eux-mêmes leur bien sans recourir donc à une agence immobilière ou à un Notaire, mais « seulement une minorité d’entre eux utilisent les dispositifs susceptibles de les préserver d’un impayé locatif ou de les aider à supporter celui-ci ». Ainsi, seuls 35% des bailleurs bénéficient d’une caution solidaire (23%) ou d’une assurance locative (12% : Garantie des risques locatifs – GRL- ou autre). En outre, seulement 40 % des bailleurs perçoivent l’allocation logement selon la formule sécurisante du tiers payant.

Pour l’ANIL « on peut y voir une preuve de confiance à l’égard du locataire, une méconnaissance des risques encourus mais aussi une méconnaissance des dispositifs eux-mêmes ». L’ANIL observe que plus le marché immobilier est tendu, plus les propriétaires sont vigilants quant au taux d’effort de leurs locataires, plus ils sont exigeants en termes de garanties et souscrivent des assurances contre le risque d’impayés (1/4 des bailleurs en secteur détendu et 1/3 en secteur tendu). Là où les loyers sont chers, le risque est naturellement plus élevé.

Nous insisterons sur ce comportement de *confiance* directe de nombreux propriétaires envers leurs locataires qui témoigne de la fonction sociale du parc privé, y compris lorsqu’ils sont confrontés aux impayés. Même si le goût du contentieux ou la mauvaise foi se retrouvent parfois chez certains propriétaires comme chez des locataires, on est bien loin de l’image stigmatisante du propriétaire qui tire profit de son locataire ... et inversement ! Ainsi près d’un bailleur sur deux déclare avoir accordé des délais de paiement dans le cadre d’un accord amiable ce qui témoigne, selon l’ANIL, « de la prise en compte, dans de nombreux cas, de la réalité des difficultés vécues par leurs locataires », pour autant qu’il y ait un contact et un dialogue entre eux, ce qui n’est le cas, nous l’avons vu, qu’une fois sur deux. Il y a ainsi un « double profil des bailleurs, à savoir ceux qui connaissent leurs locataires et négocient un accord tenant compte des difficultés de ces derniers, et ceux qui engagent une procédure sans négociation directe avec le locataire », sans sommation en quelque sorte.

Cette étude de l’ANIL qui prend en compte simultanément les situations des locataires et des bailleurs du parc privé laisse entrevoir, pour notre étude, que pour sécuriser les locataires actifs dans leurs trajectoires résidentielles, la sécurisation financière et juridique des propriétaires bailleurs est tout aussi importante, notamment lorsqu’ils disposent de ressources modestes et d’un petit patrimoine. Il faut donc parvenir à mieux conjuguer les intérêts des uns et des autres, ce à quoi les ADIL, avec leurs partenaires, œuvrent au quotidien en Bretagne, comme ailleurs.

Cette sécurisation mutuelle des propriétaires bailleurs et des locataires, passe aussi par le développement de procédures de conciliation de justice dont Mme Christine Colas des Francs, Vice-Présidente au Tribunal de Grande Instance de Lorient chargée du Tribunal d’Instance de Lorient, a plaidé la cause, lors de son

audition au CESER (Cf. contribution écrite en annexe). Son expérience témoigne des succès enregistrés par les Conciliateurs de Justice qui sont, selon elle, « tout bénéfique : d’abord pour les justiciables, heureux de ne pas avoir perdu la face, puisque chaque partie a pu participer activement à l’élaboration de l’accord, et heureux aussi bien sûr d’avoir évité un procès ! Tout bénéfique pour les Tribunaux d’Instance, mais aussi pour les Tribunaux de Grande Instance, ainsi désengorgés de nombreux procès ; enfin, tout bénéfique pour la société civile, puisque la restauration du dialogue et la responsabilisation des parties dans le travail de conciliation participent à l’œuvre de pacification sociale ».

« On pourra alors rêver de l’instauration d’une obligation de tentative de conciliation... »

« Lorsque la France disposera d’un bon maillage territorial avec de nombreux Conciliateurs de Justice compétents, on pourra alors rêver de l’instauration d’une obligation de conciliation avant toute saisine d’une juridiction civile, du moins dans certains contentieux (ex : problème de voisinage, litiges en matière de contrats de vente ou prestations de service relevant du Code de la consommation, etc.). Ce serait responsabiliser nos concitoyens, particuliers ou professionnels, que de leur rappeler leur devoir impérieux de dialogue et de recherche d’une solution amiable, en dehors de toute procédure judiciaire.

Bien sûr, une telle évolution touche aussi le rôle du Juge Civil, qui doit devenir un « facilitateur » de dialogue avant de recourir à son rôle traditionnel de Juge qui tranche un conflit. Et cette nouvelle fonction s’inscrit parfaitement dans l’esprit de notre époque, pétrie d’information et de communication, et surtout dans l’esprit d’une démocratie, laquelle ne peut que rechercher la paix sociale. Acteur social, le Juge ne peut qu’accompagner une telle évolution pour le bien de tous. »

Extrait de la contribution écrite de Mme Christine Colas des Francs, Vice-Présidente au Tribunal de Grande Instance de Lorient chargée du Tribunal d’Instance de Lorient (15 mai 2012) – Texte intégral en annexe -

3. Le risque résidentiel varie selon les ménages et les territoires

Les causes de l’insécurité résidentielle, nous l’avons vu, sont complexes et multifactorielles. Elles interagissent et peuvent se cumuler, fragilisant d’autant les parcours de vie et les conditions de logement des ménages touchés. Toutefois, que ces facteurs soient structurels, chroniques, brutaux ou comportementaux, ils ont tous pour conséquence *in fine* de provoquer un déséquilibre, temporaire ou durable, du budget personnel ou familial pour se loger.

Pour apprécier ce déséquilibre économique, il faut non seulement mettre sur les plateaux de la balance les ressources du ménage d’un côté (revenus, aides publiques et sociales, art d’habiter...) et le coût direct du logement de l’autre

(loyer, remboursement d’emprunt immobilier, charges) ; mais encore le *coût global pour se loger* et, d’une manière plus générale, *pour habiter* son territoire.

Ce coût global pour habiter inclut celui de la mobilité et de l’accès aux lieux de travail ou de recherche d’emploi, aux droits et aux services à la population (écoles, santé, commerces, services publics, loisirs...), aux infrastructures et équipements collectifs (pôles d’échanges et de mobilité : gares ferroviaires ou routières, aires de covoiturage..., accès au très haut débit, aux sources d’énergie, aux services collectifs d’eau et d’assainissement...), etc.

Face au coût pour habiter, à son anticipation et à sa gestion, les ménages et les territoires ne sont pas égaux. Le risque résidentiel est à géométrie et intensité variables. La question de son degré d’individualisation ou de socialisation est un choix de société ; celui d’une plus ou moins grande solidarité collective envers les ménages et les territoires fragilisés.

3.1. Certains actifs présentent un risque plus élevé de rupture résidentielle

Sans revenir ici sur l’ensemble des facteurs de fragilisation résidentielle que nous venons de développer, nous voudrions insister, à ce stade de notre état des lieux, sur quelques catégories de ménages actifs qui apparaissent plus sensibles que d’autres face au risque de décrochage et de rupture résidentiels :

- Ménages dont les taux d’effort pour se loger sont élevés, ayant un faible reste à vivre et souvent surendettés
- Ménages en insécurité professionnelle (en particulier ceux du secteur privé)
- Ménages de personnes seules¹²⁴, familles monoparentales ou nombreuses
- Ménages en insécurité sociale, en fragilité familiale ou personnelle
- Ménages ne maîtrisant pas « l’art d’habiter » : capacités de choix, comportement responsable, gestion budgétaire, entretien et usage du logement, relations de voisinage...
- Ménages en situation de « non recours aux droits et services »
- Ménages pauvres ou modestes subissant des coûts d’éloignement élevés

¹²⁴ Sur les personnes seules, voire notamment INSEE Première n° 1392 : « Qui vit seul dans son logement ? Qui vit en couple ? ». On y apprend notamment que parmi les hommes actifs, ceux qui habitent le plus souvent seuls sont les employés et les ouvriers.

- Ménages de propriétaires ou locataires pauvres et modestes du *parc privé*
- Ménages dont l’habitat est dégradé, de mauvaise qualité, indécent, insalubre et/ou en situation de précarité énergétique

3.2. Des territoires à risque résidentiel plus prononcé

Pour apprécier le risque résidentiel, l’approche populationnelle n’est pas suffisante. Elle doit être combinée avec une approche territoriale, car certains territoires présentent un risque résidentiel plus élevé que d’autres :

- Territoires dont l’offre de logements est insuffisante en quantité, qualité, accessibilité et diversité (parc public/privé libre/privé à vocation sociale)
- Territoires à faibles revenus par habitant
- Territoires en déprise économique (fermetures d’entreprises agricoles ou agroalimentaires, industrielles, de service, taux de chômage et précarité de l’emploi élevés...)
- Territoires éloignés des pôles d’emploi, de services, de mobilité et d’équipements (coûts d’accès et de mobilité élevés)

Sécuriser les trajectoires résidentielles ou plutôt les parcours d’habitat des actifs revient à agir simultanément, de manière très fine et coordonnée, sur les fragilités populationnelles et territoriales, afin de les prévenir et, à défaut, d’y remédier. Pour ce faire, comme nous le verrons dans le point suivant, agir *pour* les habitants à risque résidentiel est nécessaire mais ne suffit pas, il faut rechercher autant que possible à agir *avec* eux, en les considérant comme *acteurs* de leurs projets et parcours de vie, de leur territoire et de leur habitat ; en prenant en compte et en respectant aussi leurs besoins, leurs droits et libertés, leurs aspirations, leurs désirs et, pourquoi pas, leurs rêves...

Deuxième partie

Des aides existantes
nécessaires, parfois
exemplaires, mais
généralement plus
curatives que
préventives

Après avoir, dans un premier volet de l'état des lieux, présenté des éléments de contexte sur l'habitat et les actifs en Bretagne, identifié les multiples facteurs de fragilisation qui concourent à la montée de l'insécurité résidentielle, nous abordons à présent un second volet portant sur le système de prévention, d'aide à l'accès et au maintien dans le logement des ménages en difficulté.

Les acteurs et les dispositifs sont aussi divers et complexes que le système du logement et de l'habitat lui-même (voir supra). Dans ce système complexe et très peu lisible, les acteurs régionaux et territoriaux du logement en Bretagne s'en sortent plutôt bien. Plusieurs personnes auditionnées ont même fait état d'un « modèle breton de la prévention » de la perte de logement qui expliquerait en grande partie le très faible nombre de recours DALO dans notre région. Ce « modèle de prévention » existe-t-il vraiment ? Et si oui, de quelle « prévention » parle-t-on ou plutôt, à quel stade ou niveau préventif se situe-t-on ?

Face aux nombreux facteurs de fragilisation des trajectoires résidentielles des ménages actifs, qu'ils soient plutôt structurels, chroniques, brutaux ou comportementaux, que faire ? Nous voudrions montrer ici, qu'en Bretagne, on ne part pas de rien ! De multiples acteurs interviennent dans les territoires, au plus près des ménages en difficulté, afin de prévenir ou de prendre en charge l'insécurité résidentielle. Une pluralité de dispositifs existe en effet pour aider les personnes et les familles actives à accéder à un logement décent, à s'y maintenir ou à en changer.

Nous ne pouvons ici ni en dresser une liste exhaustive, ni reprendre le détail de la trentaine d'auditions réalisées par le CESER pour cette étude. La grande richesse de celles-ci ont permis, d'un côté, d'appréhender la complexité du système des aides, de l'autre, de mettre en évidence l'ingénierie autant que l'ingéniosité territoriales développées par certains acteurs pour se coordonner et adapter leurs dispositifs au plus près des besoins des ménages en difficulté.

Nous nous limiterons pour l'instant à présenter les *aides liées au logement lui-même et à ses occupants*, nous élargirons notre point de vue à *l'habitat* et au *territoire* un peu plus loin.

Notre étude ayant un caractère exploratoire, nous ne donnerons donc ici qu'un aperçu de cette mosaïque d'actions. Pour la présenter, il est possible de repartir de la typologie des facteurs de fragilisation des trajectoires résidentielles que nous venons de proposer, en n'oubliant pas que le nœud de la sécurisation est essentiellement économique.

Même si, dans la réalité, ces aides se cumulent et s'enchevêtrent, nous verrons que certaines cherchent davantage à agir sur les facteurs structurels liés à *l'offre* de logements (chapitre 1), alors que d'autres interviennent plus directement auprès de *la demande* de logements, c'est-à-dire en direction des personnes et familles confrontées à des difficultés chroniques, subites ou individuelles pour se loger (chapitre 2). Mais si, en Bretagne, de nombreuses actions sont utiles et

parfois exemplaires pour aider les ménages en difficulté à accéder ou à se maintenir dans le logement, nous verrons que la sécurisation résidentielle appelle une approche plus globale et territoriale : elle n'est en effet pas qu'un problème de logement (chapitre 3).

Chapitre 1

Agir sur *l'offre* de logements : un levier majeur pour réduire les facteurs structurels de fragilisation résidentielle

1.	Développer l'offre de logements et la diversifier pour la rendre accessible à tous	131
1.2.	Dans le parc social public	133
1.3.	Dans le parc privé à vocation sociale	136
2.	Améliorer la qualité du bâti pour réduire les coûts d'usage du logement	139
2.1.	En Bretagne, la qualité du parc public est devenue supérieure à celle du parc privé	139
2.2.	Quelques exemples d'action d'amélioration du bâti en Bretagne, notamment dans le parc privé	142
2.2.1.	Le réseau des Pact-Arim HD : « un logement pour tous, abordable et facile à vivre »	142
2.2.2.	Les Compagnons bâtisseurs de Bretagne : « D'abord faire, faire avec, faire ensemble »	143
2.2.3.	Le Pôle de lutte contre l'habitat indigne du Morbihan (PDLHI 56) : coopérer pour améliorer l'habitat très dégradé	145
3.	La gouvernance territoriale de l'offre : un facteur de sécurisation organisationnelle	148

Notre étude porte essentiellement sur les aides aux personnes et aux familles en difficulté. Elle s'intéresse donc plutôt à la *demande* qu'à l'*offre* de logements. Pourtant, les auditions et recherches menées pour ce travail nous ont appris que la sécurisation des trajectoires résidentielles passe nécessairement par la recherche d'une meilleure adéquation, articulation entre l'offre et la demande.

Comment en effet sécuriser la demande de logements des ménages actifs dans une situation de pénurie d'offre de logements, lorsque celle-ci est insuffisamment diversifiée, de mauvaise qualité ou inaccessible financièrement là où sont les besoins ? Les acteurs de l'habitat et du logement en Bretagne sont en permanence confrontés à ces enjeux et questionnements.

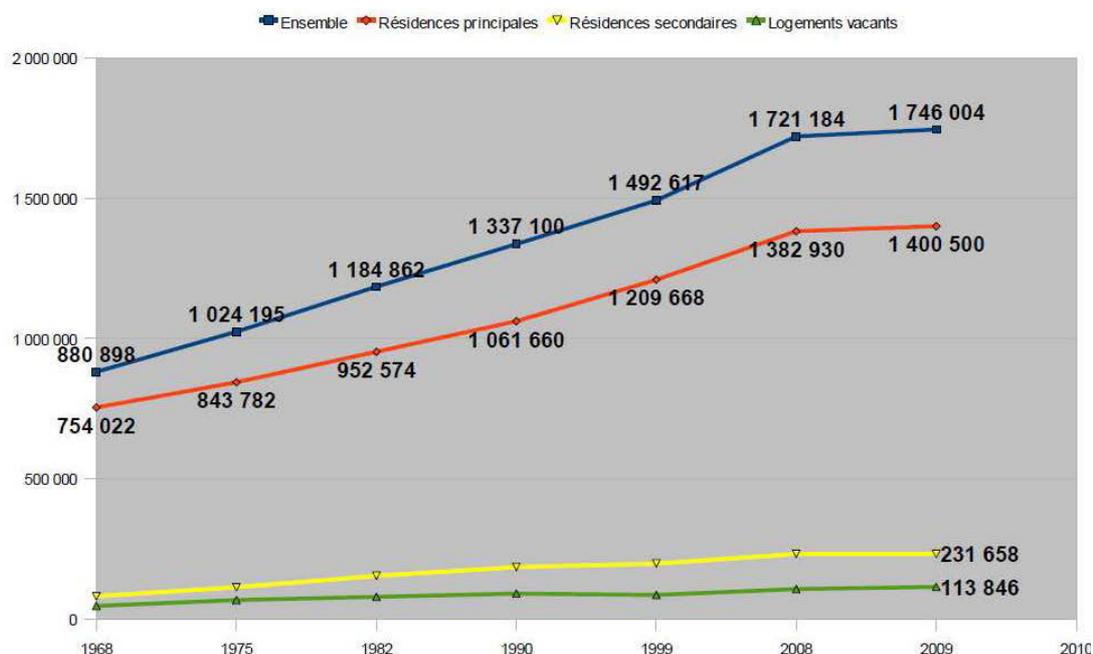
Dans les territoires, des réponses, dont nous ne donnerons ici qu'un aperçu, existent. Elles cherchent à agir sur les facteurs structurels de fragilisation résidentielle liés à l'offre quantitative et qualitative de logements. Ces actions et dispositifs peuvent chercher à *développer l'offre* de logements et à la *diversifier* pour la rendre accessible à tous (1). Elles visent aussi à *améliorer la qualité du bâti* pour réduire les coûts d'usage du logement (2). Enfin, la gouvernance territoriale permet souvent de *mieux organiser cette offre* de logements pour répondre de manière coordonnée et adaptée aux besoins des personnes et familles en difficulté (3).

1. Développer l'offre de logements et la diversifier pour la rendre accessible à tous

L'enjeu de la diversification de l'offre de logements pour la rendre accessible à tous, quelles que soient l'évolution de son parcours de vie, sa condition familiale, sa situation face à l'emploi et ses revenus, est essentiel pour sécuriser les trajectoires résidentielles des ménages actifs. C'est une évidence qu'on n'ose rappeler, mais il n'y a pas de sécurité résidentielle sans logement : plutôt que du « logement d'abord¹²⁵ », il faut donc « d'abord du logement »... Dans une région en forte croissance démographique (+25000 habitants/an, 4 millions en 2040), le défi est de taille, en particulier si on y ajoute le phénomène de desserrement des ménages et de non linéarité des trajectoires résidentielles. Le volume du parc de logements, comme l'illustre le graphique ci-après, a connu une progression régulière en Bretagne depuis 1968, qui concernent principalement les résidences principales. On observe toutefois un net infléchissement depuis 2008. Les efforts de production, dans le parc public comme dans le parc privé, devront donc être intensifiés pour relever le défi démographique à venir.

¹²⁵ Par référence à l'intitulé de la démarche de refondation de la politique d'accueil et d'hébergement de l'Etat : « Logement d'abord » (en anglais « Housing first »).

Figure 22. Évolution régionale du parc de logement en Bretagne depuis 1968



Source : DREAL Bretagne, situation du logement, octobre 2012

En Bretagne, la grande majorité des politiques de l'habitat et du logement vise d'abord à augmenter et diversifier l'offre de logements pour répondre aux besoins de la population et des territoires. L'enjeu est de bâtir, de produire du logement abordable et socialement mixte. C'est la logique économique et sociale des aides à la pierre de l'Etat et de ses délégataires en région. C'est aussi celle de Foncier de Bretagne qui y ajoute l'objectif de lutter contre la spéculation foncière, l'étalement urbain et ses conséquences environnementales, sociales et économiques dommageables.

Diversifier l'offre, c'est rechercher un meilleur équilibre dans la structure de l'offre de logements entre *le parc privé libre, le parc social public et le parc privé à vocation sociale.*

1.1. Dans le parc privé libre

Comme nous l'avons vu, le parc privé libre, celui de l'économie marchande à but lucratif, représente l'essentiel de l'offre de logements (près de 9 logements sur 10 en Bretagne). Lors de leur audition, les représentants du Conseil régional des Notaires de la Cour d'Appel de Rennes, de l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI) ou de la Fédération nationale de l'immobilier (FNAIM), ont insisté sur la situation du marché du logement privé et sur sa fonction sociale, en particulier dans les territoires à dominante rurale où le parc public est peu développé.

Le parc privé libre abrite de nombreux propriétaires modestes, qu'ils soient accédants, sans emprunt immobilier ou bailleurs. Il loge aussi des locataires dont les ressources sont faibles, modestes ou moyennes, en jouant même parfois un rôle refuge pour des ménages en grande difficulté économique et sociale n'ayant pas accès au parc public social, par exemple lors de menace d'expulsion (voir supra). Il joue dans ces cas, un rôle de « parc privé social de fait ».

Tous les acteurs régionaux et territoriaux, publics ou privés, qui stimulent le développement quantitatif et qualitatif du parc privé libre concourent à diminuer les tensions du marché immobilier : l'augmentation du nombre de logements en vente ou à louer fait baisser les prix. Ce faisant, ils augmentent l'offre de logements accessibles pour les ménages dont les trajectoires résidentielles sont fragilisées.

Indirectement, le développement du parc privé libre, qui peut-être fortement stimulé par des mesures fiscales nationales ou locales encourageant les investisseurs (ex : investissement « Scellier », « Duflot », taxes foncières locales...), est également un puissant facteur de développement économique régional. En favorisant l'activité économique locale des artisans du bâtiment ou des autres entreprises du bâtiment et des travaux publics, la construction de logements privés sécurise aussi l'emploi des actifs concernés et donc, au final, leurs trajectoires résidentielles. Cela est vrai aussi pour le parc public.

1.2. Dans le parc social public

Lorsque la tension locale du marché du logement est trop forte pour le rendre accessible à toutes les bourses, lorsque ce marché est trop largement et durablement déséquilibré, la carence du marché justifie l'intervention de la collectivité publique pour développer l'offre de logement social en location ou en accession. Rappelons qu'en Bretagne, le parc public ne représente que 10% des résidences principales, contre 16,2% en moyenne au niveau national. Pourtant, ce ne sont pas les demandes en attente d'attribution qui manquent : environ 50 000 début 2012. Le taux de vacance étant de surcroît particulièrement faible (0,7% à plus de 3 mois), la tension sur le parc public est élevée dans un contexte de montée des précarités.

Historiquement, les Habitations à bon marché (HBM), ancêtres des Habitations à loyer modéré (HLM), ont été créées pour répondre aux besoins en logement des salariés, donc des ménages actifs. Aujourd'hui, l'ARO-Habitat Bretagne constate une paupérisation et une précarisation croissante de la population HLM, avec une aggravation sociale certaine.

L'équilibre économique des opérations de construction et de gestion du parc social (location et accession) est par ailleurs complexe et fragile. En effet, pour être accessible aux ménages modestes et défavorisés, le « coût de sortie » des opérations immobilières doit être moins élevé que celui du marché. Pour cela, les organismes du mouvement HLM bénéficient d'avantages fiscaux, d'attributions

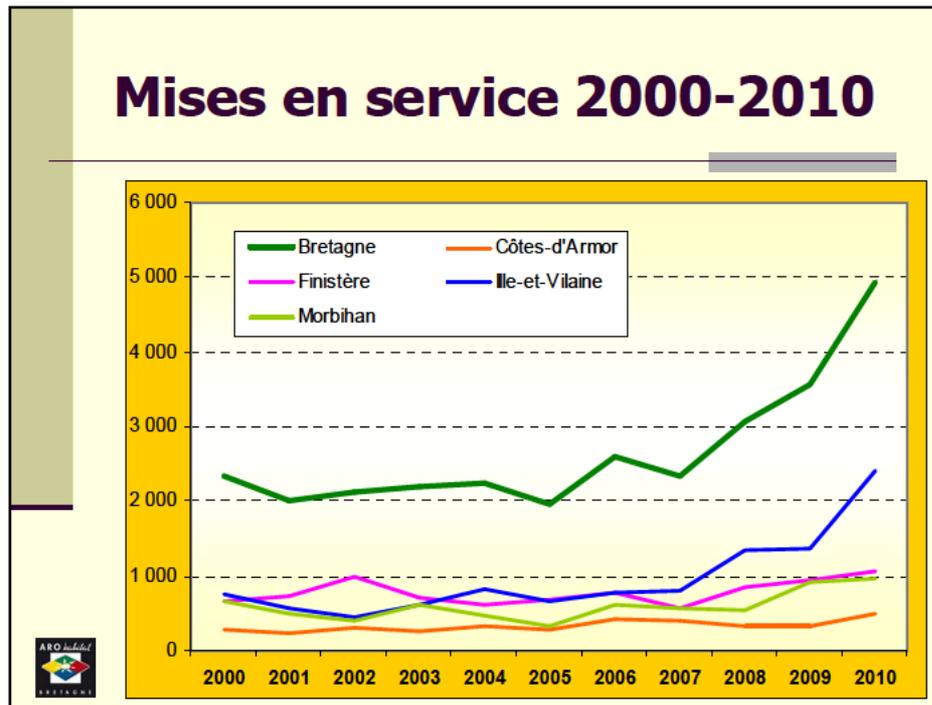
foncières privilégiées et de subventions publiques parfois aléatoires... Or, selon l'ARO et les bailleurs auditionnés, l'équilibre financier est de plus en plus difficile à atteindre, non seulement en raison de la diminution de certaines aides publiques (ex : Etat), mais encore du fait de normes techniques de construction toujours plus exigeantes (ex : performance énergétique).

La quadrature du cercle est permanente pour sortir des logements à prix et loyers abordables. C'est pourquoi le mouvement HLM s'interroge beaucoup en ce moment sur son « modèle économique¹²⁶ », d'autant plus que les fonds propres des organismes tendent à diminuer. En outre, les coûts de construction ne sont pas tout : les coûts de gestion de la précarité et des problèmes de santé des habitants eux non plus ne diminuent pas. Les représentants de l'ARO-Habitat, lors de leur audition, ont insisté sur cet aspect : « on a longtemps été constructeurs, aujourd'hui on est autant gestionnaire de populations, de publics prioritaires, fragiles... ».

¹²⁶ Ce fût le cas notamment lors du Congrès national de l'USH des 25-27 septembre 2012 à Bruz (près de Rennes)

Sur le plan de l'offre de logement social, la Bretagne rattrape son retard structurel par un niveau élevé de production de logements depuis 2005 (voir graphique ci-après). Cet effort de construction est un élément positif qui va dans le sens d'une meilleure sécurisation des trajectoires résidentielles des actifs en difficulté qui ne peuvent accéder au logement ou s'y maintenir –déceimment – dans le parc privé libre.

Figure 23. Production de logements HLM en Bretagne entre 2000-2010



Source : AROHabitat Bretagne, audition CESER du 4/09/2012

En Bretagne, des politiques locales très volontaristes de maîtrise et de diversification de l'habitat privé/social sont régulièrement citées en exemple au niveau national, comme par exemple celle menée par Rennes Métropole ou Brest Métropole Océane (BMO). Ces approches intercommunales intégrées de l'habitat sont aujourd'hui reconnues comme particulièrement efficaces pour favoriser l'accès au logement, favoriser la mixité sociale en luttant contre la ségrégation socio-spatiale et limiter l'étalement urbain.

**Les logements en location-accession (PSLA) :
un dispositif hybride très intéressant de sécurisation résidentielle des ménages
modestes désireux d'accéder à la propriété**

Les logements en Prêt social location-accession (PSLA) permettent aux ménages modestes, en particulier ceux ne disposant pas d'apport personnel, d'acquérir un logement après une phase locative au cours de laquelle ils peuvent constituer leur épargne et ainsi diminuer leur endettement.

Le « locataire-accédant » paye au début une redevance qui se décompose en une partie correspondant à la jouissance du logement (fraction locative) et une autre, au paiement anticipé du prix d'acquisition (fraction acquisitive). Le prêt (PSLA) qui a été accordé au vendeur (le plus souvent un organisme HLM) peut être, au moment de la levée de l'option, transféré au titulaire du contrat de location-accession pour le montant du capital restant dû.

Pendant la phase d'accession, en cas d'accident de la vie (décès, décès d'un descendant direct faisant partie du ménage, mobilité professionnelle impliquant un trajet supérieur à 70 km entre le nouveau lieu de travail et le logement financé, chômage de plus d'un an attesté par l'inscription à l'ANPE, invalidité reconnue par carte d'invalidité ou par décision de la Commission des droits de l'autonomie, divorce ou dissolution d'un PACS), l'acheteur bénéficie d'une *garantie de rachat* de son logement par le vendeur et d'une *garantie de relogement*.

En Bretagne, après 5 ans de hausse constante et régulière, la production bretonne de PSLA a enregistré une baisse de 44% en 2009 mais la production est en hausse depuis 2010 de manière exceptionnelle (417 agréments en 2010, 938 en 2011 dont 612 pour le seul département d'Ille-et-Vilaine)¹²⁷.

1.3. Dans le parc privé à vocation sociale

Le parc privé à vocation sociale est constitué de logements locatifs conventionnés. Pour bénéficier de certaines aides publiques (ex : avantages fiscaux, subventions de l'Agence nationale de l'habitat – ANAH – ou de collectivités locales), des propriétaires privés s'engagent sur des *contreparties sociales*. Par exemple, les locataires ne devront pas dépasser un certain plafond de ressources ; les loyers sont plafonnés et leur évolution maîtrisée car strictement encadrée. Le logement doit bien sûr être décent et respecter certaines normes techniques.

¹²⁷ Sources : Dreal Bretagne, Situation du logement, octobre 2012 ; et ANIL : <http://www.anil.org/profil/vous-achetez-vous-construisez/financement/prets-reglementes/prest-social-location-accession-psla/> (consulté le 15/12/2012)

En Bretagne, le réseau des Pact-HD, en lien avec l'Etat en région et les délégataires des aides de l'ANAH (ex : Département, Intercommunalités...), maille le territoire pour inciter et accompagner les propriétaires afin de développer ce parc privé à vocation sociale (rénovation thermique, résorption de l'habitat indigne ou insalubre, des copropriétés dégradées...). Pour ce faire, des Opérations programmées de l'amélioration de l'habitat¹²⁸ (OPAH), des Programmes d'intérêt généraux (PIG), des Programmes sociaux thématiques (PST) sont menés en partenariat avec les collectivités locales et les propriétaires concernés.

Ce parc privé à vocation sociale peut aussi être développé par l'intermédiation locative. Un organisme, le plus souvent une association soutenue par la collectivité, joue un rôle d'interface, de médiation entre un propriétaire bailleur privé et un locataire en difficulté ne disposant pas de garanties suffisantes pour accéder seul au logement. Des garanties sont apportées par l'association pour sécuriser le propriétaire (ex : assurance impayés de loyer, garantie des risques locatifs pour la remise en l'état du logement) en contreparties desquelles il s'engage à louer son bien, pendant une certaine durée, à un ménage en difficulté économique et/ou sociale. Ce ménage bénéficie en outre d'un accompagnement social attentif de l'organisme. Parmi les associations faisant de l'intermédiation locative en Bretagne, on peut notamment citer le SIRES du Morbihan (voir encadré ci-après) mais aussi le SIRES Bretagne ou les Agences immobilières à vocation sociale (AIVS) de Rennes Métropole ou de Brest (ALMA). Ces organismes et leurs partenaires (Conseils généraux, intercommunalités, CCAS, Compagnons bâtisseurs...) favorisent ainsi l'insertion par le logement en mobilisant le parc privé. L'intermédiation locative permet aussi de mobiliser le parc vacant de logements dans certains territoires en tension et/ou ne disposant pas d'un parc public suffisant pour pallier les carences du marché.

¹²⁸ Carte des OPAH, PST et PIG en Bretagne, sur <http://www.lesopah.fr>

Le SIRES 56 : développer le parc social privé locatif en sécurisant à la fois les propriétaires et les locataires

Créé en 1997, à l'initiative du Pact-HD du Morbihan et avec l'appui du Comité de pilotage du PDALPD, le Service immobilier rural et social du Morbihan (SIRES 56) est une association exerçant une mission d'administrateur de bien à vocation sociale. Son objectif est de « concilier les intérêts du propriétaire qui pense d'abord rentabilité, puis sécurité et enfin location à caractère social en facilitant l'accès au logement des populations qui présentent des difficultés ». Depuis 2005, le SIRES 56 exerce la Gestion locative adaptée (GLA) avec l'appui du Conseil général. Il contribue au développement d'un parc locatif social privé en offrant un service de gestion aux propriétaires bailleurs.

Fin 2011, le SIRES 56 gérait 660 logements, répartis sur 150 communes, dont 545 appartenaient à des propriétaires privés et 115 à des communes. A 80%, ce parc était composé de logements à loyers maîtrisés, dont 47% avaient un caractère très social. Quant aux 134 logements du secteur libre gérés par le SIRES, ils étaient occupés en majorité par des locataires dont les ressources ne dépassent pas les plafonds d'accès aux logements conventionnés : il s'agit bien d'un « parc privé social de fait ».

Les personnes seules et les familles monoparentales représentaient à cette date 63% des ménages. Quant aux actifs, ils représentaient 60% des ménages logés : 51% touchaient un salaire (CDI, CDD, autres contrats) et 9% des indemnités de chômage. 15% des ménages étaient bénéficiaires du RSA.

Le SIRES 56 observe plusieurs tendances inquiétantes. Les ménages connaissent une précarité croissante, tant chez les nouveaux entrants que chez les locataires en place, ce qui nécessite plus de souplesse dans les modes de recouvrement des loyers. Autre symptôme de crise : les dossiers de surendettement augmentent. Des hommes seuls séparés hébergeant leurs enfants en garde alternée et ne bénéficiant pas d'aide au logement se retrouvent en difficulté financière. La durée d'occupation des logements tend à diminuer (moyenne 37.5 mois), reflétant l'instabilité croissante des ménages ; le cas des jeunes couples qui se séparent rapidement est en augmentation. Les désistements de dernière minute des candidats-locataires sont plus fréquents, de même que les départs à la « cloche de bois¹²⁹ » et les états des lieux de sortie conflictuels. Enfin, le SIRES constate une demande croissante de cohabitation pour faire face à des difficultés financières : entre adultes, parents et enfants adultes...

Pour sécuriser à la fois les propriétaires et les locataires, le SIRES 56 a développé un service de suivi et d'accompagnement social que nous présentons plus loin.

¹²⁹ Expression signifiant que locataire est parti à la sauvette, sans respecter les procédures habituelles de sortie du logement.

On le voit, les acteurs des politiques locales de l'habitat en Bretagne sont déjà mobilisés pour sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en développant une offre diversifiée de logements abordables dans les territoires, en actionnant simultanément les leviers du parc privé libre, du par social public et du parc privé à vocation sociale.

2. Améliorer la qualité du bâti pour réduire les coûts d'usage du logement

Si augmenter et diversifier l'offre de logements en Bretagne est un facteur primordial de sécurisation résidentielle des ménages actifs, il est tout aussi important d'agir pour améliorer *la qualité* du bâti, dans l'ancien comme dans le neuf. En effet, les charges de fonctionnement du logement que doivent supporter les ménages dépendent en grande partie de la structure du bâtiment, de son orientation (ensoleillement), de son isolation (intérieure/extérieure), de son équipement, de son « mix énergétique » pour fournir le chauffage et l'eau chaude sanitaire (gaz/électricité/fuel/bois ; énergies fossiles/renouvelables...), etc. Cette qualité du bâti est aussi un enjeu de santé publique en cas de logement indécent ou insalubre (froid, humidité, qualité de l'air intérieur, amiante, plomb...).

Dans le neuf, les nouvelles normes de construction (ex : réglementations thermiques, matériaux sains, labels BBC¹³⁰ ou HQE¹³¹...) garantissent une progression qualitative du parc. Nous ne nous y attarderons donc pas, sauf à souligner l'inégalité économique des ménages pour faire face à l'investissement initial dans le parc privé. En revanche, dans l'ancien, le défi technique, économique, social et environnemental est majeur.

Nous verrons tout d'abord qu'en Bretagne, la qualité du parc public est devenue supérieure à celle du parc privé ; puis nous présenterons trois exemples d'action d'amélioration du bâti qui concernent, en particulier, la rénovation du parc privé.

2.1. En Bretagne, la qualité du parc public est devenue supérieure à celle du parc privé

Le parc social public a pris ce problème à bras le corps, depuis plusieurs années, en améliorant considérablement la qualité de ses immeubles, que ce soit lors d'opérations ponctuelles ou plus lourdes (ex : Programme national de rénovation urbaine - PNRU). D'importants travaux restent à faire dans l'ancien mais ceux déjà entrepris font que la performance énergétique du parc social public est

¹³⁰ Bâtiment basse consommation

¹³¹ Haute qualité environnementale

aujourd'hui bien meilleure que celle du parc privé (seulement 7% des logements en classe énergétique F et G). Si cette amélioration qualitative se répercute sur les coûts ou loyer de sortie après travaux, elle permet aussi aux occupants, à moyen et long terme, de mieux maîtriser leurs charges dans un contexte de transition énergétique.

En revanche, dans le parc privé existant qui, rappelons-le, prédomine largement et se caractérise en Bretagne par l'importance de l'habitat individuel diffus (Cf. goût pour la maison individuelle), le pire semble devant nous alors que se raréfient les énergies fossiles et qu'est annoncé un renchérissement du prix de l'électricité d'origine nucléaire. D'après une étude de 2010 réalisée par la Cellule économique de Bretagne, 107 750 maisons de propriétaires occupants bretons (75% construites avant 1975) étaient classées en étiquette Diagnostic de Performance Energétique (DPE) au niveau F et 64 000 (95% construites avant 1975) étaient classées en étiquette DPE au niveau G¹³².

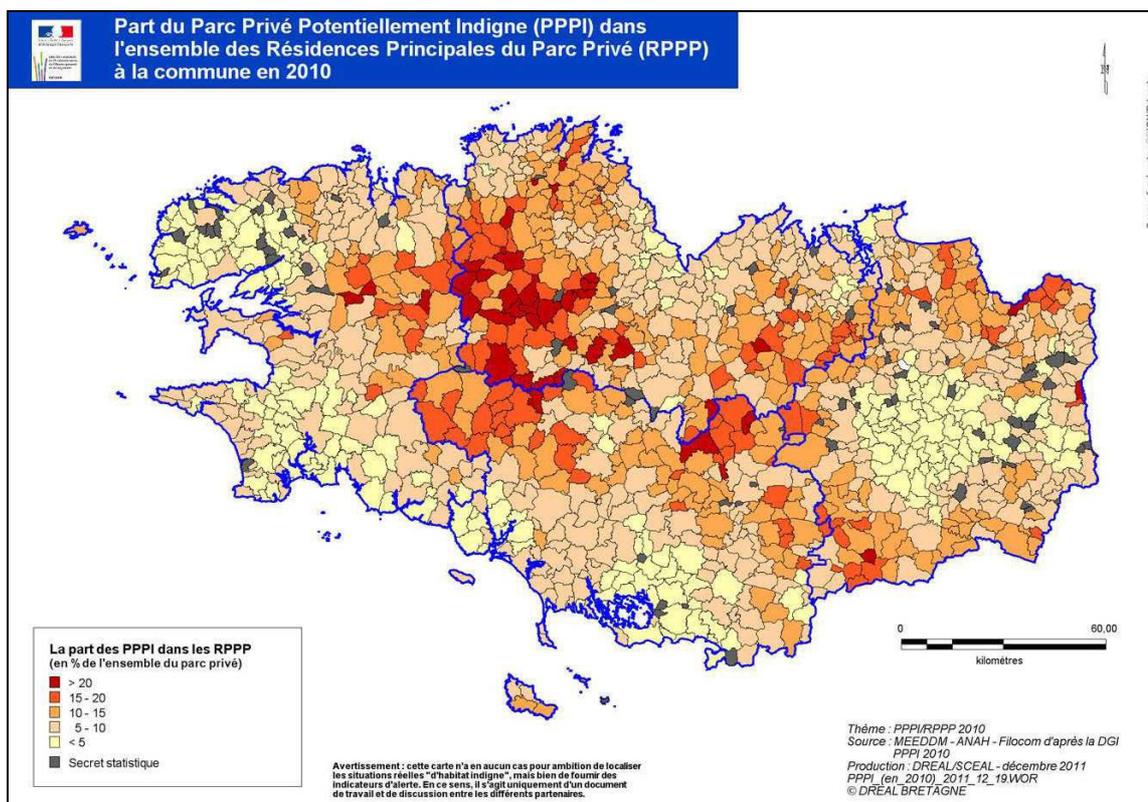
Par ailleurs, l'habitat ancien dégradé reste une réalité, allant parfois jusqu'à l'insalubrité ou le risque de péril imminent. Face au coût important des travaux à entreprendre, certains (co)propriétaires pauvres et modestes, ainsi que leurs locataires, peuvent se retrouver fortement fragilisés économiquement, à moins d'être aidés et accompagnés par la collectivité, en zone urbaine ou périurbaine, comme dans les territoires ruraux. Selon la Fondation Abbé Pierre, près de 100 000 logements seraient « indignes » en Bretagne en 2012¹³³.

¹³² Source : DREAL Bretagne, Note sur la situation du logement en Bretagne (octobre 2012)

¹³³ Sources : Colloque de la Fondation Abbé Pierre organisé à Lorient le 28/03/2012 ; article Ouest-France du 30/03/2012, article « Il y aurait 100 000 logements « indignes » en Bretagne ».

Selon d'autres critères, la DREAL estime à 75 000 le nombre de logements privés qui seraient des « logements potentiellement indignes » à l'échelle de la Bretagne ; 48 000 d'entre eux seraient plutôt des logements dégradés et 27 000 seraient clairement insalubres¹³⁴. La carte ci-après illustre la répartition territoriale du « parc privé potentiellement indigne » en Bretagne en 2010. On note une forte concentration de l'habitat très dégradé en centre Bretagne. Part du parc privé potentiellement indigne dans l'ensemble des résidences principales du parc privé à la commune en 2010

Carte 29. Part du parc privé potentiellement indigne dans l'ensemble des résidences principales du parc privé à la commune en 2010 en Bretagne



Source : DREAL Bretagne, Note sur la situation du logement en Bretagne (octobre 2012)

Il ressort des auditions que les dispositifs d'information et d'aide à l'amélioration de l'habitat privé sont nombreux et performants en Bretagne : ADIL, Espaces Info-Energie, réseau des Pacts-Habitat&Développement, Pôle de lutte contre l'habitat indigne du Morbihan (PDLHI56), Compagnons bâtisseurs, programme « Habiter Mieux » de l'Etat...

¹³⁴ Source : DREAL Bretagne, ibid. Celle-ci précise que « ces chiffres sont à prendre avec d'extrêmes précautions, de grosses incertitudes pesant sur ces estimations. Des études et repérages sont initiés à différentes échelles territoriales et permettront d'affiner les données. »

2.2. Quelques exemples d'action d'amélioration du bâti en Bretagne, notamment dans le parc privé

Trois exemples d'action, toujours partenariales, sont présentés rapidement ici : le réseau Pact- HD de Bretagne, les Compagnons bâtisseurs de Bretagne et enfin le Pôle de lutte contre l'habitat indigne du Morbihan (PDLHI 56). Nous ne pouvons détailler ici l'ensemble de leurs actions, mais prendrons l'exemple de celles qui, en améliorant la qualité énergétique de l'offre de logement existante dans le parc privé, soulagent les charges contraintes des locataires et propriétaires occupants pauvres et modestes et, ce faisant, s'attaquent simultanément à une cause structurelle et chronique de leur fragilisation résidentielle¹³⁵. Bien d'autres acteurs et actions, tout aussi exemplaires, existent en Bretagne, mais nous ne pouvons ici en faire l'inventaire exhaustif.

2.2.1. Le réseau des Pact-Arim HD : « un logement pour tous, abordable et facile à vivre »

Pour le mouvement Pact-Arim, « l'intégration sociale, mais aussi la qualité de vie des personnes, passe par l'accès et le maintien dans un logement décent, accessible et situé dans un environnement propre à favoriser l'épanouissement de chacun¹³⁶ ». Intervenir en faveur d'un « habitat plus durable et économe » est l'un des moyens d'y parvenir. Les quatre Pact départementaux de Bretagne sont des relais des financements de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH) dont la priorité n°1 est aujourd'hui l'amélioration du logement des propriétaires occupants modestes. Deux axes d'action sont privilégiés : la lutte contre l'habitat indigne et la lutte contre la précarité énergétique.

D'une manière générale, selon le législateur : « Est en situation de précarité énergétique au titre de la présente loi¹³⁷ une personne qui éprouve dans son logement des difficultés particulières à disposer de la fourniture d'énergie nécessaire à la satisfaction de ses besoins élémentaires en raison de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'habitat ». Plus précisément, un ménage est considéré comme en état de « précarité énergétique », lorsqu'il consacre plus de 10% de ses ressources à régler ses factures énergétiques. On sait par ailleurs que, plus le niveau de revenu du ménage est faible, plus la part dédiée aux dépenses énergétiques est forte.

¹³⁵ On voit ici que, assez logiquement, facteurs structurels de fragilisation (mauvaise qualité du bâti) et facteurs chroniques (non maîtrise des charges de fonctionnement) se rejoignent. Par ailleurs, l'action sur l'offre (bâtiment) et celle sur la demande de logement (ménages) sont liés.

¹³⁶ http://www.pact-habitat.org/qui_sommes_nous.html, consulté le 31/10/2012

¹³⁷ Article 4 de la Loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement modifiée, source Legifrance, 10/11/2012.

Pour aider les propriétaires occupants pauvres ou modestes à réaliser des travaux de rénovation énergétique, les Pact-HD interviennent sur un triple registre : social, technique et financier. Ayant une vocation sociale, ils s'adressent en priorité à des publics en difficulté. Au plan technique, ses équipes possèdent de nombreuses compétences dans le domaine du bâtiment, de la construction, de l'architecture... Les Pact-HD aident au montage financier des projets en mobilisant leur important réseau territorial de partenaires publics et privés.

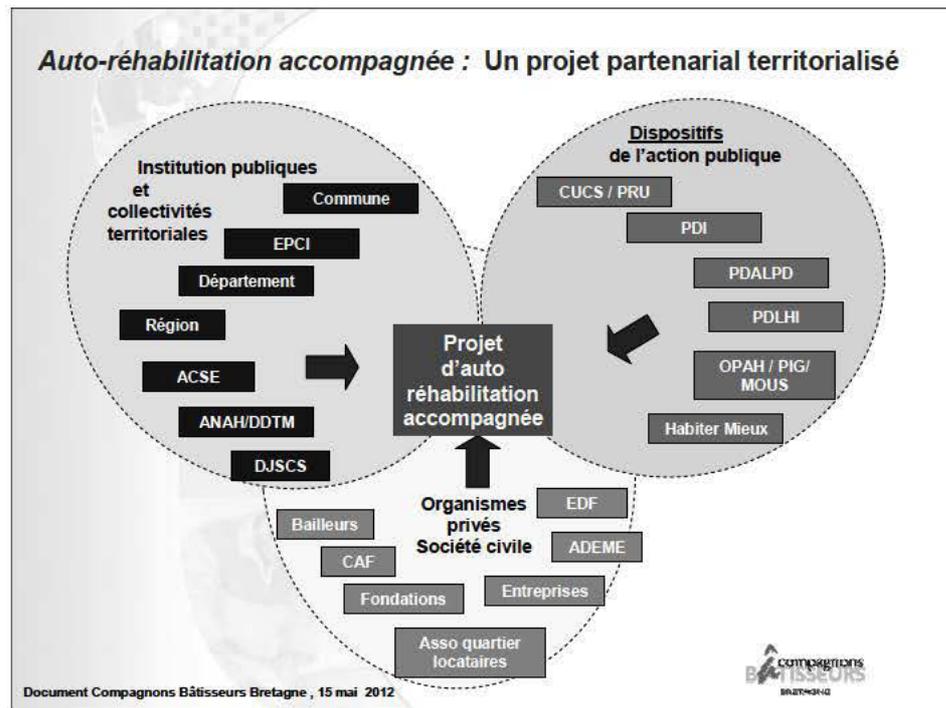
Le réseau est partie-prenante du programme « Habiter mieux » de l'Etat et intervient auprès des collectivités locales lorsqu'elles s'engagent dans des Opérations d'amélioration de l'habitat (OPAH rurale, urbaine, copropriétés dégradées...), des Programmes d'intérêt général (PIG) ou des Programmes sociaux thématiques (PST). En intervenant auprès des particuliers comme des collectivités locales, il contribue donc à la prévention et la lutte contre la précarité énergétique, facteur s'il en est de fragilisation résidentielle chronique, en particulier dans le parc privé ancien.

2.2.2. Les Compagnons bâtisseurs de Bretagne : « D'abord faire, faire avec, faire ensemble »

Les Compagnons bâtisseurs de Bretagne accompagnent les locataires et les propriétaires occupants ou bailleurs, de condition modeste, dans la réalisation de travaux d'amélioration du logement. Il le fait d'une manière originale en favorisant au maximum la participation et l'implication des habitants dans leur territoire. « *D'abord faire, faire avec et faire ensemble* », tel est le principe de l'Autoréhabilitation accompagnée (ARA). L'objectif d'amélioration de la performance énergétique ou de « maîtrise des énergies » du logement est transversal aux travaux accompagnés. Pour ce faire, les Compagnons mobilisent de très nombreux partenaires et dispositifs autour d'un projet territorial partagé (voir schéma ci-après qui témoigne une fois de plus de la complexité du système du logement et de l'habitat). En complément de l'Autoréhabilitation accompagnée, d'autres dispositifs existent, notamment « l'Eco-réhabilitation énergétique » (lutte contre la précarité énergétique des propriétaires occupants modestes) ou « l'Autoconstruction accompagnée » (aide à l'accession sociale à la propriété, en particulier des jeunes éloignés des grands pôles urbains). L'action des Compagnons est clairement dans l'économie sociale et solidaire. Avec les valeurs de l'éducation populaire chevillées au corps, ils valorisent l'engagement et le développement des capacités des personnes dans une logique d'« *empowerment*¹³⁸ ».

¹³⁸ Ou « capacitation » : développement des capacités

Figure 24. Partenaires et dispositifs mobilisés pour une opération d'Auto-réhabilitation accompagnée des Compagnons bâtisseurs¹³⁹



Source : Compagnons bâtisseurs de Bretagne, diaporama d'auditions du 15/05/2012

¹³⁹ Sigles : EPCI (établissement de coopération intercommunale), ACSE (Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances), DDTM (Direction départementale des territoires et de la mer), CUCS (Contrat urbain de cohésion sociale), PRU (Programme de rénovation urbaine), PDI (Programme départemental d'insertion), PDALPD (Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées), PDLHI (Pôle de lutte contre l'habitat indigne), MOUS (Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale), ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie). Tout un programme donc...

2.2.3. Le Pôle de lutte contre l'habitat indigne du Morbihan (PDLHI 56) : coopérer pour améliorer l'habitat très dégradé

Mis en place à l'initiative de l'Etat et du Département du Morbihan, le Pôle se positionne en interlocuteur unique pour repérer les situations d'habitat indigne ou indécent et pour y remédier avec l'ensemble des acteurs concernés. On est ici en présence d'un dispositif de coopération territoriale qui illustre une fois de plus la capacité de la Bretagne à se mobiliser collectivement pour apporter des réponses coordonnées aux situations de mal-logement dans la nébuleuse des aides à l'habitat. La figure suivante montre la diversité des partenaires investis dans ce dispositif et le rôle de carrefour, de plate-forme du PDLHI.

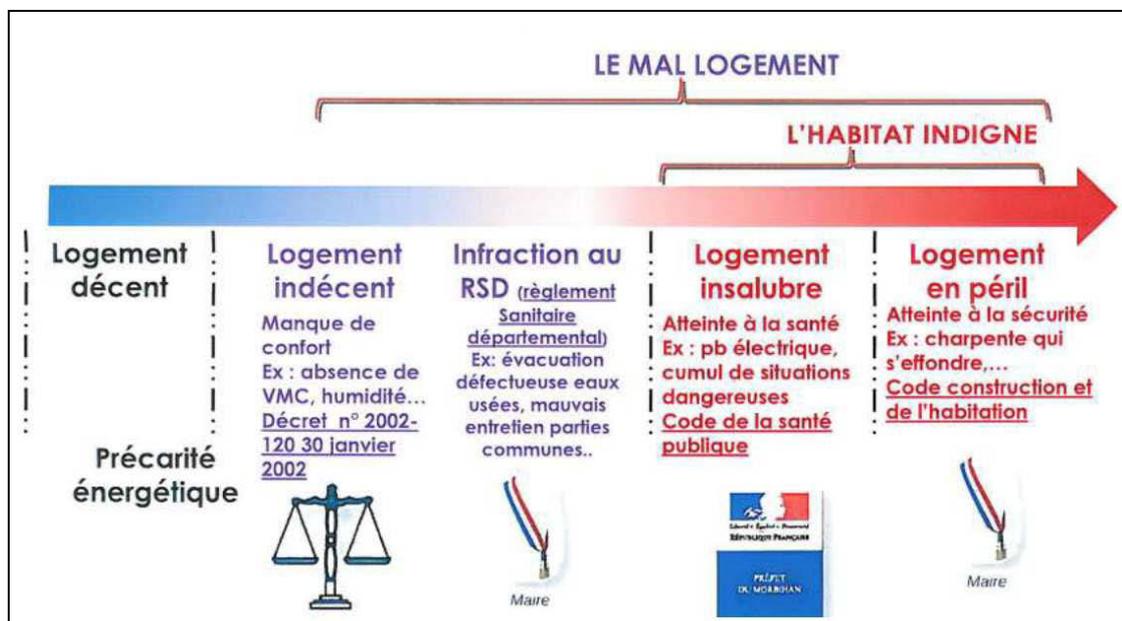
Figure 25. Réseau partenarial du Pôle de lutte contre l'habitat indigne du Morbihan



Source : PDLHI 56, audition du 17 avril 2012

Qu'est-ce qu'un logement « indécent » ou « indigne » ? *L'indécence* fait essentiellement référence à un manque de confort (ex : froid, humidité, absence de ventilation, précarité énergétique...) et concerne le parc locatif : un propriétaire a l'obligation de louer un logement décent (droit privé). A défaut, le locataire peut tenter un recours amiable puis judiciaire pour exiger sa remise en état de décence. La qualification d'habitat *indigne* est plus grave : le logement est en état d'insalubrité (ex : risque électrique) ou de péril (ex : risque d'effondrement); il représente un danger pour la santé ou la sécurité des habitants. L'Etat est alors compétent pour exiger du propriétaire la réalisation de travaux. En cas d'insalubrité, c'est le Directeur de l'Agence régionale de santé (ARS) qui prend un arrêté d'insalubrité. Quant à l'arrêté de péril, il relève des pouvoirs de police du Maire (voir schéma ci-après).

Figure 26. Du logement indécent à l'habitat indigne



Source : PDLHI 56, audition du 17 avril 2012

Le PDLHI intervient au niveau du diagnostic en appliquant les grilles d'évaluation de l'Agence nationale de l'habitat (ANAH), puis mobilise les particuliers concernés (locataires, propriétaires occupants ou bailleurs) avec l'appui de ses multiples partenaires afin d'entreprendre les travaux nécessaires. Les problèmes à régler sont en effet autant techniques que juridiques, financiers, sociaux ou psychologiques.

S'agissant plus particulièrement des ménages actifs qui intéressent notre étude, le PDLHI 56 observe deux profils à risque résidentiel : les locataires en situation de précarité énergétique et les jeunes propriétaires accédants.

- La fragilité des locataires actifs en situation de précarité énergétique

Certains locataires actifs ont des taux effort déjà très élevés, sans solvabilisation par les aides au logement ou les minima sociaux car ils sont juste au-dessus des plafonds de ressources. Travailleurs pauvres ou modestes, ils sont sans marge de manœuvre sur les charges et s'éloignent souvent des zones tendues (ex : location d'une maison de type longère avec jardin). Il faut ajouter le coût de l'éloignement des zones d'emploi, des charges liées au transport... Si les propriétaires ont fait des rénovations a minima, par exemple en installant des chauffages électriques avec une mauvaise isolation, alors le risque de décrochage résidentiel est sérieux. Le logement se révèle très énergivore mais pas pour autant indécemment. Dans ce cas de figure, le PDLHI constate qu'il a très peu de marges pour convaincre le propriétaire bailleur de faire des travaux d'économie d'énergie, car ils ont peu de moyens... Quant au locataire, il ne peut saisir le tribunal, son logement ne pouvant juridiquement être qualifié d'indécemment. Parfois, il se retrouve avec autant de charges que de loyer, ce qui est insupportable.

Bien qu'il existe aujourd'hui quelques incitations pour encourager les propriétaires *bailleurs* à faire des travaux d'économie d'énergie (Eco PTZ, crédit impôt développement durable, contribution du locataire au partage des économies de charges...), le PDLHI constate que, dans les faits, il y a peu de réalisations... Le problème est que le programme « Habiter Mieux » et les aides de l'ANAH se concentrent sur les propriétaires *occupants* et non *bailleurs*, ce que déplorent aussi les Pact-HD. Le PDLHI s'interroge : ne faudrait-il pas envisager une petite aide forfaitaire pour inciter les bailleurs à réaliser des travaux ? Ils fidéliseraient ainsi davantage leur locataire et préviendraient, en partie du moins, le risque d'impayés...

- La vulnérabilité de jeunes propriétaires accédants se retrouvant de plus en plus en difficulté

Le Pôle lance ici une alerte car la situation devient de plus en plus fréquente en Bretagne... Des propriétaires en accession récente, depuis 2 ou 3 ans, qui suite à un taux d'endettement important, une chute des ressources, une perte d'emploi, une problématique de santé, une séparation, un montant de travaux sous-évalué pour rendre le logement habitable... se retrouvent dans des maisons à l'état de chantier. Certains vivent à côté de la maison qu'ils ont achetée, en mobile-home, caravane ou chez des tiers... Avec une marge de manœuvre financière très limitée, ils s'installent alors dans des situations de mal-logement alors que les échéances d'un prêt immobilier non amorti tombent... Si en plus, ce qui est fréquent, ce logement est situé en périphérie éloigné des pôles d'emploi et de services, les charges quotidiennes induites peuvent les entraîner dans la spirale du surendettement... En effet, pour réaliser son rêve résidentiel, pour rendre possible le projet, il n'est pas rare qu'on sous-estime les travaux, le temps qu'on va y passer en même temps qu'on surestime ses propres compétences à les

réaliser. Au final, même si le logement est habitable, celui-ci risque de se dégrader rapidement.

Face à ces situations périlleuses, le PDLHI s'interroge : ne faudrait-il pas relancer l'idée d'un diagnostic préalable à l'achat qui précise un peu plus l'étendu des travaux à réaliser pour rendre le logement décent ? Ces diagnostics existaient à l'époque de l'ancien Prêt à Taux Zéro (PTZ), il était même obligatoire... Les banques ont aussi sans doute un rôle préventif à accentuer dans la sécurisation et la responsabilisation de l'accès à la propriété.

Nous voyons à travers ces trois illustrations du Pacte-HD, des Compagnons bâtisseurs et du PDLHI 56, qui interviennent d'ailleurs souvent de concert, que des actions partenariales exemplaires existent en Bretagne pour améliorer la qualité de l'offre de logements. Mais se pose à nouveau la question du non recours aux droits, aux services et aux financements existants. Comment toucher les locataires et propriétaires les plus concernés qui sont souvent isolés ? Les enjeux de l'information, du conseil, de l'accompagnement technique, financier, social et psychologique ont été soulignés par l'ensemble des intervenants.

3. La gouvernance territoriale de l'offre : un facteur de sécurisation organisationnelle

Augmenter et diversifier l'offre, améliorer sa qualité sont, nous venons de le voir, des facteurs essentiels de sécurisation des trajectoires résidentielles des actifs, qu'ils soient propriétaires ou locataires, du parc privé comme du parc public. Ils permettent de mieux maîtriser les coûts de ce bien rare, localisé et durable qu'est le logement : prix, loyer, charges. *L'organisation de l'offre* de logement et la *gouvernance* de ses acteurs est un autre élément structurel à prendre en compte.

Dans un système de l'habitat aussi complexe, spécialisé, fragmenté et peu lisible (voir supra), comment faire en sorte que l'inorganisation de l'offre et de la gouvernance ne devienne pas, en soi, un facteur complémentaire d'insécurité résidentielle ? Comment organiser et réguler collectivement l'offre de logements pour qu'elle réponde aux besoins évolutifs des habitants ? Comment par exemple articuler, sur un territoire donné, l'offre du parc public avec celles du parc privé libre et celle du parc privé à vocation sociale ? Comment faire en sorte que cette articulation *fluidifie* et *sécurise* les trajectoires résidentielles des actifs ?

S'il est un domaine dans lequel la Bretagne est régulièrement citée comme « exemplaire », c'est bien celui de la gouvernance des politiques de l'habitat et du logement. Et en la matière, le fait que la Bretagne confirme sa réputation de « terre de coopération » se révèle être un atout considérable dans la sécurisation organisationnelle des trajectoires résidentielles. Logiquement, celle-ci est

beaucoup plus développée dans le parc social public (ex : relogement social prioritaire) que dans le parc privé où les acteurs sont, nous l'avons vu, beaucoup plus dispersés, isolés et livrés à eux-mêmes.

Cette intelligence collective et coopérative dans les modes de gouvernance de l'offre de logements ressort de nombreux exemples : la politique intercommunale de l'habitat de Brest Métropole Océane et du CCAS de Brest, celle de Rennes Métropole (ex : politique d'attribution des logements sociaux), le Club Décentralisation et Habitat Bretagne regroupant les délégataires des aides à la pierre de l'Etat et la Région Bretagne, le Comité régional de l'habitat présidé par le Préfet, les partenaires du Plan départemental de lutte contre l'habitat indigne du Morbihan (PDLHI 56), l'établissement public « Foncier de Bretagne » co-présidé par l'Etat et la Région, les nombreux partenaires regroupés au sein des Agences départementales d'information sur le logement (ADIL), les Commissions insertion du Fonds de solidarité logement (CIFSL) d'Ille-et-Vilaine, les Commissions de médiation du Droit opposable au logement (DALO), les récentes Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX), l'ARO Habitat qui regroupe les acteurs du mouvement HLM, les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) entre l'Etat et les Départements, les Commissions départementales de surendettement des particuliers, etc.

Cette liste est très loin d'être exhaustive, mais elle témoigne déjà de nombreux lieux de dialogue, de coopération et de gouvernance existants en Bretagne entre les acteurs de l'offre de logements. Cette ingénierie territoriale, collective et coopérative, favorise la prévention et le traitement de l'insécurité résidentielle. Tissé de relations humaines et organisationnelles, formelles et informelles, ce réseau d'acteurs représente un véritable filet de sécurité collective pour les ménages en difficulté face au logement. Invisibles, ses mailles n'en sont pas moins efficaces et résistantes pour éviter le « crash résidentiel », c'est-à-dire la perte de logement.

Il y a donc bien un modèle de prévention de la perte de logement en Bretagne qui explique, en partie, que le taux de recours au DALO soit l'un des plus faibles de France. Comme l'ont confirmé de nombreux acteurs rencontrés : les solutions sont le plus souvent trouvées en amont, localement !

Ainsi, tant en ce qui concerne le développement de l'offre de logement, que l'amélioration de sa qualité ou son organisation, la Bretagne dispose d'un réseau d'acteurs territoriaux dont les actions de proximité et la densité des liens sont un facteur structurel de sécurisation résidentielle des actifs. Nous verrons plus loin que la dimension préventive de ces actions peut encore être améliorée.

Chapitre 2

Sécuriser *la demande* en luttant
contre les facteurs chroniques,
brutaux et individuels de
fragilisation

1.	Aider les ménages en agissant sur les facteurs chroniques de fragilisation	155
1.1.	Favoriser l'accès à l'information, le recours aux droits et aux services	156
1.2.	Solvabiliser pour soulager les taux d'effort	157
1.2.1.	Les aides au logement des CAF de Bretagne	158
1.2.2.	Les aides au logement de la MSA en Bretagne	163
1.3.	Aider à la maîtrise des charges courantes de logement	165
1.4.	Développer l'accompagnement social de proximité	168
1.4.1.	Parc public, parc privé : le filet de sécurité résidentielle n'est pas le même	168
1.4.2.	Un exemple de suivi et d'accompagnement social de locataires du parc privé social : le SIRES 56	169
2.	Amortir les facteurs brutaux d'insécurisation : les aléas et accidents de la vie	172
2.1.	Un système privé de « protection rapprochée » aussi important qu'inégalitaire	173
2.1.1.	La communauté des proches : familiaux et familiaux	173
2.1.2.	L'économie sociale et solidaire : se prendre en main solidairement et collectivement	174
2.1.3.	Dans le cadre du droit des entreprises privées: une responsabilité sociale portée par les partenaires sociaux face au logement des salariés	176
2.1.4.	La privatisation du risque résidentiel n'est pas sans risque... car, seule, elle est profondément inégalitaire	177
2.2.	Le système de protection sociale et publique	178
2.2.1.	Droit et justice	179
2.2.2.	Les organismes de Sécurité sociale	180
2.2.3.	Quelques autres dispositifs et services publics d'aide de sécurisation des personnes et familles en situation d'urgence économique et sociale	180
2.2.4.	Eléments sur les Fonds de solidarité logement (FSL) départementaux en Bretagne	192
2.2.5.	Les occupants du parc privé sont plus vulnérables aux accidents de la vie.	198
3.	Agir sur les facteurs individuels ou comportementaux de fragilisation	199
4.	Au final, des actions et des aides nécessaires mais qui sont généralement plus curatives que préventives	201

A côté des interventions structurelles sur l'offre de logements, il y a celles qui portent sur *la demande* et qui sont d'ailleurs souvent combinées avec les premières. Il existe ainsi de multiples actions qui sont plus directement destinées aux ménages actifs en difficulté ou risquant de l'être. Elles cherchent à sécuriser la demande confrontée à des facteurs chroniques, accidentels ou individuels de fragilisation résidentielle. Nous présentons ces actions successivement mais bien souvent l'approche des aidants est simultanée et multifactorielle pour résoudre les difficultés économique, sociale ou individuelle des personnes et des familles. Il n'est en effet pas rare que les ménages cumulent des fragilités, ce qui appelle logiquement un cumul de solutions personnalisées.

Dans un premier point nous verrons comment des actions existantes permettent d'aider les ménages en difficulté en agissant sur les facteurs *chroniques* de fragilisation (1). Ensuite, nous présenterons des dispositifs qui amortissent les facteurs *brutaux* de fragilisation (2). Nous continuerons avec ceux qui visent plutôt à atténuer les facteurs *individuels* de fragilisation (3). Au final, nous constaterons que, si ces multiples aides existantes sont nécessaires et même parfois exemplaires, il n'en demeure pas moins qu'elles sont généralement plus curatives que réellement préventives (4).

1. Aider les ménages en agissant sur les facteurs *chroniques* de fragilisation

Nous revenons ici à ces difficultés qui, progressivement, s'installent et finissent par fragiliser de manière chronique les ménages et déséquilibrer leur budget pour se loger. Comment les prévenir, les limiter, les résoudre ? De multiples acteurs et dispositifs existent en Bretagne. Sans rechercher l'exhaustivité, nous présenterons rapidement¹⁴⁰ quelques unes de ces aides qui interviennent pour prévenir ou limiter ces causes chroniques¹⁴¹ : l'accès à l'information et le recours aux droits et aux services (1.1) ; les aides à la solvabilisation pour soulager les taux d'effort (1.2) ; celles qui visent à mieux maîtriser les charges courantes de logement (1.3) ; et enfin, celles qui permettent d'accompagner socialement les ménages les plus vulnérables (1.4).

¹⁴⁰ Ces dispositifs sont parfois réglementairement et techniquement très complexes. Nous n'en présenterons ici que les principaux axes et modes d'intervention.

¹⁴¹ La distinction entre causes chroniques et structurelles n'est pas rigide. Ainsi, une amélioration quantitative et qualitative de l'offre de logements, de type structurel donc, peut réduire les charges de logement de manière chronique et sécuriser par la même le budget des ménages...

1.1. Favoriser l'accès à l'information, le recours aux droits et aux services

Dans ce système du logement si peu lisible et très spécialisé, une meilleure information des locataires, des propriétaires occupants (accédants et non accédants et des propriétaires bailleurs favorise un meilleur accès aux droits et aux services.

Les informations et les conseils juridiques, techniques, financiers délivrés -à distance¹⁴² ou en face à face- par le réseau indépendant des *ADIL* de Bretagne sont extrêmement précieux pour prévenir ou résoudre des difficultés chroniques face au logement : numéro vert « SOS impayés de loyer », rapports locataires/propriétaires (prévention des expulsions, lutte contre l'indécence du logement, sinistres, assurances, droits et obligations...), conseil aux candidats à l'accession à la propriété (diagnostic financier, faisabilité de l'opération, aides financières mobilisables, assurances, frais annexes à prévoir, diagnostics immobiliers...), ou aux accédants en difficulté (litige avec un constructeur, un maître d'œuvre, difficulté pour achever des travaux de rénovation, fonds d'aide...). Ces informations et conseils sont personnalisés, neutres et gratuits.

Lors de son audition, le Président du Conseil régional des Notaires de la Cour d'Appel de Rennes, a également insisté sur ce rôle d'information et de conseil qui sécurise durablement les locataires et les propriétaires. *Le réseau territorial des Notaires* étant particulièrement dense en Bretagne, il constitue un acteur de protection juridique de proximité. A noter que ce conseil peut-être délivré gratuitement, physiquement ou à distance (documentation, conseil téléphonique ou en ligne).

Les autres professionnels du droit et de la justice exercent aussi une fonction d'information et de conseil qui peut contribuer à prévenir ou résoudre des difficultés chroniques face au logement : *juges, avocats, huissiers de justice...* En dehors même du contentieux – ou en amont -, ils ont un rôle d'information, de prévention et de médiation qui est important, même s'il est moins visible.

Des associations de défense, plus spécialisées, interviennent aussi pour délivrer une information aux ménages en difficulté chronique face au logement : associations de défense des consommateurs et locataires (ex : CLCV, CNL, Que Choisir ?...), associations de défense des propriétaires (ex : UNPI), associations de solidarité (Fondation Abbé Pierre, Droit au logement, ATD, Secours populaire, Secours catholique...).

¹⁴² Téléphone, Internet...

Les professionnels de l'immobilier, à vocation sociale ou non, sont aussi des vecteurs d'information et de conseils auprès des ménages : Agences immobilières « classiques » (réseau de la FNAIM ou autre), Agences immobilières à vocation sociale (AIVS, SIRES...).

Pour tout ce qui a trait à l'information et au conseil pour l'amélioration de l'habitat, y compris la lutte contre l'habitat indécemment ou indignement, *le réseau des Pact-HD* développe, nous l'avons vu, de nombreuses actions en allant à la rencontre des propriétaires et des locataires modestes dans les territoires : rénovation énergétique, travaux de sortie d'insalubrité ou de mise en accessibilité, aides financières et techniques mobilisables...

« *Action logement* » (anciennement appelé le « 1% logement »), délivre aussi de nombreuses informations sur ses aides visant à faciliter l'accès et le maintien dans le logement des salariés, notamment en cas de mobilité professionnelle : Avance Locapass, Aides Mobilipass, CIL Pass-assistance, CIL Pass-mobilité... On trouvera, en annexe, un tableau de synthèse présentant ces multiples aides qui concourent à la sécurisation résidentielle des salariés, et même au-delà. Très pertinentes dans leur ciblage des situations de fragilité, elles mériteraient sans doute d'être simplifiées, notamment dans leurs intitulés, pour être mieux connus et utilisées par les salariés et les entreprises concernés.

Les bailleurs sociaux sont également, nous l'avons vu, assez proches de leurs habitants. Ils leur délivrent régulièrement des informations et des conseils, assurent un accompagnement social structuré qui contribue à prévenir et réduire les facteurs chroniques de fragilisation résidentielle.

Les organismes sociaux, CAF/MSA/RSI, développent aussi de nombreuses actions d'information auprès de leurs affiliés afin de favoriser l'accès aux droits et aux services, aux aides et prestations logement.

Ce rapide survol du système d'information, de conseil et d'accompagnement de nature à prévenir et réduire le risque de fragilisation durable des ménages, montre que les acteurs sont nombreux, leurs actions multiples, utiles et précieuses... pour qui y accède. En effet, le problème du *non-recours*, par une grande partie de la population, à ce système d'information collective, à la fois préventif et curatif, demeure entier.

1.2. Solvabiliser pour soulager les taux d'effort

L'information n'est pas tout, encore faut-il s'attaquer au nœud économique de l'insécurité résidentielle, à savoir la solvabilisation durable des ménages actifs dont les taux d'effort logement sont élevés ou insupportables. Faute d'un niveau de ressources suffisant, la réduction de ces taux d'effort passe par des aides financières publiques ou sociales. L'accès à une Habitation à loyer modéré (HLM) ou l'accession sociale à la propriété sont une voie pour solvabiliser les ménages pauvres ou modestes sur la durée.

Les aides sociales au logement de la CAF et de la MSA contribuent massivement à améliorer la solvabilité des ménages dont les ressources sont faibles ou modestes, même si, ces dernières années, le rythme de leur évolution n'a pas suivi celui de l'inflation immobilière, diminuant de fait leur « pouvoir solvabilisateur ». Pour saisir l'importance de ce système de protection sociale et résidentielle, il faudrait se poser la question : qu'advierait-il socialement si ces aides venaient à disparaître ?

1.2.1. Les aides au logement des CAF de Bretagne

Les aides au logement attribuées par la CAF soulagent le taux d'effort de nombreux ménages en Bretagne. Nous n'évoquons ici que les aides personnelles versées aux allocataires¹⁴³. Il existe trois types d'aide : *l'aide personnalisée au logement (APL)*, *l'allocation de logement familiale (ALF)* et *l'allocation de logement sociale (ALS)*. La Fédération Bretonne des CAF (FBCAF) précise que « les droits à une aide au logement sont calculés, pour les trois prestations, de la même manière¹⁴⁴ et en fonction des mêmes plafonds de ressources et planchers de loyers (le droit à une aide au logement est subordonné au paiement d'un minimum de loyer ou de remboursement de prêt). L'attribution de l'une ou l'autre des aides est déterminée par le logement et la situation familiale : le droit à une aide légale au logement est recherché selon l'ordre de priorité suivant : attribution de l'APL en cas de location d'un logement conventionné ou d'accession avec prêt principal PAP¹⁴⁵ ou prêt conventionné¹⁴⁶, attribution de l'ALF pour les allocataires ayant au moins un enfant à charge et dont le logement ne remplit pas les conditions d'accès à l'APL, attribution de l'ALS dans les autres cas ».

Au 31/12/2010, 278 548 allocataires bénéficiaient d'une aide au logement de la CAF. La « population couverte » est deux fois plus élevée. Ainsi, si on ajoute « la population et enfants à charge », au total ce sont 536 587 personnes qui étaient couvertes par ces aides au logement, soit 16,66% de l'ensemble de la population régionale¹⁴⁷. Le montant total des aides au logement versées par les CAF de Bretagne en 2010 était de 635,5 millions d'euros. Le montant moyen mensuel de l'aide versée aux allocataires était de 195 € en décembre 2010.

Quel est le profil des allocataires de ces aides au logement ? A 80%, ils sont locataires. Les locataires du *parc privé* représentent près de la moitié de l'ensemble des allocataires (49,7%) ; ils sont les principaux bénéficiaires de l'ALF et de l'ALS. Les locataires du *parc public* représentent environ près de 30 % de l'ensemble des allocataires; ils représentent 71% de l'ensemble des bénéficiaires

¹⁴³ Pour des données plus détaillées sur les aides au logement de la CAF en Bretagne, voir Cahier des données sociales 2010 de la FBCAF. Les données présentées ici sont issues de cette publication.

¹⁴⁴ Barème unique

¹⁴⁵ PAP : Ancien prêt aidé d'accession sociale à la propriété

¹⁴⁶ Ex : Prêt d'accession sociale (PAS) ouvrant droit à l'APL

¹⁴⁷ Estimation de l'INSEE : 3 221 000 habitants en Bretagne au 1/01/2011

de l'APL. Viennent ensuite les allocataires *en accession* à la propriété (11%) qui constituent près d'1/3 des bénéficiaires de l'ALF, puis ceux qui sont logés *en foyer* (9,6%).

A noter que 60% des bénéficiaires d'une aide au logement sont en situation d'isolement. A ceux-ci, il faut ajouter 17% de familles monoparentales. On observe aussi que les tranches d'âge des moins de 30 ans et des plus de 50 ans représentent près des 2/3 des bénéficiaires (importance des étudiants et retraités). Le cœur de la population active, qui se concentre plutôt aux âges intermédiaires (30-49 ans) touche principalement l'ALF (enfants à charge), puis l'APL. Les actifs occupés¹⁴⁸ (ayant un emploi) touchant une aide au logement sont 117 802 ; ils représentent 42% de l'ensemble des bénéficiaires des aides au logement : ils sont donc minoritaires¹⁴⁹ !

Les bénéficiaires d'une aide au logement ont des revenus faibles, puisque la moitié d'entre eux ont un revenu par unité de consommation (RUC¹⁵⁰) inférieur au seuil de bas revenu, c'est-à-dire à 60% du revenu médian, soit 956€ mensuel en 2010. Un quart des bénéficiaires connus d'une aide au logement ont un taux d'effort net¹⁵¹ supérieur à 30% et 13% supérieurs à 39%. Ce sont les locataires du parc privé qui ont les taux d'effort les plus élevés, c'est-à-dire supérieur à 39% : 21,2%, contre 3,6% des locataires du parc public et 11,4% des accédants.

Selon la nature du parc de logement (public/privé) et le statut d'occupation des allocataires (locataires/accédants), la FBCAF a réalisé une cartographie régionale permettant de mesurer la part de la *population couverte* par une aide au logement de la CAF (incluant donc les personnes et enfants à charge).

¹⁴⁸ Absence de données concernant les actifs inoccupés, c'est-à-dire au chômage.

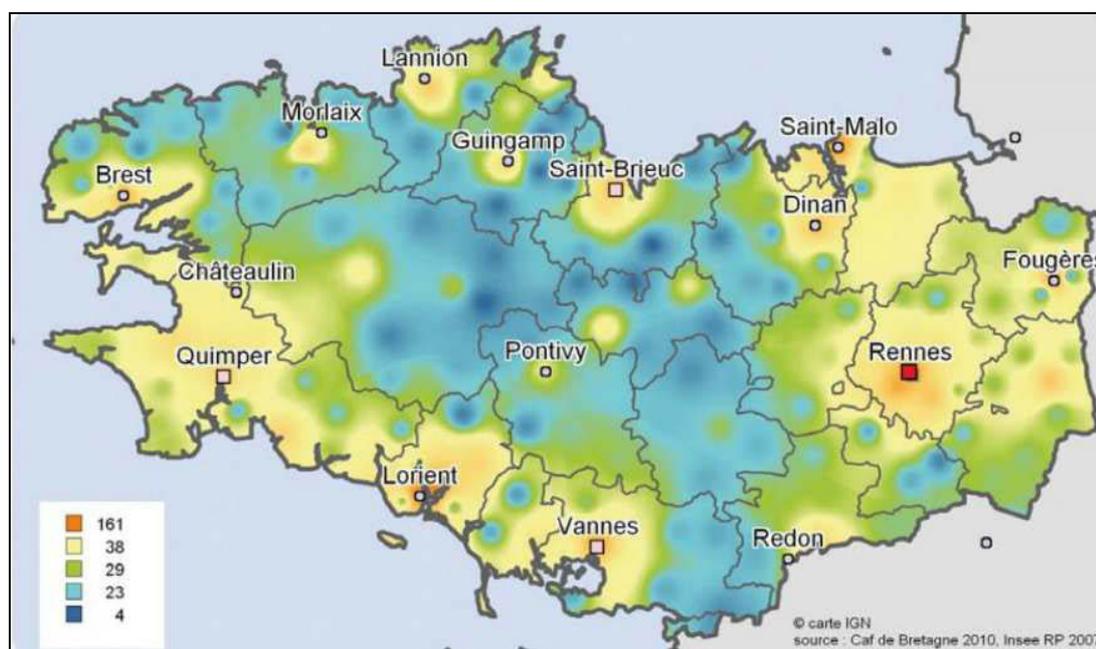
¹⁴⁹ Nous ne parlons ici que des aides au logement, les actifs peuvent toucher d'autres aides de la CAF (ex : prestation d'accueil du jeune enfant –PAJE)

¹⁵⁰ RUC = revenu du ménage divisé par le nombre d'unités de consommation (1 unité pour le premier adulte, 0.5 par adulte ou enfant âgé de 14 ans ou plus, 0.3 par enfant âgé de moins de 14 ans, 0.2 pour une famille monoparentale)

¹⁵¹ Taux d'effort selon la CAF est la part du revenu des allocataires effectivement consacrée au loyer une fois prise en compte les allocations logement. Il s'agit donc d'un taux d'effort *net*. Taux d'effort CAF = (loyer net ou remboursement + charges forfaitaires-aides au logement) / (revenus – aides au logement). Les charges sont calculées de manière forfaitaire. Voir sur ce point Dossier CAF n°130, « Le logement : guide méthodologique... », Groupe logement, réseau Perspicaf.

La carte ci-après s'intéresse aux locataires du *parc public*. Assez logiquement, la proportion de la population couverte par une aide au logement (essentiellement l'APL) se concentre dans les territoires où ce parc public est le plus dense, c'est-à-dire, comme nous l'avons déjà vu, dans les grands pôles urbains : grandes métropoles régionales (agglomérations de Brest et Rennes), villes moyennes et littoral Sud. La FBCAF souligne que ce sont souvent des communes soumises aux obligations des Lois SRU et DALO, donc des zones où le marché immobilier est tendu.

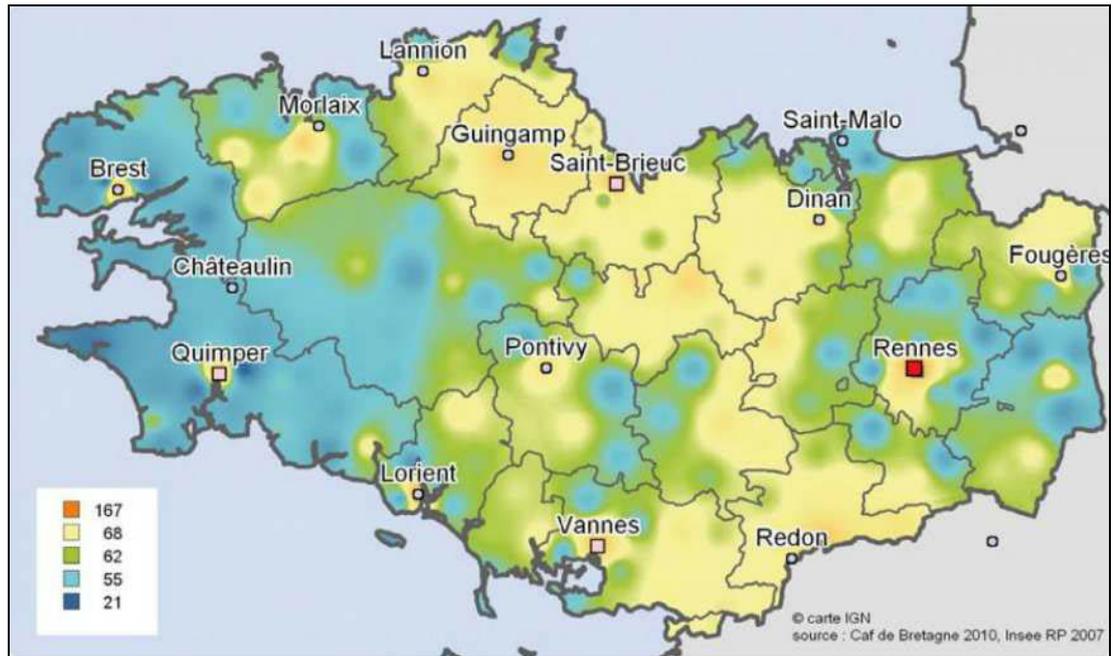
Carte 30. Part de la population couverte par une aide au logement en location dans le parc public pour 1000 habitants au 31/12/2010



Source : FBCAF, Cahier des données sociales, 2010

La carte qui suit, qui s'intéresse aux locataires du *parc privé*, est presque le miroir inversé de celle qui précède. Là où le parc public est peu développé, la population des locataires privés couverte par les aides au logement de la CAF est plus dense. La FBCAF note également que les territoires concernés sont souvent des « villes dites universitaires » où les allocataires sont en majorité des personnes seules et jeunes (nombre important de bénéficiaires de l'ALS).

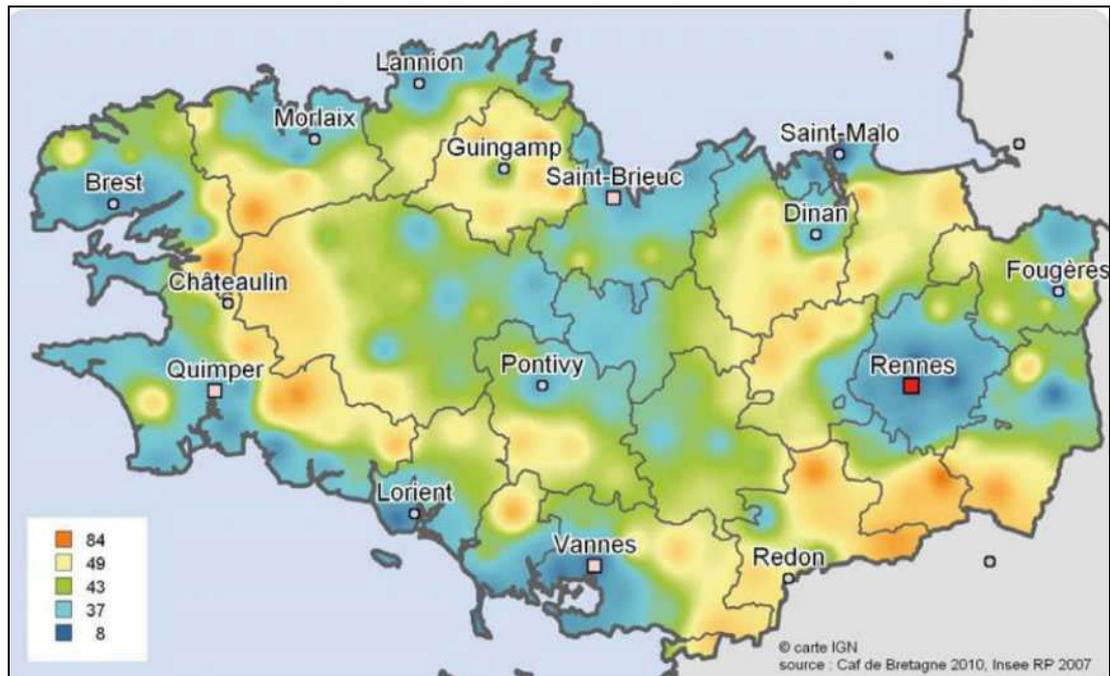
Carte 31. Part de la population couverte par une aide au logement en location dans le parc privé pour 1000 habitants au 31/12/2010



Source : FBCAF, *Cahier des données sociales*, 2010

Enfin, si l'on considère les accédants à la propriété, on observe que la densité de bénéficiaires d'une aide au logement de la CAF (la moitié des allocataires touchent l'ALF) est plus forte en périphérie des grands pôles urbains des agglomérations et dans les territoires rétro-littoraux, là où les prix du foncier sont plus abordables et les revenus des ménages plus faibles (voir supra).

Carte 32. Part de la population couverte par une aide au logement en accession pour 1000 habitants au 31/12/2010



Source : FBCAF, Cahier des données sociales, 2010

- Quelques enseignements, questionnements et inquiétudes sur l'évolution récente des aides au logement de la CAF...

Ces données émanant des CAF de Bretagne confirment que l'insécurité résidentielle varie selon la composition du ménage (isolé ou non), ses ressources (plafonds), son statut d'occupation (locataires/accédants), la nature publique ou privée du parc de logements où il réside. Ainsi, les plus grandes fragilités résidentielles, partiellement amorties, adoucies, viabilisées par les aides au logement, se retrouvent chez les personnes isolées et les familles monoparentales. Elles sont plus prégnantes dans le parc privé, particulièrement chez les locataires, donc dans les territoires où le parc social public est peu ou pas développé.

Il faut aussi noter que les propriétaires occupants pauvres ou modestes *ayant remboursé leur emprunt immobilier* ne bénéficient pas d'aide au logement de la CAF : ils n'apparaissent donc pas ici, bien que certains soient en situation de précarité résidentielle (habitat dégradé, précarité énergétique...). Par ailleurs, les effets de seuil sont parfois très brutaux : il n'est pas rare que, pour quelques

euros au-dessus du plafond de ressources, un accédant -ou un locataire- perde ses droits à une aide au logement.

Par ailleurs, écueil sérieux, les taux d'effort calculés par la CAF sous-estiment les charges *réelles* des locataires et accédants (elles sont estimées forfaitairement) et surtout leur caractère très inflationniste, en particulier les charges énergétiques. Ils ne prennent pas non plus en compte les coûts *indirects* pour se loger, en particulier ceux liés à l'éloignement des pôles urbains, de services et de transports en commun. Ils ne renseignent pas sur le « reste à vivre » des familles, c'est-à-dire sur les ressources restantes pour payer toutes les autres dépenses du budget familial (alimentation, santé, études, loisirs, transports, impôts...). On rappellera aussi qu'en cas de séparation d'un couple avec enfants et de garde alternée, l'aide au logement n'est plus versée qu'à un seul parent, ce qui fragilise financièrement le second.

On signalera aussi le fait que certains propriétaires, bénéficiant d'un versement de l'APL en tiers payant, peuvent être conduits à taire une situation d'impayés afin de continuer à la percevoir. Or, ce comportement tend à aggraver la situation de leur locataire comme la leur. En effet, le recouvrement des indus par les organismes sociaux étant devenu quasi systématiques, les arriérés d'impayés n'en seront que plus importants à terme. En outre, la méconnaissance de la situation par les organismes sociaux retarde la mise en place de mesures d'aide au maintien dans le logement et d'accompagnement social du locataire en difficulté.

Enfin, même si elles sont essentielles pour solvabiliser les ménages confrontés à des difficultés de logement, les aides de la CAF ont un sérieux problème de rapport au temps. Elles sont en effet calculées sur la base des revenus de *l'année n-2* ! Or, entre temps, les ressources des familles, leurs situations familiales et leurs parcours résidentiels peuvent être complètement bouleversés. En revanche, pour ce qui est de la non-rétroactivité des aides et de l'automatisme du recouvrement des indus, la réactivité est de plus en plus forte... D'où l'importance d'une information en temps réel des allocataires sur leurs droits sociaux pour prévenir ou limiter les sinistres budgétaires ou leur aggravation (ayants droits et leurs bailleurs en cas de versement en « tiers payant », pour éviter les recouvrements d'indus). Nous avons vu en effet que la perte des aides au logement pouvait favoriser les impayés de loyer, d'échéance de prêt immobilier ou de charges, précipitant des familles dans la spirale du surendettement et de l'expulsion, tout en insécurisant leurs bailleurs modestes.

1.2.2. Les aides au logement de la MSA en Bretagne

La MSA verse aussi des aides au logement pour aider ses allocataires modestes ou à faible ressources à réduire leurs dépenses de logement. Ses aides sont diverses : prestations légales (APL, ALF, ALS), prêts pour l'acquisition ou l'amélioration de l'habitat à taux avantageux, aides à l'adaptation du logement en cas de perte d'autonomie, secours aux familles en situation d'impayés de

loyer ou de charges, accompagnement social... Si toutes peuvent avoir pour effet d'aider à solvabiliser les ménages affiliés au régime agricole, nous ne présenterons ici que quelques données relatives aux prestations légales.

En France 1 actif sur 20 est affilié au régime agricole (MSA). Les salariés sont majoritaires (54,5%) par rapport aux non-salariés (exploitants)¹⁵². Sur l'ensemble de la population affiliée au régime agricole, les actifs ne représentent qu'1 ressortissant sur 5¹⁵³. La diminution séculaire de la démographie agricole explique que les retraités soient aujourd'hui très largement majoritaires.

Qu'en est-il en Bretagne ? Deux organismes gèrent la population affiliée : la MSA Armorique (Côtes d'Armor et Finistère) et la MSA des Portes de Bretagne (Ille-et-Vilaine et Morbihan). En agrégeant les données¹⁵⁴, on dénombrait 489 823 ressortissants au régime agricole en Bretagne au 1^{er} juillet 2011, dont 103 400 actifs (44 804 non salariés et 58 596 salariés). L'effectif des affiliés se répartit de manière équilibrée entre les deux organismes de rattachement.

Si l'on considère plus précisément ce qui intéresse notre étude, à savoir *les prestations logement* de la branche famille de la MSA en Bretagne (APL, ALF, ALS), actifs et inactifs confondus¹⁵⁵, on comptait fin 2011, près de 24 000 bénéficiaires d'une prestation logement¹⁵⁶, dont 13 000 non-salariés et 11 000 salariés¹⁵⁷.

Le système de protection sociale français (CAF/MSA) permet donc, par l'effet solvabilisateur des aides au logement, de diminuer le taux d'effort financier des ménages modestes ou à faibles ressources pour leur logement principal. Si d'autres aides financières contribuent aussi à solvabiliser les dépenses de logement des ménages (ex : Fonds de solidarité logement, prêts à taux zéro, allègements fiscaux, tarifs sociaux de l'énergie, accès au parc social public ou au parc privé conventionné, amélioration de l'habitat...), les prestations logement versées par la CAF et la MSA sont des *droits sociaux nationaux également garantis* et qui s'inscrivent dans la durée. Même si elles peuvent avoir certains effets inflationnistes, elles favorisent l'accès et le maintien dans le logement, préviennent et limitent fortement la fragilité résidentielle chronique, particulièrement pour les locataires du parc social public. Leur « décrochage » par rapport au rythme d'évolution du coût de la vie et du logement est toutefois une tendance alarmante dans un contexte de montée des précarités

¹⁵² <http://www.msa.fr/lfr/web/msa/chiffres-utiles-2012>, consulté le 31/10/2012

¹⁵³ 1,2 million d'affiliés actifs pour une population totale ressortissant au régime agricole de 5.6 millions de personnes au 31/07/2011 (source : Chiffres utiles-MSA 2012 – national).

¹⁵⁴ Source : Chiffres utiles – MSA 2012 – réseau, <http://www.msa.fr/lfr/web/msa/chiffres-utiles-2012>, consulté le 31/10/2012

¹⁵⁵ Nous n'avons pas ici la répartition actifs/inactifs pour les deux organismes. Pour la MSA Armorique, sur environ 12 000 prestations logements versées en 2011, près de 6400 concernaient des retraités et 5800 des actifs (source : Audition du 26/06/2012)

¹⁵⁶ Pour mémoire, les allocataires des prestations logement versées par les CAF de Bretagne (affiliés au Régime général) étaient environ 280 000 fin 2010.

¹⁵⁷ Source : MSA, Op.cit, chiffres arrondis.

économiques et sociales, alors même que le logement est devenu le premier poste budgétaire des ménages.

1.3. Aider à la maîtrise des charges courantes de logement

La solvabilisation durable des ménages actifs passe aussi par une meilleure maîtrise des charges courantes de logement, au-delà du paiement du loyer ou du remboursement d'emprunts immobiliers. Les dépenses les plus « solvabilisables » sont en effet celles qu'on ne fait pas ! D'où l'enjeu de maîtriser, autant que possible, l'évolution des charges de logement. Les ménages n'ont pas pris sur les tarifs de l'électricité, du gaz, du fuel, du bois, de l'eau, de l'assainissement, des ordures ménagères, de la téléphonie/internet... Ils doivent aussi « consentir » à des impôts nationaux et locaux dont l'assiette et les taux sont fixés par leurs représentants élus (taxes foncières, taxe d'habitation...). La marge de manœuvre est donc étroite : le coût du logement est essentiellement une *dépense contrainte*.

Pourtant, si la marge d'action est faible, elle existe néanmoins. Pour limiter, voire réduire, le coût de fonctionnement chronique du logement, il peut être rendu plus économe par *le bâti*, *les équipements* et par *l'usage*. Comment parvenir à une meilleure « sobriété résidentielle » en Bretagne ? Là encore, de nombreux acteurs et de multiples actions existent en Bretagne. L'inflation des charges énergétiques étant particulièrement galopante et préoccupante pour l'avenir, elle constitue une source de fragilisation résidentielle chronique, notamment parce que, comme nous l'avons vu, la Bretagne présente un important parc privé de grands logements individuels souvent mal isolés et diffus (maisons notamment).

Nous aborderons donc la question de la maîtrise des charges à travers l'exemple du défi majeur de la transition énergétique dans le bâtiment résidentiel, qui concerne non seulement l'action structurelle sur le bâti et son équipement, comme nous l'avons vu, mais également la maîtrise d'*usage* du logement. Comment aider les ménages à risque résidentiel à diminuer leurs charges énergétiques ?

Là encore, nous retrouvons de très nombreux acteurs territoriaux qui interviennent pour améliorer la situation : Espaces-info énergie, ADEME, collectivités locales, travailleurs sociaux, ADIL, CAF, associations de consommateurs et protection de l'environnement, bailleurs sociaux, EDF-GDF,... Il ne s'agit plus d'agir sur le bâti, ce qui est un préalable indispensable, mais sur la façon et l'art d'habiter, bref sur les comportements d'usage du logement. Ainsi, il ne sert à rien d'avoir le logement le mieux isolé de Bretagne et le système de chauffage le plus performant si les fenêtres restent ouvertes trop souvent ou si l'on ne maîtrise pas techniquement le système de régulation des émetteurs de chaleur... Pour certains ménages non avertis, ce n'est pas d'une information dont ils ont besoin, mais d'un véritable apprentissage, voire d'une éducation à habiter de manière plus économe. Nous illustrerons cette

problématique par deux initiatives exemplaires du Département et de la CAF d'Ille-et-Vilaine.

- « Clés de Fa » : un appartement pédagogique pour développer ses capacités à habiter et mieux maîtriser ses charges

En partenariat avec des bailleurs sociaux (Aiguillon Construction, Archipel Habitat), la CAF d'Ille-et-Vilaine, a créé un lieu d'accueil et d'accompagnement de locataires fragiles du parc public afin de les aider à mieux gérer leur façon d'habiter. Cette action intitulée « Clés de Fa » se déroule dans un local d'un quartier sensible de Rennes qui sert « d'appartement pédagogique ». Animé par un travailleur social en lien avec de nombreux partenaires locaux, ce lieu d'accueil vise à développer des connaissances et compétences personnelles non acquises pour mieux vivre dans son logement et son environnement social. Une pédagogie pratique innovante est utilisée, comme par exemple de remplir une baignoire avec des bouteilles d'eau pour prendre conscience de sa consommation d'eau... De la documentation, des expositions et des ateliers permettent aussi aux habitants de progresser dans la maîtrise de leur consommation d'énergie, de téléphonie/internet, dans la connaissance des droits et obligations du locataire... Des conseils sont aussi délivrés sur l'appropriation de l'espace intime, par exemple : en cas de séparation et de garde alternée, faut-il vraiment un T4 avec une chambre pour chaque enfant ou ne peut-on envisager un aménagement de l'espace plus imaginatif et économe (même si les éventuelles « rivalités » entre parents peuvent pousser l'un d'eux à vouloir faire mieux que l'autre...) ? Les représentantes de la CAF, lors de leur audition, ont insisté sur la nécessité de prendre en compte la dimension culturelle et psychologique du logement pour aider les familles à mieux maîtriser leurs charges.

- CDAS Rennes-Est : une visite conseil d'un travailleur social formé pour lutter contre la précarité énergétique

Le Centre départemental d'action sociale (CDAS) de la couronne Rennes-Est (Conseil général 35) expérimente, depuis 2011, une intervention à domicile auprès de ménages défavorisés afin de prévenir et de lutter contre la précarité énergétique¹⁵⁸. Un travailleur social, conseiller en économie sociale et familiale (CESF), formé à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables, effectue des diagnostics afin d'identifier, avec les habitants, les gisements potentiels d'économie d'eau et d'énergie.

Les solutions pratiques proposées sont aussi bien techniques que liées aux usages quotidiens du logement. Par exemple, pour réduire les factures d'électricité, il peut être conseillé d'acheter des multiprises avec interrupteur pour réduire la consommation des appareils en veille (ordinateur, TV, boîtier

¹⁵⁸ Audition du 20/3/2012 au CESER de Mme Martine Gieseler, Responsable CDAS Rennes-Est, CG 35, et de M. Jean-Yves Diguët, CESF formé à l'efficacité énergétique et aux énergies renouvelables. Voir aussi, article paru dans « Nous, vous, Ille » n°99, octobre, novembre, décembre 2012, pp 24-25

TNT...), de remplacer les ampoules à incandescence par des lampes à basse consommation, de dégivrer plus souvent son réfrigérateur/congélateur, de vérifier le bon fonctionnement de la ventilation, de mieux isoler les ouvertures extérieures (fenêtres) ou intérieures (portes), les combles, le ballon d'eau chaude de la chaudière, d'utiliser un programmateur journalier pour le chauffage... Des recommandations sont aussi faites pour réduire sa consommation d'eau : pose de mousseurs-aérateurs sur les robinets, chasses d'eau à double commande, douches courtes plutôt que bains, etc. Lorsque des travaux plus importants sont nécessaires (ex : isolation), il peut être fait appel au bailleur et aux Compagnons bâtisseurs.

Ces conseils s'adressent pour l'instant essentiellement à des locataires fragilisés du parc social public ayant déjà bénéficié, au moins 3 fois dans les 3 dernières années, du Fonds de solidarité logement¹⁵⁹ (FSL) : fonds impayés eau/énergie/téléphonie et accompagnement social lié au logement (ASLL). Les solutions techniques et comportementales mises en place, qui sont à la fois préventives et curatives, permettent à certaines familles d'économiser jusqu'à un mois de loyer résiduel par an (environ 150 €/an). Cette somme peut apparaître modeste, mais pour une famille au RSA en situation de précarité énergétique et d'impayés récurrents, elle est loin d'être négligeable. Elle peut même contribuer à prévenir le risque d'expulsion.

Cette récente action d'accompagnement social et technique est très intéressante. Elle mériterait sans doute d'être élargie aux ménages en difficulté du *parc privé* : locataires et propriétaires occupants pauvres ou modestes en situation ou à risque de précarité énergétique. On peut également souligner l'enjeu de la double formation des travailleurs sociaux pour intervenir sur ce type de facteurs chroniques de fragilisation résidentielle, mais aussi de celle des techniciens du bâtiment à l'intervention sociale, ce que savent faire, par exemple, les Compagnons bâtisseurs.

Vers une progressivité tarifaire des « services essentiels » ?

Dans un rapport remis au gouvernement en janvier 2010 intitulé « Transformation des modes de vie, des comportements et de la consommation¹⁶⁰ », la mission présidée par Alain Chosson, Vice-président de la CLCV, et Pierre Saglio, Président du mouvement ATD Quart Monde France, plaçait l'éradication de la pauvreté au cœur du « développement durable et équitable pour tous ». Elle préconisait notamment de « garantir l'accès aux services essentiels, en appliquant notamment certains principes de tarification pour permettre à chacun d'en bénéficier tout en limitant les surconsommations ». Plus précisément, elle souhaitait la mise en place d'une « tarification progressive et modulée des services essentiels » qui serait « combinée avec des mesures d'aide à l'investissement qui permettent de réduire les consommations, notamment l'eau et

¹⁵⁹ Les FSL de Bretagne sont présentés plus loin

¹⁶⁰ Consultable sur <http://www.developpement-durable.gouv.fr/document103851>, synthèse : <http://www.developpement-durable.gouv.fr/document103852>

l'énergie, et avec un dispositif global de solvabilisation des ménages, via le « forfait charges » des aides au logement ».

D'autres propositions sont faites pour favoriser « l'accès de tous aux services essentiels et aux droits de tous ». Parmi ces « services essentiels », sont notamment cités, en plus de l'eau et de l'énergie : l'assainissement, la mobilité, les moyens de paiement et de communication...

Dans le prolongement de ce rapport, à l'automne 2012, une proposition de loi a été déposée à l'Assemblée nationale visant à instaurer des tarifs progressifs de l'énergie, avec un système de bonus/malus par pallier prévoyant en parallèle plusieurs mesures d'aide et d'accompagnement pour les personnes défavorisées habitant des logements énergivores. Assez complexe, ce dispositif législatif ayant suscité de nombreux débats, en particulier au Sénat, n'a pas encore été adopté par le Parlement à l'heure où nous finalisons ce rapport (décembre 2012).

1.4. Développer l'accompagnement social de proximité

A travers les exemples déjà présentés, nous avons vu que la plupart des acteurs prévoyait un accompagnement social, soit directement, soit indirectement en orientant les personnes en difficulté vers des services et travailleurs sociaux : ADIL, bailleurs sociaux, CAF, Conseil général (FSL), CCAS, associations de défense et de solidarité (locataires, propriétaires), professionnels de la justice et du droit, services sociaux d'entreprises, EDF, GDF, services des eaux... Selon que l'on réside dans le parc public ou le parc privé, l'accompagnement social n'est pas le même. Pourtant, des acteurs territoriaux, tels que le SIRES 56, exemple que nous prendrons ici, parviennent à développer un accompagnement social tant préventif que curatif pour des locataires du parc privé à vocation sociale (conventionné et libre), sécurisant simultanément leurs bailleurs.

1.4.1. Parc public, parc privé : le filet de sécurité résidentielle n'est pas le même

Les auditions et recherches menées pour la présente étude ont mis en évidence une différence très importante de suivi social entre les ménages actifs occupant le parc public et ceux résidant dans le parc privé. En effet, d'une manière générale, les locataires du parc social public bénéficient d'une veille, d'un système d'alerte, de suivi et d'accompagnement social quasi permanent de la part de leurs bailleurs. De l'accès au maintien dans le logement, en passant par le relogement si nécessaire, les habitants du parc social ne sont pas laissés à eux-mêmes. Il y a bien sûr des expulsions dans le parc public, mais celles-ci sont très rares et lorsqu'elles ont lieu, c'est souvent que le dialogue a été irrémédiablement rompu entre le locataire et le bailleur. Le plus souvent le bailleur social mobilise très activement ses services sociaux et ses partenaires afin de trouver une solution pour remédier aux difficultés des ménages, aux impayés (ex : plan d'apurement) et prévenir l'expulsion. En bref, les locataires

du parc public social bénéficiant de nombreux droits, services et supports sociaux pour sécuriser leurs trajectoires résidentielles.

A contrario, les locataires ou les propriétaires occupants du parc privé libre sont pratiquement sans filet de sécurité résidentielle. En cas de difficulté, le maintien dans le logement est d'abord une affaire privée ; il est donc beaucoup plus incertain et aléatoire que dans le parc public où l'accès aux droits et aux services sociaux est organisé collectivement, en un mot : institutionnalisé. Il reste que, comme nous l'avons vu, les logements du parc social public ne représentent en Bretagne que 10% de l'ensemble des résidences principales et qu'ils sont de surcroît très inégalement répartis géographiquement. Comment, dans ses conditions, sécuriser les occupants actifs en difficulté ? Par quels modes d'accompagnement social ?

1.4.2. Un exemple de suivi et d'accompagnement social de locataires du parc privé social : le SIRES 56

Nous avons déjà présenté l'action du SIRES 56 qui, en sécurisant simultanément les propriétaires privés bailleurs et leurs locataires, agit pour le développement du *parc privé à vocation sociale*¹⁶¹. Pour ce faire, l'association exerce une grande vigilance sur l'évolution des situations personnelles et sociales des locataires. Une conseillère en économie sociale et familiale¹⁶² (CESF) est chargée de ce suivi et de cet accompagnement social. Très réactif, ce service social privé intervient le plus en amont possible pour prévenir les difficultés et leur aggravation, notamment en cas d'impayé. Au plus près des difficultés, chroniques ou subites, rencontrées par les locataires et les bailleurs privés, la CESF nous a fait part de son diagnostic et des moyens, à ses yeux susceptibles de prévenir les fragilités résidentielles ou, le cas échéant, d'y remédier pour aider au maintien dans le logement des actifs. Cette action nous paraît exemplaire, en particulier par sa dimension préventive. Nous reprenons donc ici les principaux éléments de l'audition et de la contribution écrite du SIRES 56.

De son expérience de terrain, elle confirme de nombreux facteurs de fragilisation résidentielle que nous avons, pour la plupart, déjà identifiés (voir supra), mais en les précisant utilement¹⁶³. Ceux-ci peuvent être isolés ou se cumuler :

- perte ou précarité de l'emploi (CDD mais aussi CDI à petits revenus et CDI/CDD à temps partiel) ;
- faiblesse de revenus qui ne permettent plus de faire face aux factures et difficulté dans la gestion (la priorité n'est pas au paiement du loyer).

¹⁶¹ Le SIRES suit aussi des locataires du parc privé libre, parc social de fait

¹⁶² Mme Stéphanie Cadro

¹⁶³ Ce diagnostic comme on le voit regroupe ce que nous avons appelé des facteurs chroniques et des causes subites de fragilisation. Nous les présentons ensemble ici, car ils constituent le quotidien du service social du SIRES qui est vigilant *simultanément* sur chacun d'entre eux : l'accompagnement social suppose en effet une approche globale et multifactorielle des difficultés des personnes et familles.

- séparation conjugale (jeunes qui s'installent en couple mais qui se séparent très rapidement et autres séparations pour tous les âges) ;
- problèmes de santé et d'addictions (alcool notamment)
- incarcération

Concernant plus spécialement les *ménages actifs*, le SIREs 56 précise ces facteurs de fragilisation à partir de cas réels rencontrés :

- baisse de revenu (perte d'emploi d'une personne du couple) ;
- période de CDD ou d'intérim suivie d'une période de chômage avec des difficultés pour un public fragilisé de constituer le dossier Pôle emploi, ce qui peut entraîner une indemnisation retardée et donc des impayés ;
- lorsque les enfants sont âgés de 21 ans, ils n'entrent plus dans le calcul de l'aide au logement (s'ils ne travaillent pas, ils restent à la charge de leur famille) ;
- séparations conjugales entraînant des difficultés du fait d'une baisse de revenus et quand la personne quittant le domicile s'occupait de la gestion du foyer ;
- en cas d'arrêts maladie, les délais de traitement du dossier à la CPAM peuvent occasionner des retards de loyer ;
- décès d'un conjoint.

A partir de ce diagnostic, que fait le service social du SIREs 56 pour favoriser le maintien dans le logement des ménages ? L'accompagnement social mis en place est à la fois *préventif*, dès la phase d'attribution du logement, et *curatif*, en cours de location.

- Un accompagnement social à la fois préventif...

La première phase de sécurisation est essentielle pour prévenir d'éventuelles difficultés ultérieures. Elle se joue au stade précoce de *l'attribution du logement* et de l'entrée dans les lieux. Après diffusion de l'annonce de mise en location auprès de son réseau partenarial (circonscriptions d'action sociale, mairies, CCAS, associations...) et par voie de presse, le SIREs sélectionne des candidats respectant les plafonds de ressource compatibles avec l'accès au parc privé conventionné. Lors d'un entretien préalable sont abordées les questions de la situation familiale, sociale, financière et professionnelle. Ils sont aussi interrogés sur leurs conditions de logement antérieures. Le logement est ensuite attribué en fonction d'un certain nombre de critères : capacité à régler le résiduel de loyer (suite au calcul de l'estimation d'allocation logement) ; composition familiale par rapport à la taille du logement ; urgence de la situation ; éligibilité à la Garantie des risques locatifs (GRL) si le propriétaire y a souscrit.

Lorsque le logement est attribué, un « état des lieux éducatif » est organisé. La négociatrice du SIREs remet au locataire un guide d'accueil « Bienvenue chez vous ». Des conseils d'utilisation et d'entretien des équipements sont aussi donnés afin de convaincre le preneur qu'un bon entretien régulier évite des dégradations futures. Celles-ci peuvent effet être une source de litige avec le

bailleur à la sortie et freiner la mobilité résidentielle future (frais de remise en état). Le locataire bénéficie aussi d'une assistance dans ses démarches administratives : demande d'aide au logement, dossiers Locapass (Action logement), FSL, assurance, compteurs EDF, eau, centre des impôts, changement d'adresse... Autres mesures préventives d'éventuels impayés : le mode de paiement du loyer par prélèvement automatique est privilégié (65% des locataires) à une date qui fait suite à la perception des revenus des locataires tout en gardant une grande souplesse (échange avec certains locataires à chaque fin de mois afin de savoir quel mode de règlement leur convient le mieux pour le mois à venir) ; le versement de l'aide au logement (CAF/MSA) est systématiquement effectué en tiers payant, ce qui sécurise fortement le bailleur (sauf à devoir reverser des indus d'APL).

Avec l'ensemble de ces mesures très concrètes, on est ici clairement dans la *prévention précoce* de difficultés chroniques qui peuvent provoquer des impayés et leur conséquence ultime, l'expulsion.

- ...et curatif

Mais le suivi social du SIRES ne se limite pas à une intervention au stade initial de l'attribution du logement, il s'exerce pendant toute la durée de la location. Ainsi, en cas d'impayés, il se montre très réactif. Une lettre de rappel est rapidement adressée aux locataires, tout en les contactant par téléphone, directement ou par l'intermédiaire de travailleurs sociaux, voire de membres de leur famille. Si aucune solution n'est trouvée ou si le locataire ne se manifeste pas, le SIRES se rend au domicile. Il parvient en général à un accord sur un échéancier d'apurement la dette (loyer et charges). Les modalités de paiement du loyer peuvent être ajustées (date et mode de paiement) et des aides financières ou à la gestion budgétaire demandées en lien avec les travailleurs sociaux.

Toujours dans cet esprit de prévention et d'anticipation, les locataires sont aussi contactés dès que le SIRES a connaissance d'une augmentation de loyer suite à une baisse des aides au logement. En cas d'utilisation non paisible du logement, les locataires se voient rappeler leurs droits et obligations, pour assurer leur maintien dans le logement et éviter toute dégradation de la situation. Enfin, le SIRES recherche un accord avec les propriétaires pour ne pas appliquer automatiquement la révision annuelle des loyers, ce que ceux-ci, en règle générale, acceptent, y compris dans le parc privé libre (non conventionné).

Malgré ces mesures préventives et curatives, dans un contexte de crise économique et sociale, le SIRES 56 constate que, depuis janvier 2011, le nombre de procédures d'expulsion est en forte augmentation (commandements de payer demandés directement par le SIRES ou par un assureur dans le cadre de la GRL), de même que celui des dossiers de surendettement. Toutefois, si ces tendances récentes sont inquiétantes, il reste que l'action préventive et curative du SIRES, avec ses partenaires, parvient à sécuriser *simultanément* les locataires et les propriétaires bailleurs. Ainsi, il constate qu'il y a au final « assez

peu d'impayés avec des locataires bénéficiaires de minima sociaux car l'APL couvre une grande partie du loyer¹⁶⁴ ».

Nous nous sommes attardés un peu sur cette action d'accompagnement social du SIRE56 car elle donne des pistes d'action très concrètes pour prévenir et traiter l'insécurité résidentielle chronique *dans le parc privé*, qu'il soit conventionné ou non (parc social de fait). Elle montre que dans une logique réellement préventive, l'accompagnement social ne devrait pas être réservé aux seuls ménages en grande difficulté. Ne faudrait-il pas d'ailleurs envisager une éducation au logement et à la gestion budgétaire pour tous ? Encore faudrait-il que les services éducatifs et sociaux en aient les moyens humains, financiers et temporels, ce qui est loin d'être le cas à ce jour.

Pour prévenir, réduire, voire éliminer les facteurs chroniques de fragilisation résidentielle, nous avons vu que de nombreux acteurs en Bretagne agissaient déjà pour améliorer l'accès aux droits et aux services des personnes et familles vulnérables, aidaient à leur solvabilisation et favorisaient une meilleure maîtrise des charges de fonctionnement du logement. Si certains ménages actifs parviennent à bénéficier de ces actions de manière relativement autonome, d'autres, en plus grande difficulté sociale ou économique, ont besoin, comme nous venons de le voir, d'un accompagnement social plus attentif, à la fois préventif et curatif.

2. Amortir les facteurs *brutaux* d'insécurisation : les aléas et accidents de la vie

Comme nous l'avons vu dans la première partie du rapport, les facteurs accidentels de fragilisation résidentielle résultent, d'une rupture brutale dans les conditions d'existence et de ressources des ménages. Cette fracture résidentielle peut aussi bien être provoquée par un accident de la vie que par une accumulation silencieuse de vulnérabilités chroniques. Nous n'insisterons pas ici sur ces causes chroniques puisque nous venons de les présenter au point précédent. S'agissant des accidents de la vie, nous avons précédemment identifié cinq séries de facteurs soudains de fragilisation : les chocs professionnels, les chocs familiaux, la survenance d'une maladie ou d'un handicap, les pertes de droits ou chocs judiciaires et, d'une manière générale, tout autre imprévu financier difficilement supportable (voir supra).

Ces chocs divers, qu'il est difficile de prévenir, font que le taux d'effort financier pour se loger augmentant, le reste à vivre diminue d'autant. Que faire pour encaisser, amortir, adoucir ces chocs biographiques et leur impact sur les

¹⁶⁴ Exemple donné par le SIRE56 : une personne touchant 417,94 € de RSA et 249,44 € d'APL pour un loyer de 280 €. Le loyer résiduel est de $280 - 249,44 = 30,56$ €/mois. Le SIRE56 signale que les personnes touchant une pension d'invalidité rencontrent plus de difficultés.

trajectoires résidentielles ? Nous ne présenterons pas ici, sauf de manière allusive, les dispositifs d'hébergement d'urgence qui ne sont pas inclus dans le périmètre de notre étude. Ils sont pourtant essentiels pour éviter les effets traumatisants et déstructurants de la rue. La question de la fluidification des trajectoires résidentielles entre l'hébergement et le logement ordinaire n'est pas moins importante, elle mériterait sans doute une étude en soi¹⁶⁵. Sans rechercher là encore l'exhaustivité, nous nous attacherons plutôt à donner un aperçu synthétique de quelques dispositifs de sécurisation existants en Bretagne qui permettent aux ménages actifs en difficulté subite de se maintenir dans le *logement ordinaire* (maintien) ou d'en changer plus facilement (accès).

Ces dispositifs de sécurisation face aux accidents de la vie s'inscrivent à la fois dans un système privé de « protection rapprochée » (2.1) et dans un système de « protection sociale et publique » (2.2) qui interagissent et se complètent.

2.1. Un système privé de « protection rapprochée » aussi important qu'inégalitaire

Pour décrire l'ensemble des solidarités privées de proximité pouvant servir de « *supports*¹⁶⁶ » à l'individu face aux aléas de l'existence, le sociologue Robert Castel emploie l'expression de « protection rapprochée¹⁶⁷ ». Cette notion peut éclairer notre problématique de sécurisation des trajectoires résidentielles face aux accidents de la vie. En effet, en l'absence ou en complément des dispositifs sociaux et publics, une personne, un couple ou une famille soudainement fragilisés peuvent aussi s'appuyer sur un réseau d'entraide, de soutien social et économique d'ordre privé, qu'il soit désintéressé ou à but lucratif. Nous présenterons trois lieux de solidarité, plus ou moins naturels, plus ou moins intéressés, pour illustrer ce point : la communauté des proches, l'économie sociale et solidaire, l'entreprise privée à but lucratif. Ce réseau de « protection rapprochée » est à mobiliser, encore faut-il qu'il existe, ce qui pose la question plus vaste de l'inégalité des ménages devant l'individualisation et la « privatisation¹⁶⁸ » des risques sociaux et économiques, dont l'inégale répartition du risque résidentiel n'est probablement qu'un symptôme.

2.1.1. La communauté des proches : familiaux et familiers

Le premier soutien de proximité, lorsque surgissent les difficultés face au logement, est constitué de la communauté des proches, familiaux et familiers, c'est-à-dire de l'entourage familial, amical, du voisinage et des autres personnes

¹⁶⁵ Sur ce sujet, voir l'étude de l'IGAS, « Développer la fluidité des parcours, de l'hébergement au logement », Isabelle Rougier, février 2009

¹⁶⁶ Nous reprenons ici une notion phare du sociologue, Robert Castel

¹⁶⁷ Robert Castel, « L'insécurité sociale – Qu'est ce qu'être protégé ? », 2003, Seuil, République des idées

¹⁶⁸ Au sens de « faire reposer sur les personnes privées »

en relation de proximité (les « familiers » du ménage). Le sociologue Max Weber parle d'une « solidarité mécanique » liée au groupe d'appartenance. Elle dépend en grande partie du capital relationnel ou social du ménage, mais aussi des traditions locales ou communautaires.

Lorsqu'un choc familial de type séparation, divorce ou décès vient percuter la trajectoire résidentielle d'un ménage, le support de la communauté des proches est souvent primordial pour éviter, dans l'urgence, les écueils personnels, sociaux ou économiques. Elle rompt l'isolement social qui précipite la chute résidentielle. Nous avons vu par exemple que, lorsqu'un ménage est menacé d'expulsion, l'hébergement temporaire chez des proches joue souvent un rôle de refuge pour permettre, dans l'urgence, une transition résidentielle (ex : retour chez les parents). De même, ce soutien social des proches permet à de nombreux actifs en insertion ou en mobilité professionnelle dans des zones immobilières tendues, un premier point de chute résidentiel dont le caractère occasionnel devient, pour certains, récurrent, faute d'alternative pour accéder au logement autonome. Comme le titrait un article du Monde, pour ces pratiquants contraints du nomadisme résidentiel, de la cohabitation temporaire, c'est le « viens chez moi, j'habite sur le canapé d'une copine » ! Le « *couch surfing*¹⁶⁹ » n'est en effet pas qu'un mode original et bon marché de voyage touristique affectionné par les jeunes de la Génération Y, il est devenu pour certains un mode de logement courant subi¹⁷⁰.

Le choc résidentiel peut donc être en partie ou temporairement amorti par la solidarité des proches, avant qu'une solution de logement autonome ne redevienne possible. Reste à disposer d'un réseau social et d'un capital social suffisant... et à supporter la relation de *dépendance* qui en découle.

2.1.2. L'économie sociale et solidaire : se prendre en main solidairement et collectivement

A côté des solidarités résidentielles apportées par la communauté des proches, d'autres formes d'entraide mutuelle ou communautaire existent. Nous faisons référence ici aux organisations de l'économie sociale et solidaire : associations, mutuelles, coopératives, fondations.

Les associations sont en première ligne de la prévention et de la lutte contre le mal-logement en France. Ancrées localement, elles interviennent pour informer, conseiller, accompagner, défendre les ménages fragilisés face au logement : associations de défense des locataires et propriétaires (CLCV, CNL, CSF, Que Choisir, UNPI, ADIL, Pact-HD, Compagnons bâtisseurs, etc.), associations de solidarité (Secours populaire, Secours catholique, Droit au logement...).

¹⁶⁹ En français, surfer d'un canapé à l'autre...

¹⁷⁰ C'est particulièrement visible pour les jeunes actifs arrivant en région parisienne

Les mutuelles développent aussi des actions de solidarité et des systèmes assurantiels pouvant contribuer à sécuriser les locataires, les propriétaires occupants ou bailleurs : assurances habitation-famille, garantie de loyers impayés (GLI), prévoyance (ex : garantie de maintien de salaire, décès, maladie, handicap), etc.

Les coopératives ont un rôle important dans l'habitat, ne serait-ce que parce qu'elles sont l'une des composantes historiques du mouvement HLM en France. On pense aussi aux coopératives de crédit que sont les grandes banques¹⁷¹ telles que les Caisses régionales du Crédit agricole de Bretagne ou du Crédit mutuel de Bretagne, le Crédit coopératif, les Caisses d'Épargne (voir encadré ci-après)... Autres formes de coopératives ayant le vent en poupe : les coopératives d'habitants qui regroupent solidairement des particuliers décidant d'autogérer collectivement leur habitat groupé.

**Contentieux immobilier et soutien de caisses régionales de banques
de l'économie sociale à des clients accédants en difficulté
victime d'accidents de la vie**

Lors de leur audition¹⁷², les représentants du Comité régional Bretagne de la Fédération bancaire française ont souligné ce paradoxe à leurs yeux : alors qu'au plan individuel, le contentieux sur les prêts immobiliers est une épreuve majeure source possible d'exclusion sociale, pour les banques, les clients accédants en difficulté, représentent en volume des situations marginales. Ainsi, en Bretagne, ce contentieux ne représente que 0,9% des encours de prêts et 6 prêts pour 1000 accordés. Quant aux ventes sur saisie immobilière (résidence principale), leur proportion est de 3.6 ventes pour 10 000 prêts accordés. Engager une saisie immobilière est une solution de dernier recours, et l'exécution n'intervient que lorsque toutes les autres tentatives ont échoué en amont.

Le Comité régional a également insisté sur le rôle préventif des banques envers leurs clients. Selon ses représentants, les mesures de prévention se déclinent en 4 axes : « le professionnalisme bancaire ; la couverture des assurances ; la gestion amiable des difficultés ; les dispositifs spécifiques ».

Il existe des fonds d'entraide dans certains établissements qui prévoient un accompagnement financier et psychologique en relation avec un travailleur social pour « remettre le client en course, pour continuer sa vie ». Par exemple, il peut arriver que pendant 3 à 6 mois, la banque prenne en charge le remboursement de l'emprunt en cas d'accident de la vie... Parmi ces fonds d'entraide, on peut citer les exemples relevant de caisses régionales banques de l'économie sociale (coopératives de crédit) : le dispositif « Comptes sensibles » du CMB ou celui des « Points passerelles » du Crédit agricole. En conjuguant des actions d'ordre social (médiation, orientation, conseils éducatifs et budgétaires...) et d'ordre financier (offres de rachat de crédit, de microcrédit...), près de 8 bénéficiaires sur 10 sont « remis en selle » selon le Comité régional de la Fédération bancaire française.

¹⁷¹ Celles-ci sont aussi souvent dans l'économie capitalistique (Holding, filiales...)

¹⁷² Audition au CESER Bretagne du 11 juin 2012

Quant aux fondations, comment ne pas citer la Fondation Abbé Pierre qui dispose d'une Agence régionale en Bretagne, ou la Délégation régionale de la Fondation de France en Bretagne qui abrite en son sein de nombreuses autres fondations développant des actions de solidarité dans le domaine du logement.

Parce qu'elles sont ancrées dans les territoires au plus près des besoins de ses adhérents, de ses sociétaires et, au-delà, de l'ensemble des populations en difficulté, les organisations de l'économie sociale participent donc de cette protection rapprochée d'utilité sociale qui permet de prévenir ou d'amortir les chocs résidentiels.

2.1.3. Dans le cadre du droit des entreprises privées: une responsabilité sociale portée par les partenaires sociaux face au logement des salariés

Sans être de l'économie sociale et solidaire, les banques et les assurances relevant de l'économie capitaliste, ont aussi des systèmes de gestion du risque résidentiel : assurances décès-invalidité de prêts immobiliers, assurances « perte d'emploi », assurances « dépendance », assurances « habitation-famille », assurances contre les risques locatifs et les impayés de loyer, convention « AERAS » (S'Assurer et Emprunter avec un Risque Aggravé de Santé)... Les banques capitalistes recherchent le plus souvent des solutions amiables, négociées avec leurs clients de bonne foi victimes d'un accident de la vie provoquant des difficultés financières¹⁷³ : plan d'apurement des dettes, facilités de trésorerie ponctuelles, etc. Les sanctions et le contentieux n'arrivent en général qu'en cas d'échec des tentatives d'arrangements...

Dans le cadre du droit des entreprises privées, des TPE-PME aux grandes entreprises, les partenaires sociaux développent aussi, directement ou indirectement, diverses actions de soutien pour aider leurs salariés confrontés à un accident de la vie ou à un choc professionnel pouvant induire des difficultés face au logement : perte d'emploi, réduction d'activité contrainte, mutation professionnelle subie... Ses dirigeants peuvent le faire spontanément, par souci d'entraide, de solidarité (ex : entreprise artisanale), voire d'humanisme et/ou par l'intermédiaire de mécanismes collectifs de solidarité tels que les cotisations sociales patronales à la sécurité sociale ou les versements à Action logement¹⁷⁴ (en Bretagne ESPACI/INICIAL) liés à la « Participation des employeurs à l'effort de construction » (PEEC). Les syndicats de salariés interviennent aussi dans la gestion de ces actions, mécanismes et organismes de solidarité collective d'entreprise.

¹⁷³ Voir encadré au point précédent

¹⁷⁴ Voir en annexe le tableau de synthèse des aides d'Action logement.

Le droit des entreprises privés et l'action des partenaires sociaux permet aussi d'accorder des aides ponctuelles aux salariés en mobilité professionnelle individuelle ou collective, soit directement, soit en faisant appel aux produits et services d'Action logement ou d'un prestataire privée, tel que par exemple, les services de « relocation » de l'entreprise « e-mobilia » auditionnée par le CESER pour cette étude¹⁷⁵.

Exemple d'un service privé de « relocation » : E-mobilia Bretagne

E-mobilia¹⁷⁶ est une entreprise créée en 2008 spécialisée dans les services de « relocation » des salariés en mobilité professionnelle, essentiellement au niveau national. Elle accompagne, chaque année, le plus souvent à la demande de services de ressources humaines d'entreprises, la mobilité professionnelle et l'accueil de 100 à 150 familles qui s'installent en Bretagne. Les entreprises clientes déterminent les flux et les modalités d'accompagnement.

Lors de son audition, Mme Aurélie Djadel, responsable d'E-mobilia Bretagne, a souligné qu'aujourd'hui, la problématique de la mobilité n'est plus seulement internationale mais nationale. Les parcours professionnels exigent en effet plus de mobilité. Les entreprises peuvent accompagner leurs collaborateurs, lors de recrutement ou de mutation.

En accompagnant les mobilités individuelles ou collectives de salariés, E-Mobilia offre différents services couvrant toute « la chaîne de la relocation » : du déménagement jusqu'à la scolarisation des enfants, en passant par la recherche du logement (en location ou acquisition) ou l'organisation des transports domicile-travail...

Même si les services RH sollicitent plus facilement E-mobilia pour les mobilités de cadres, l'entreprise accompagne aussi celles de salariés de la grande distribution, y compris d'ouvriers (ex : plan de mobilité collective suite à changement géographique de lieux de production).

Ces soutiens professionnels et même interprofessionnels de proximité concourent au système de protection rapprochée des salariés en difficulté face au logement. Elles sont même à l'origine du logement social en France à la fin du XIXème siècle. Elles constituent une expression concrète de la responsabilité sociale de l'entreprise. Reste à s'interroger sur le fait de savoir pourquoi l'enjeu de la sécurisation résidentielle n'est pas systématiquement pris en compte dans les plans de sauvegarde de l'emploi, lorsqu'une entreprise doit procéder à des licenciements économiques.

2.1.4. La privatisation du risque résidentiel n'est pas sans risque... car, seule, elle est profondément inégalitaire

Après ce très rapide survol du système privé de « protection rapprochée » des ménages actifs confrontés à un risque brutal de fragilisation résidentielle, on ne

¹⁷⁵ Audition du 26 juin 2012

¹⁷⁶ <http://www.e-mobilia.com/>

peut que se réjouir pour ceux... qui bénéficient effectivement de ces solidarités privées. La privatisation du risque résidentiel n'est pas sans risque pour les autres ! Pour ceux en effet qui n'ont ni capital social, ni accès à l'économie sociale et solidaire, ni protection professionnelle privée bienveillante, ni un niveau de propriété ou de patrimoine privé garantissant une relative sécurité financière, ce système de « protection rapprochée » est défaillant pour faire face à l'insécurité résidentielle liée aux aléas et accidents de la vie. Par ailleurs, il est susceptible de mettre les ménages en situation de dépendance de type « familialiste¹⁷⁷ », communautariste, paternaliste ou corporatiste. Jadis, au Royaume de France, ce système de « protection rapprochée » était même l'une des caractéristiques de l'Ancien Régime. Ailleurs, poussé à l'extrême, il peut même être au fondement de société de type sectaire ou mafieux. Sans aller jusqu'à ce paroxysme, ce système est dans tous les cas, *lorsqu'il est exclusif*, profondément inégalitaire ; la solidarité sociale et résidentielle reposant essentiellement sur des relations asymétriques de dépendance entre individus ou groupes sociaux, sur l'inégale répartition de la propriété privée, du travail et des revenus, et non sur *l'égalité républicaine des droits* entre citoyens.

2.2. Le système de protection sociale et publique

Parce que la lutte contre l'insécurité sociale et résidentielle ne peut reposer uniquement sur un système privé de protection rapprochée, le Programme du Conseil national de la Résistance du 15 mars 1944 posait les bases de la Sécurité sociale de l'après-guerre. Il proposait en effet « un plan complet de sécurité sociale, visant à assurer à tous les citoyens des moyens d'existence, dans tous les cas où ils sont incapables de se le procurer par le travail, avec gestion appartenant aux représentants des intéressés et de l'Etat ». De cet acte fondateur jusqu'à la consécration législative du droit au logement opposable (DALO) en 2007, ce bien de première nécessité qu'est le logement devient un droit garanti par l'Etat.

**Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable
et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale**

Article L 300-1 du Code de la construction et de l'habitation

« Le droit à un logement décent et indépendant, mentionné à l'article 1er de la loi n° 90-449 du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement, est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière et dans des conditions de permanence définies par décret en Conseil d'Etat, n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir. Ce droit s'exerce par un recours amiable puis, le cas échéant, par un recours contentieux dans les conditions et selon les modalités fixées par le présent article et les articles L. 441-2-3 et L. 441-2-3-1. »

¹⁷⁷ Dépendance à la famille

Face aux aléas et accidents de la vie, les ménages bénéficient donc d'un système collectif de protection sociale et publique qui socialise le risque résidentiel. Les acteurs de ce système et leurs actions sont divers, du niveau national à celui du local. En Bretagne, ils ont la particularité et la force, déjà soulignées, de bien travailler ensemble pour favoriser l'accès et le maintien dans le logement. Nous présenterons rapidement, sans exhaustivité, *les acteurs du droit et de la justice*, *les organismes de protection sociale* et enfin *les autres dispositifs et services publics territoriaux* qui sécurisent les ménages en difficulté soudaine face au logement. Nous rendrons compte également d'une enquête du CESER sur *les Fonds de solidarité logement* en Bretagne. Enfin, nous soulignerons, une fois de plus, qu'au sein même de ce système de protection sociale et publique, *les occupants du parc privé sont plus vulnérables* que ceux du parc public face aux aléas et accidents de la vie.

2.2.1. Droit et justice

En Bretagne, comme ailleurs en France, les professionnels du droit et de la justice sont là pour sécuriser juridiquement le droit *du* logement et le droit *au* logement. En termes de prévention, les Notaires, les Huissiers, les Avocats sont là pour conseiller et produire des actes qui, dans le cadre du droit en vigueur, protègent les droits des locataires et des propriétaires des aléas de l'existence : actes de vente, contrats de location (bail), contrats de mariage, PACS, droit de la succession, exécution des décisions de justice (ex : Huissiers)... Dans un Etat de droit, la loi et les contrats sont souvent là pour prévoir le pire et en organiser les conséquences, sous le contrôle du juge. Ils sont donc un facteur de sécurisation des trajectoires résidentielles. L'accès et le recours aux droits est également favorisé, nous l'avons vu, par tous les acteurs publics, associatifs, sociaux en contact avec les ménages en difficulté face au logement : ADIL, CAF, associations de défense des locataires et propriétaires, travailleurs sociaux, services de l'Etat et des collectivités locales...

Lorsqu'il y a litige sur l'interprétation de la loi, d'un acte unilatéral ou d'un contrat, il peut s'avérer nécessaire de recourir au juge qui a pour mission de « dire le droit ». *Le juge administratif* statue sur les litiges impliquant l'Etat (ex : recours DALO), les collectivités locales (ex : droit des sols et de l'urbanisme, décisions d'attribution d'une aide au logement du FSL ou d'un CCAS...), leurs établissements publics ou les organismes privés chargés d'une mission de service public. Quant au *juge judiciaire*, garant des libertés individuelles et de la propriété privée, il intervient sur les litiges de droit privé : contrats, séparation/divorce, succession, propriété privée, immobilier (ventes, travaux de construction ou de rénovation), respect des droits et obligations des locataires et propriétaires, procédure d'expulsion, droit du travail (ex : licenciements)... Mais, comme l'a souligné fortement la Vice-Présidente du Tribunal d'instance de Lorient, Mme Christine Colas des Francs lors de son audition, l'action du juge judiciaire ne se limite pas au contentieux : il a aussi une fonction précontentieuse de médiation entre les parties en conflit pour prévenir et résoudre les litiges avant le jugement. D'où l'intérêt d'encourager et

de développer, en amont et pendant la procédure juridictionnelle, la médiation et la conciliation entre les parties pour rechercher des solutions acceptables négociées entre les parties en conflit^{178t}.

L'huissier de justice, qui ne recourt à la force publique qu'en dernier ressort et très exceptionnellement dans les procédures d'expulsion, est aussi partie-prenante, non seulement de l'exécution des décisions de justice mais aussi de la prévention de la perte *forcée* de logement. Comme l'a rappelé le Président de la Chambre régionale des Huissiers de justice de la Cour d'appel de Rennes, Maître Stéphan Hubert, lors de son audition, l'Huissier exerce aussi une fonction de prévention et de dialogue social entre les parties, le plus loin possible... Lorsque les parties en litige sont de bonne foi et acceptent encore de dialoguer malgré le conflit, les solutions forcées (expulsions, saisies...) sont presque toujours évitées, notamment lorsqu'il s'agit de familles avec enfants.

D'où l'intérêt d'inclure les Huissiers, mais aussi les Magistrats, les Notaires et les Avocats dans les instances régionale et locales de gouvernance de l'habitat et du logement en Bretagne, ce qui est déjà fait dans certaines.

2.2.2. Les organismes de Sécurité sociale

Les organismes de Sécurité sociale en Bretagne (CAF, MSA, RSI) n'ont pas qu'un rôle de solvabilisation des ménages par le versement de prestations sociales ou d'aides financières ponctuelles. Ils exercent aussi une fonction plus large de prévention, de veille, d'alerte et d'accompagnement social lorsque survient un accident de la vie. Auprès de leurs allocataires, avec leurs services sociaux et le plus souvent en partenariat (ex : FSL), ils participent activement à l'accès et au maintien dans le logement des ménages actifs en difficulté. De multiples actions sont menées dans les territoires auprès de ceux-ci, qu'ils soient locataires ou propriétaires, du parc public comme du parc privé. Toutefois, lors des auditions, la dissolution et le manque de moyens humains et financiers dévolus à ces services sociaux ont souvent été soulignés.

2.2.3. Quelques autres dispositifs et services publics d'aide de sécurisation des personnes et familles en situation d'urgence économique et sociale

Le système collectif de protection sociale et résidentielle trouve également de nombreux relais locaux qui offrent une pluralité de dispositifs d'aide et d'accompagnement aux ménages en difficulté face au logement. Pour ceux qui ne bénéficient pas d'un système privé de protection rapprochée, ces actions et *services publics* sont essentiels pour garantir l'accès et le maintien dans le logement lors des accidents de la vie. La complexité du système du logement

¹⁷⁸ La contribution écrite de Mme Christine Colas des Francs figure en annexe.

nous interdit d'en présenter ici une vue exhaustive. Nous évoquerons certains d'entre eux qui ont la particularité de réunir, coordonner et mobiliser, à différentes échelles territoriales, de nombreux acteurs et partenaires intervenant dans la sécurisation résidentielle des ménages en difficulté : les Plans départementaux d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD), les Commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) et Commissions de recours DALO, les CCAS et la politique d'attribution des logements sociaux (relogement social prioritaire). Les FSL départementaux font l'objet d'une présentation plus approfondie dans un point suivant.

- Les PDALPD : les départements, pivots de la lutte contre les difficultés de logement

Le Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD) concernent très directement notre sujet. Il est un document stratégique copiloté par l'Etat (DDTM) et le Département (Conseil général). Elaboré pour une durée de 6 ans, il permet de rassembler, coordonner, orienter et mobiliser les principaux acteurs publics et privés concernés par les difficultés de logement des ménages à l'échelle départementale : instances locales intercommunales du Plan, ADOHabitat, FNARS, Fondation Abbé Pierre, CAF/MSA, commission de médiation DALO, Associations des maires de France, autres associations de défense, d'insertion et de lutte contre l'exclusion, opérateurs des services d'énergie, d'eau de téléphonie...

L'article 1^{er} de la Loi du 31 mai 1990¹⁷⁹ visant à la mise en œuvre du droit au logement, après avoir énoncé le principe selon lequel la garantie du droit au logement relève de *la solidarité nationale*, définit les publics concernés par le PDALPD : « *Garantir le droit au logement constitue un devoir de solidarité pour l'ensemble de la nation. Toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence, a droit à une aide de la collectivité, dans les conditions fixées par la présente loi, pour accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques* ».

Le PDALPD doit distinguer entre « *les situations des personnes ou des familles dont la difficulté d'accès ou de maintien dans un logement provient de difficultés financières ou du cumul de difficultés financières et de difficultés d'insertion sociale. Il prend également en compte les besoins des personnes victimes de violences au sein de leur couple ou au sein de leur famille, menacées de mariage forcé ou contraintes de quitter leur logement après des menaces de violences ou des violences subies effectivement. Le présent alinéa s'applique aussi au conjoint victime lorsque celui-ci est propriétaire de son logement. Il doit accorder une priorité aux personnes et familles sans aucun logement, menacées d'expulsion* ».

¹⁷⁹ Version modifiée par des lois ultérieures. Ici en vigueur au 06/11/2012 (source : Legifrance)

sans relogement, hébergées ou logées temporairement, ou exposées à des situations d'habitat indigne, ainsi qu'à celles qui sont confrontées à un cumul de difficultés ».

A partir de ce cadre législatif, chaque département évalue ses besoins et détermine des publics prioritaires. Par exemple, en Ille-et-Vilaine, le Plan 2009-2014, en identifie deux : « *les personnes rencontrant des difficultés de logement, dans la limite des plafonds de ressources HLM, et celles cumulant des difficultés économiques et sociales* ». A noter que ce plan regroupe le PDALPD et le Schéma départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion (SDAHI) afin mieux coordonner les actions dans le domaine de l'hébergement d'urgence, temporaire, du logement de transition et du logement ordinaire (parc public, parc privé). A noter que les pilotes du PDALPD veillent aussi à sa bonne articulation avec les modalités d'intervention du Fonds de solidarité logement départemental (FSL). En l'espèce, le PDALPD 35 définit 4 orientations prioritaires :

- favoriser *l'accès* au logement des ménages prioritaires ;
- développer et mobiliser *l'offre* de logement et d'hébergement adaptée aux publics du plan ;
- favoriser *le maintien* dans le logement en luttant contre l'habitat indigne et en prévenant les expulsions (cf. chartes de prévention des expulsions) ;
- *coordonner* entre eux les dispositifs qui contribuent à la fois au PDALPD et au SDAHI.

Pour ce qui concerne plus particulièrement notre sujet, on remarque que les ménages *actifs* ne sont pas considérés comme une catégorie prioritaire ou une population spécifique en soi. En revanche s'ils répondent aux conditions de ressources et sont en difficulté financière et/ou sociale, ils entrent bien sûr, comme les autres, dans le cadre du PDALPD et du SDAHI.

- Les commissions de coordination des actions de prévention des expulsions locatives (CCAPEX) et les commissions de recours DALO
- Les CCAPEX

Les CCAPEX sont obligatoires dans chaque département depuis mars 2010¹⁸⁰. Co-présidées par le Préfet de département et le Président du Conseil général, elles réunissent, dans l'esprit du PDALPD, l'ensemble des acteurs pouvant intervenir auprès des locataires en difficulté : des membres de droit (CAF/MSA, Maires ou Présidents d'agglomération), des membres consultatifs (représentants des bailleurs publics, privés, associations de locataires, de défense des consommateurs, de lutte contre l'exclusion, ADIL...). La CCAPEX gère les cas les

¹⁸⁰ Elles ont remplacées les Commissions départementales d'aides publiques au logement (CDAPL) dont une partie des attributions ont été confiées aux CAF après la création des CCAPEX.

plus complexes, ceux qui n'ont pas trouvé de solution en amont. Sa gouvernance multi-partenariale vise à optimiser le dispositif de prévention des expulsions en coordonnant et en mobilisant le réseau des partenaires, y compris dans le parc privé. Pour autant elle n'a pas de pouvoir décisionnaire, ce qui limite la portée de ses recommandations. Ceci peut expliquer qu'au niveau national, certains acteurs de la lutte contre le mal-logement soient assez critiques vis-à-vis des CCAPEX qui, outre de fortes disparités de fonctionnement entre départements, n'empêchent pas, parfois, l'Etat de procéder à l'expulsion de ménages pourtant reconnus comme prioritaires au titre du DALO¹⁸¹...

¹⁸¹ Voir ASH n° 2769-2770, 20 juillet 2012, « Les CCAPEX inégales face à la prévention des expulsions », pp 30-32, article de Florence Pagneux.

- Les commissions de médiation DALO

Qu'en est-il justement des *commissions de médiation DALO* en Bretagne ? Ces commissions départementales dont l'objectif est de garantir le droit au logement par l'accès à un logement autonome et des solutions d'hébergement temporaire, reçoit les réclamations des personnes n'ayant pas reçu, dans un délai réglementaire, de réponse adaptée et favorable à leur demande de logement social ou d'hébergement. La commission désigne au Préfet les demandeurs qu'elle considère comme prioritaires. Celui-ci mobilise alors les organismes bailleurs et propose des solutions. A défaut, en cas d'échec du recours gracieux, le demandeur peut saisir le tribunal administratif et engager une procédure contentieuse à l'encontre de l'Etat (droit opposable). En Bretagne, la bonne nouvelle est que la région présente l'un des taux de recours au DALO parmi les plus faibles de France : 115 recours seulement en 2011, selon la DREAL Sur l'ensemble, les personnes menacées d'expulsion sans relogement ne représentaient « que » 21 % des recours (voir tableau détaillé ci-après). Nous avons déjà souligné ce fait qui peut, en partie, être expliqué par une bonne coopération territoriale des acteurs du logement permettant de trouver des solutions de logement ou d'hébergement bien en amont.

Tableau 4. Motifs des recours devant les commissions de médiation DALO en Bretagne

	01/01/08 au 31/12/10		01/01/2011 au 31/12/2011	
11- Dépourvu(e) de logement non logé(e) chez des tiers	77	14%	32	28%
12- Dépourvu(e) de logement et logé(e) chez des tiers	93	17%	0	0%
2- Menacé(e) d'expulsion sans relogement	170	30%	24	21%
31- Hébergé(e) de façon continue dans une structure d'hébergement	74	13%	20	17%
32- Logé(e) dans un logement de transition	42	7%	14	12%
41- Logé(e) dans des locaux impropres à l'habitation	8	1%	6	5%
42- Logé(e) dans des locaux présentant un caractère insalubre ou dangereux	29	5%	3	3%
51- Personne handicapée ou avec mineur logée dans un logement non décent	42	7%	11	10%
52- Personne handicapée ou avec mineur dans un logement sur-occupé	28	5%	5	4%
	563	100%	115	100%

Source : DREAL Bretagne, audition du 28/02/2012

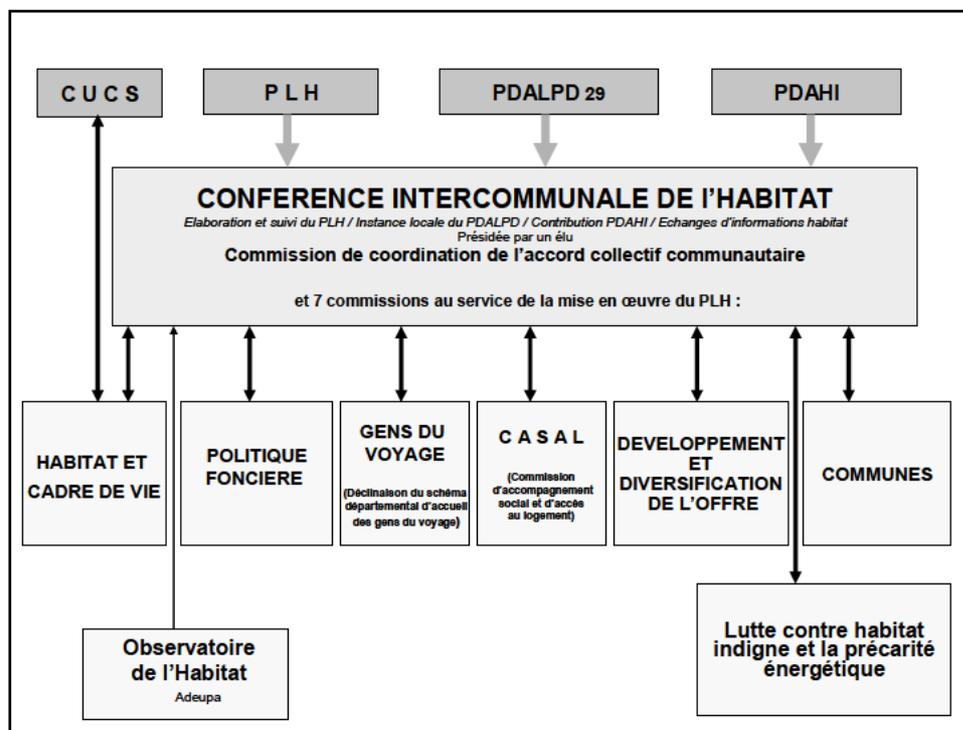
- Les Centres communaux ou intercommunaux d'action sociale (CCAS ou CIAS) : exemple du CCAS de Brest

Les centres communaux d'action sociale, communaux ou intercommunaux, sont souvent en première ligne de l'aide à l'hébergement et au logement des publics en grande difficulté personnelle, sociale et économique. Ils interviennent régulièrement pour faire face à l'urgence sociale et résidentielle de proximité : sans abri, femmes victimes de violence, personnes menacées d'expulsion, gens du voyage... Certains d'entre eux peuvent être des ménages *actifs*, au sens de notre étude. Bien que le champ de cette dernière exclue l'hébergement d'urgence et les publics en grande exclusion sociale, l'exemple du CCAS montre

tout l'intérêt d'une approche territoriale intégrée allant de l'hébergement d'urgence au logement ordinaire.

L'action du CCAS de Brest en faveur du droit au logement s'inscrit dans le cadre d'intervention de la *politique locale de l'habitat* sur le territoire de la Communauté urbaine de Brest Métropole Océane (BMO). Celle-ci regroupe 8 communes et environ 215 000 habitants qui tous doivent se loger. Le schéma ci-après montre une nouvelle fois la complexité du système local de l'habitat mais aussi la capacité des acteurs bretons à s'organiser collectivement, ici au sein de la Conférence intercommunale de l'habitat (CIH) de BMO.

Figure 27. Organisation de la Conférence intercommunale de l'habitat de Brest Métropole Océane



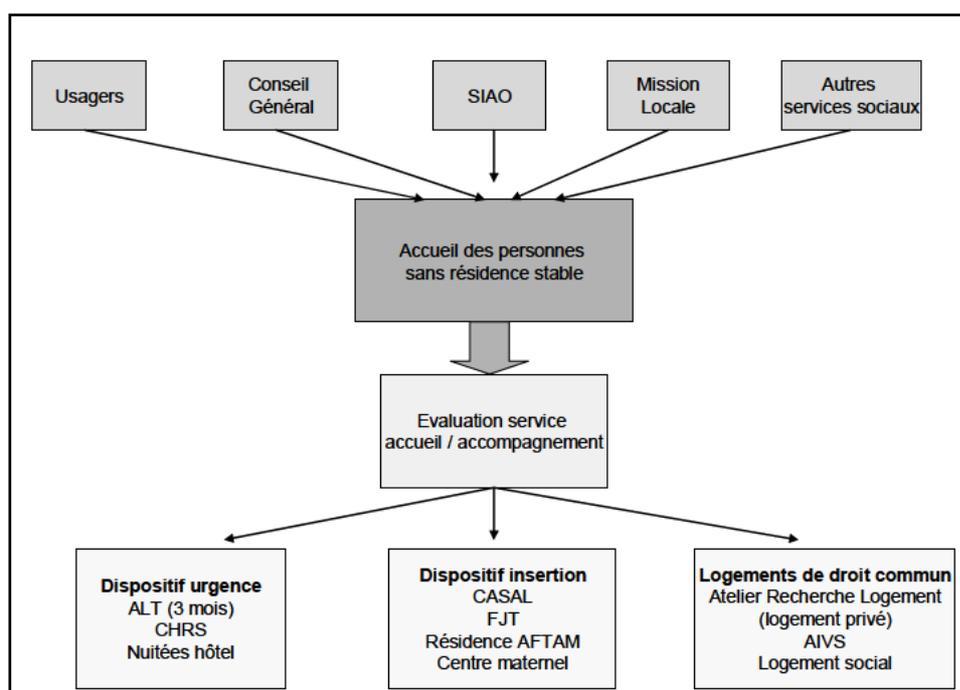
Source : CCAS de Brest, audition de Bernadette Osès, le 3/07/2012182

Cette Conférence intercommunale de l'habitat agit à la fois sur le développement et la diversification de l'offre de logements (ex : 30% de PLAI), en particulier pour répondre aux besoins diversifiés des publics fragilisés et fluidifier l'accès au logement. Elle organise aussi une politique communautaire d'attribution prioritaire de logements sociaux aux publics en « difficulté économique et sociale » et/ou en « difficulté à habiter ». Une commission d'accompagnement social et d'accès au logement (CASAL), créée depuis 1990, joue le rôle d'instance

¹⁸² Sigles non vus jusqu'à présent : CUCS (Contrat urbain et de cohésion sociale), CASAL (Commission d'accompagnement social et d'accès au logement)

de coordination des acteurs de mutualisation de l'offre d'hébergement et de logements d'insertion sur le territoire de BMO : accompagnement social lié au logement, attributions des places en CHRS, en sous-locations ou baux-glissants, en résidences sociales, en maisons relais, en logements adaptés ou en Aide au logement temporaire (ALT), Agence immobilière à vocation sociale (ALMA)... En bref, la CASAL et le CCAS de Brest jouent sur toute la gamme des solutions d'hébergement et de logement pour éviter l'exclusion résidentielle. Le schéma ci-après illustre le rôle du CCAS de Brest dans l'accueil et l'orientation des « personnes sans résidence stable ». On observe une nouvelle fois la coopération exemplaire des acteurs territoriaux.

Figure 28. Le rôle d'accueil et d'orientation du CCAS de Brest



Source : CCAS de Brest, audition de Bernadette Osès, le 3/07/2012¹⁸³

Cette gouvernance intégrée de l'habitat, comme celle de l'hébergement et du logement des personnes en difficulté, permet de traiter le relogement des ménages prioritaires en amont du recours à la commission de médiation DALO. Ainsi, en 2010, 513 ménages relevant des critères DALO ont été logés par les dispositifs locaux, alors que plus de la moitié d'entre eux était menacés de « perte de logement » (274). Seules 4 demandes de ménages de BMO ont été déposées à la commission de médiation DALO du Finistère en 2010 (sur 139 demandes départementales).

¹⁸³ Nouveaux sigles : FJT (Foyer de jeune travailleur), SIAO (Service intégré d'accueil et d'orientation), AFTAM aujourd'hui COALLIA (Association spécialisée dans l'accueil, l'accompagnement et l'hébergement de publics fragilisés), CHRS (Centre d'hébergement et de réinsertion sociale)

Ce système local public de protection sociale et résidentielle (CCAS) ne concerne-t-il que les personnes en grande difficulté économique et sociale ? Pour l'essentiel oui, mais il est aussi très riche d'enseignements pour notre sujet même s'il est davantage centré sur le logement ordinaire et sur la prévention en amont des ces difficultés majeures. C'est en tout cas ce que pense la responsable du service « Hébergement-logement » du CCAS de Brest, Mme Bernadette Osès, qui lors de son audition s'est interrogée : « Ne faudrait-il pas travailler bien plus en amont, c'est-à-dire sur les publics qui sont encore dans leurs logements ? Pour cela, il faudrait imaginer dans le logement de droit commun les services qu'on offre aussi aux ménages rencontrant des difficultés ... Les personnes qui ne peuvent se maintenir aujourd'hui dans leur logement sont obligées de venir dans les nôtres. Elles pourraient peut-être s'y maintenir pour un certain nombre d'entre elles en tout cas, si on offrait les mêmes services organisés en réseau... ».

- Les politiques d'attribution des logements sociaux : exemple de Rennes Métropole

Les politiques d'attribution des logements sociaux sont aussi l'un des leviers de ce système de sécurisation collective des trajectoires résidentielles fragilisées par les aléas et accidents de la vie. Mais à qui et sur quels critères *prioriser* l'attribution un logement social à tel ou tel ménage ? Dans un contexte de sous-équipement structurel de la Bretagne en parc social public, d'un faible taux de vacance et d'un grand nombre de demandes en attente, la situation est particulièrement tendue sur l'offre de logement social. Là encore, des acteurs territoriaux en Bretagne sont souvent montrés en exemple au plan national, pour leur bonne organisation collective locale. Nous l'avons vu avec Brest Métropole Océane. C'est aussi le cas de Rennes Métropole et de ses partenaires du logement social, exemple que nous allons développer ici.

- L'accès au logement social s'inscrit dans la politique globale de l'habitat de Rennes Métropole

A Rennes Métropole comme à Brest Métropole Océane, l'accès au logement social s'inscrit dans une politique globale de l'habitat très intégrée et volontariste, en particulier en ce qui concerne la production et la répartition intercommunale de l'habitat social. Cette politique de l'offre a pour effet, entre autres, de détendre le marché immobilier et de favoriser la mixité sociale dans les 38 communes¹⁸⁴ qui contractualisent avec la Métropole. Très attractive et rassemblant déjà près de 400 000 habitants, celle-ci connaît un fort dynamisme démographique qui, combiné à un desserrement des ménages plus accentué que la moyenne nationale, accroît les besoins quantitatifs de logements (4 500/an) ainsi que leur diversification. Pour lutter contre l'étalement urbain et la ségrégation sociospatiale, les communes de Rennes Métropole s'engagent à

¹⁸⁴ Au 1/07/2012

produire 50% de logements aidés : 25% de logements locatifs « très sociaux » (PLAI) et « sociaux » (PLUS) + 25% de logements sociaux « intermédiaires » en location (PLS) et/ou en accession sociale aidée (PSLA notamment).

Pour notre étude, il est intéressant de noter que, fait assez rare, la politique locale de l'habitat de Rennes Métropole prévoit *expressément*, parmi ces nombreux objectifs, d'agir pour attirer et loger les jeunes *actifs* modestes avec enfants (en organisant les parcours résidentiels vers l'accession aidée notamment), ceux-ci ayant plutôt tendance, en raison de leurs aspirations, de leurs revenus et du prix du foncier, à s'éloigner de la Métropole et à s'installer à la périphérie de l'aire urbaine.

- Le dispositif d'accès au logement social de Rennes Métropole

Après ce très rapide survol de la politique locale de l'habitat volontariste de la métropole rennaise, voyons à présent comment celle-ci gère l'accès au logement social, en particulier pour les publics prioritaires en difficulté économique et social. Il faut « produire et loger », mais comment rapprocher, articuler, équilibrer l'offre et la demande ? En d'autres termes, *comment* loger, *qui* loger, *où* loger ?

Le plan local de l'habitat (PLH) de Rennes Métropole se donne pour objectif d'assurer, avec ses partenaires, l'équité d'accès au logement aidé et de gérer le dispositif d'accès d'urgence à l'hébergement ou au logement¹⁸⁵. Souvent cité comme modèle à l'échelle nationale¹⁸⁶, le dispositif *partenarial* d'accès au logement social de Rennes métropole est fondé sur un Accord collectif intercommunal (ACI) défini et suivi par la Conférence intercommunale du logement (CIL) qui regroupe les principaux acteurs du logement de l'agglomération : 38 communes, Préfet de département, bailleurs sociaux, Rennes métropole, organismes collecteurs du « 1% logement » (Action logement) de locataires et d'insertion par le logement. La CIL se donne pour ambition de concilier l'accueil de familles en difficulté économique et sociale avec l'objectif de mixité sociale intercommunale¹⁸⁷. On voit ici un autre exemple de la capacité des acteurs territoriaux de l'habitat à coopérer ensemble en Bretagne.

Rennes Métropole étant l'une des instances locales du PDALPD (voir supra), l'Accord collectif intercommunal (ACI) fixe à 30% la part des logements à mobiliser pour loger les personnes défavorisées identifiées comme prioritaires par le PDALPD d'Ille-et-Vilaine. Concrètement chaque bailleur social, de même que l'Etat et Action logement (« réservataires » de logements sociaux),

¹⁸⁵ Sources des développements qui suivent : audition du 3/07/2012 et documentation « Rennes Métropole : la politique de l'habitat en actions – un dispositif d'accès au logement social performant », distribuée lors du Congrès national de l'USH à Rennes les 25-27/09/2012.

¹⁸⁶ Exemples : rapport au Sénat en 2012 de Bernard Lacharme, Secrétaire général du Haut comité pour le logement des personnes défavorisées et rapporteur du comité de suivi DALO ; rapport de HALDE en 2011...

¹⁸⁷ Sur cette question de la mixité sociale, voir les travaux très intéressants de l'Observatoire des données sociales de Rennes Métropole, Cohésion sociale, Juin 2012 (APRAS, AUDIAR, Rennes Métropole).

s'engagent à réserver au moins 30% des attributions aux publics prioritaires. Une commission de coordination multipartenariale¹⁸⁸ évalue annuellement le respect de cet engagement : aggravation des besoins, amélioration des situations, nouvelles précarités ou catégories sociales, etc. Elle s'appuie sur l'utilisation d'une base de données centralisée élaborée à partir d'un logiciel dédié, « Imhoweb ».

L'attribution des logements sociaux est organisée en deux filières : la filière de droit commun et celle du relogement social prioritaire (RSP) relié au PDALPD. La première est fondée sur un fichier commun de la demande permettant de gérer et de prioriser la file d'attente des demandeurs. Une grille d'attribution par points (*scoring*) permet de classer les demandes en recherchant l'équilibre entre l'ancienneté de la demande et l'objectif de mixité sociale intercommunale (« politique de peuplement »). Pour autant le système d'attribution n'est pas automatique : c'est la commission d'attribution des logements (CAL) du bailleur, donc l'intervention humaine, qui a le dernier mot.

En lien plus direct avec notre sujet, nous développerons davantage la seconde filière d'attribution, celle du relogement social prioritaire (RSP), qui gère l'urgence économique et sociale des ménages confrontés à un aléa ou accident de la vie, selon les critères de priorisation de la loi DALO et du PDALPD. En pratique, après évaluation réalisée par un travailleur social, la demande est transmise à une instance partenariale, la Commission locale de l'habitat (CLH), qui l'examine et valide, ou non, son caractère prioritaire et urgente. Pour les demandes prioritaires, comme dans la Communauté urbaine de Brest, la CLH de la Métropole rennaise joue sur toute la gamme des solutions d'hébergement ou de logement envisageable à l'échelle intercommunale : parc social public, parc privé avec l'appui de l'Agence immobilière à vocation sociale – AIVS (logements privés, logements communaux, réserve de logements en Aide au logement temporaire – ALT, habitat adapté), résidences sociales, accompagnement social spécifique. On voit ici le lien direct entre la nécessité de développer, quantitativement et qualitativement, dans la durée, une offre diversifiée et équilibrée de logements sociaux et les réponses adaptées qui peuvent être apportées aux ménages en situation d'urgence et de transition résidentielles.

La Commission locale de l'habitat fonctionne comme une « commission pré-DALO ». Comme à Brest métropole océane, les solutions sont le plus souvent trouvées en amont de la saisine de commission de médiation DALO. Ainsi, en 2011, sur 1 500 demandes reçues par la CLH de Rennes métropole, 1200 ménages prioritaires ont reçu une proposition de logement, d'hébergement et/ou d'accompagnement social. Quant à la commission de médiation DALO d'Ille-et-Vilaine, elle n'a été saisie, pour la même année, que de deux demandes émanant du territoire de Rennes métropole.

¹⁸⁸ 1 représentant de l'Etat, 6 maires, 2 représentants de bailleurs sociaux, 1 représentant du Conseil général, 1 représentant d'un organisme titulaire d'un droit de réservation, 1 représentant d'association d'insertion par le logement, 1 représentant d'association de locataires.

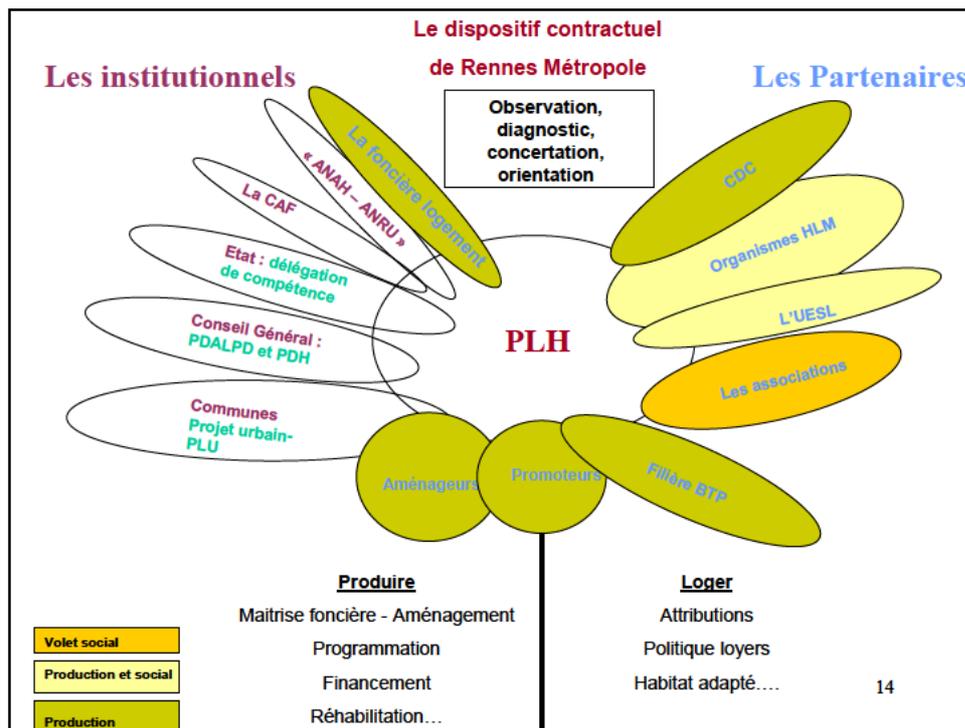
Cette politique efficiente à l'échelle du territoire métropolitain fait dire à la Haute autorité de lutte contre les discriminations pour l'égalité (HALDE) que « l'intérêt de cette action », de son point de vue, « réside dans l'exemple d'une mobilisation des cadres, procédures et outils dont disposent les acteurs dans le champ du droit et des politiques de l'habitat et de l'urbanisme pour assurer l'égalité des chances et de traitement pour l'accès à un logement social¹⁸⁹ ». Cette question des discriminations dans l'accès au logement est loin d'être anecdotique. En effet, un sondage IFOP réalisé à la demande du Défenseur des droits en octobre 2012¹⁹⁰ révèle que plus d'un quart des personnes interrogées (échantillon représentatif de la population française), 27% exactement, disent avoir été victimes de discriminations dans l'accès au logement. Ce chiffre atteint même 35 % pour celles vivant en zone urbaine sensible (ZUS).

¹⁸⁹ HALDE, « Analyse et recueil des bonnes pratiques : accès au logement social : garantir l'égalité », juin 2011

¹⁹⁰ http://www.ifop.com/?option=com_publication&type=poll&id=2039 (consulté le 16/12/2012)

Pour revenir à la politique locale de l’habitat de Rennes Métropole, nous y voyons aussi, une illustration, parmi d’autres, de la force collective de coopération territoriale des acteurs de l’habitat en Bretagne, dont on dit souvent qu’elle est une « terre de coopération ». Le schéma ci-dessous, qui synthétise la gouvernance multipartenariale de la politique de l’habitat de Rennes métropole, illustre bien ce savoir-faire coopératif d’acteurs d’un territoire qui se fédèrent pour relever, ensemble, dans la durée, le défi de la complexité du système de l’habitat.

Figure 29. Le dispositif partenarial de la politique locale de l’habitat de Rennes Métropole



Source : Rennes Métropole, diaporama d’audition, 3/07/2012¹⁹¹

Pour autant, pour exemplaires qu’ils soient, ces deux modèles intercommunaux de sécurisation résidentielle à l’échelle métropolitaine ne sont pas toute la Bretagne. Il reste à résoudre le problème persistant de l’insécurité résidentielle des ménages habitant en périphérie proche ou éloignée des frontières métropolitaines, ainsi que dans les territoires ruraux isolés. Nous avons vu que les partenaires des PDALPD ou des Plans départementaux de l’habitat (PDH¹⁹²) s’en préoccupaient, à travers les Fonds de solidarité logement notamment. Il serait donc excessif de dire qu’il y a en la matière, en quelque sorte, les

¹⁹¹ Sigles : CDC (Caisse des dépôts et consignations), UESL (Union d’économie sociale et familiale, Action logement, ex 1%), BTP (Bâtiment et travaux publics), PLU (Plan local d’urbanisme), ANRU (Agence nationale de rénovation urbaine)

¹⁹² Voir PDH 56 et 35

« métropoles et le désert breton ». Aucun habitant n'est, sur le papier tout au moins, abandonné par la collectivité en Bretagne. Reste qu'il faut faire le constat que, selon les politiques locales de l'habitat, certains bénéficient d'un système territorial de protection sociale et résidentielle plus sécurisant que d'autres. L'insécurité résidentielle des ménages, qu'ils soient actifs ou non, n'est pas également répartie en Bretagne, ce qui pose un sérieux problème d'aménagement du territoire et de cohésion sociale dont ne peut s'abstraire la Région Bretagne. D'ailleurs celle-ci, à travers ses politiques régionales, s'en préoccupe déjà fortement, mais en dehors de l'urgence sociale, nous y reviendrons.

2.2.4. Eléments sur les Fonds de solidarité logement (FSL) départementaux en Bretagne

Nous avons déjà mentionné à plusieurs reprises les FSL comme d'importants dispositifs départementaux de sécurisation des ménages en difficulté économique et sociale pour accéder ou se maintenir dans le logement (en articulation avec le PDALPD). Une courte enquête exploratoire a été menée par le CESER¹⁹³ sur les FSL en Bretagne avec l'appui documentaire des services départementaux concernés. Qu'est-ce que le FSL ? Quels sont les principaux enseignements ressortant de cette brève enquête interdépartementale ?

- Les Fonds de solidarité logement en Bretagne : des aides et des accompagnements pour les publics prioritaires des PDALPD

Aux termes de la Loi du 31 mai 1990 visant à la mise en œuvre du droit au logement (dite « Loi Besson »), la nation a un devoir de solidarité envers « toute personne ou famille éprouvant des difficultés particulières, en raison notamment de l'inadaptation de ses ressources ou de ses conditions d'existence ». Ces ménages fragilisés ont droit à une aide de la collectivité pour « accéder à un logement décent et indépendant ou s'y maintenir et pour y disposer de la fourniture d'eau, d'énergie et de services téléphoniques ». Les Fonds de solidarité départementaux (FSL), dont la responsabilité est confiée aux Départements par la Loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, sont créés à cette fin. Ils contribuent à la réalisation des objectifs des PDALPD et sont donc étroitement articulés avec eux.

En pratique, chaque Conseil général adopte *un règlement intérieur* qui définit le fonctionnement et le régime des aides de son FSL. La nature de ces aides est double. On trouve ainsi, d'une part, des *aides financières individuelles* contribuant à solvabiliser les ménages en difficulté (prêts sans intérêt ou subventions non remboursables) ; d'autre part, lorsque nécessaire, des mesures

¹⁹³ Enquête réalisée par Mme Fanny Thomas, étudiante-stagiaire en Master Economie et gestion publique à l'Université de Rennes 1, puis à l'Institut d'études politiques de Rennes. en stage au CESER

d'accompagnement social lié au logement (ASLL). L'objectif du FSL est d'aider *ponctuellement* à accéder au logement (*aides à l'accès*) ou à s'y maintenir (*aides au maintien*), y compris, par la prise en charge d'éventuels impayés d'énergie, d'eau, voire, plus rarement, de téléphone. Le FSL peut aussi financer des mesures partenariales de gestion locative adaptée (GLA), par exemple en soutenant une association jouant un rôle d'intermédiation entre locataires en difficulté et bailleurs (ex : sous-location ou « bail glissant¹⁹⁴ » suivis par l'AIVS de Rennes, gestion locative du parc privé à vocation sociale du SIRES 56...).

Les FSL départementaux sont un outil important de lutte contre l'insécurité *temporaire* face au logement. Ils restent en effet des dispositifs d'aide et d'accompagnement ponctuels, limités et le plus souvent subsidiaires¹⁹⁵.

- Quelques enseignements tirés de l'enquête auprès des FSL de Bretagne

Vu la grande hétérogénéité des quatre FSL départementaux en Bretagne, toute comparaison interdépartementale se révèle complexe et pour le moins hasardeuse. Nous préférons donc ici en rester à quelques constats généraux.

- Des règlements intérieurs, des modes de gestion et des moyens qui diffèrent et évoluent de manière contrastée

Il y a autant de règlements intérieurs, de modes de gestion et de régime d'aides du FSL qu'il y a de Départements en Bretagne (voir tableau de synthèse en annexe). Cette hétérogénéité est le reflet d'un dispositif décentralisé, évolutif, qui s'adapte aux spécificités, besoins et priorités politiques départementales. Si des efforts de concertation existent en Bretagne entre les différents services gestionnaires des FSL, l'idée d'une harmonisation régionale des FSL départementaux n'est pas à l'ordre du jour.

On observe tout d'abord des divergences dans les modalités de gestion et de gouvernance des FSL. Ainsi, dans le Morbihan, la gestion financière du FSL est confiée à la MSA des Portes de Bretagne, alors que dans les Côtes d'Armor, c'est la CAF qui l'assure. Par ailleurs, selon les départements et la complexité des cas à traiter, la gestion des aides peut-être confiée directement à la CAF, aux CCAS à des commissions d'insertion FSL à l'échelle des Pays ou directement aux services sociaux du Conseil général... En Bretagne, la gouvernance des FSL est donc à géométrie et à délégation variables.

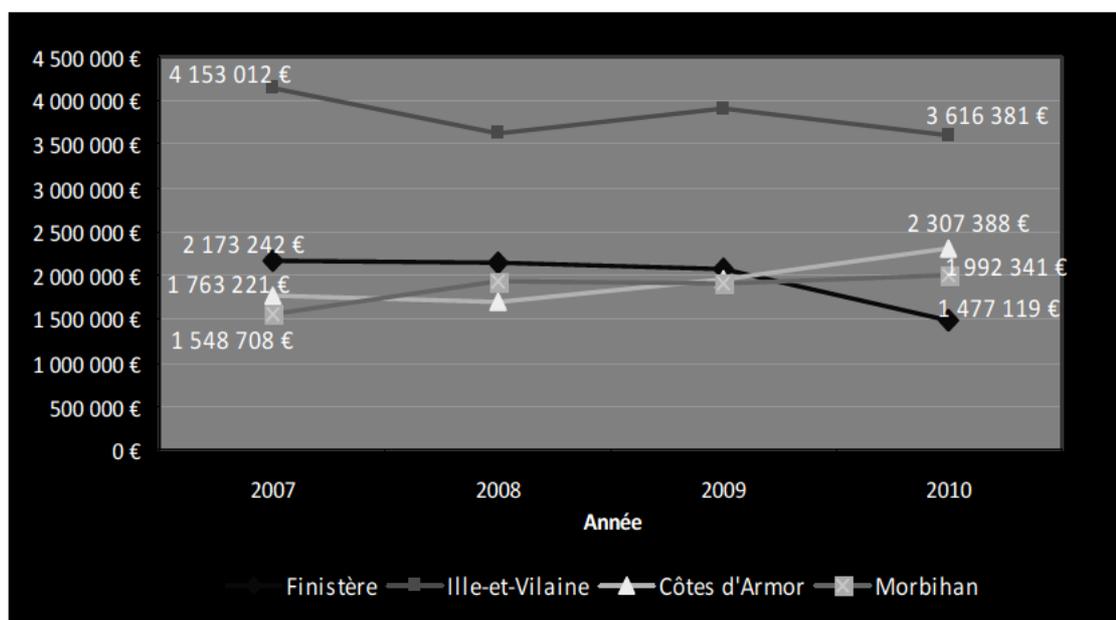
¹⁹⁴ En cours de location, après période « probatoire », le bail peut glisser de l'association au locataire (fin de la sous-location)

¹⁹⁵ Par exemple, le FSL 35 n'intervient qu'après mobilisation des autres dispositifs d'aide favorisant l'accès (ex : Locapass d'Action logement) ou le maintien (ex : mise en œuvre d'une Garantie des risques locatifs).

Ensuite, le régime des aides diffère d'un Département à l'autre. Chaque Département détermine la nature, le montant, les modalités d'attribution et d'évolution de ses aides et accompagnements ainsi que les conditions d'éligibilité des publics prioritaires, en lien avec chaque PDALPD. Par exemple, pour les aides financières individuelles, certains FSL privilégient davantage les subventions (non remboursables) et d'autres, les prêts (remboursables – en théorie du moins¹⁹⁶...).

Enfin, les dotations budgétaires des FSL vont du simple au double d'un département à l'autre. Ainsi, en 2010, les aides financières du FSL ont atteint 1 477 119 € dans le Finistère, contre 3 616 381 € en Ille-et-Vilaine. Par ailleurs, les courbes d'évolution de ces crédits ne suivent pas toujours les mêmes pentes d'une année sur l'autre. Par exemple, comme l'illustre le graphique ci-après, le Finistère et l'Ille-et-Vilaine ont globalement réduit leurs engagements financiers entre 2007 et 2010, alors que ceux-ci ont eu tendance à croître dans le Morbihan et les Côtes d'Armor. A noter que certaines évolutions s'expliquent aussi par des mesures nationales ayant un impact sur les aides du FSL (ex : régime des aides Locapass d'Action logement / aides au dépôt de garantie des FSL).

Figure 30. Évolution du budget des aides financières individuelles des FSL en Bretagne entre 2007 et 2010



Source : Bilans annuels FSL départementaux, exploitation CESER Bretagne

¹⁹⁶ Certains ménages en situation de surendettement ne parviennent pas à rembourser les prêts du FSL. Les Départements sont alors amenés, au vu de la situation sociale et économique des ménages, à renoncer à leurs créances...

Ces enveloppes financières inégales et ces évolutions contrastées ne doivent toutefois pas étonner outre mesure. Elles sont à corréluer aux disparités démographiques, sociales et économiques existantes entre les départements, auxquelles il faut ajouter des choix politiques propres à chaque assemblée départementale. Tous les Conseils généraux sont, rappelons-le, confrontés à une situation budgétaire complexe et extrêmement tendue qui impose parfois aux élus des décisions drastiques, comme par exemple, d'aller dans le sens de règlements intérieurs des FSL plus restrictifs afin de maîtriser l'évolution des charges de fonctionnement. Reste que, dans un contexte de crise de grande ampleur, les besoins sociaux ne vont pas en diminuant : l'insécurité sociale, économique et résidentielle fragilise un nombre croissant de personnes et de familles. La stabilité -ou la baisse- des enveloppes financières de certains FSL ne laisse donc pas d'interroger...

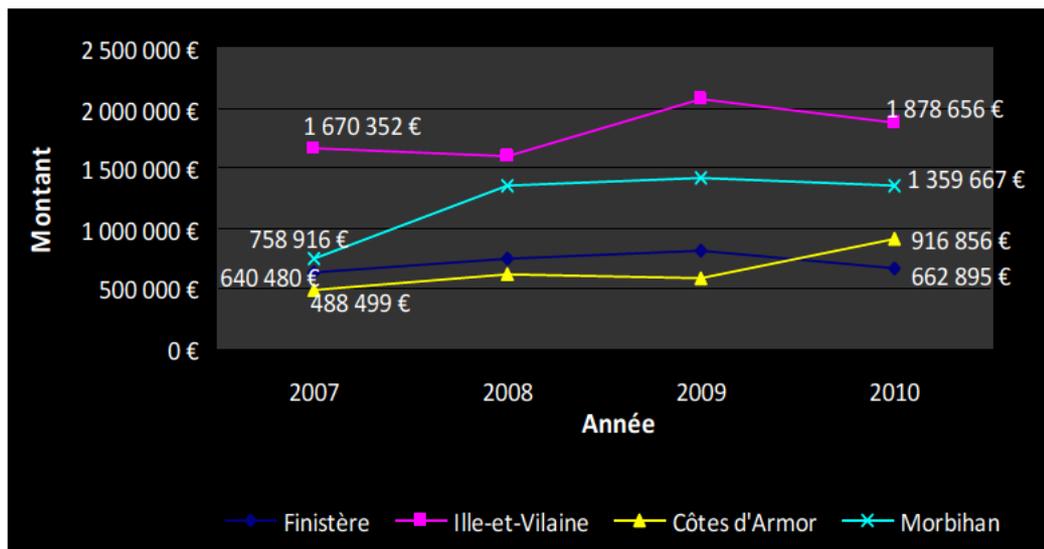
La question de la temporalité et de la réactivité du système de déclenchement des aides à l'accès ou au maintien des FSL est aussi un enjeu crucial, ce afin de ne pas laisser la situation d'un ménage se dégrader irrémédiablement. D'où l'importance de la réactivité des systèmes de veille, d'alerte, de traitement et d'accompagnement social pour intervenir le plus vite possible, afin de limiter les phénomènes de non recours – ou de recours trop tardifs – aux droits et aux services des bénéficiaires potentiels.

- un défi commun à l'ensemble des FSL de Bretagne : l'augmentation des impayés de « fluides », en particulier des factures d'énergie

Si la comparaison interdépartementale entre les FSL se révèle particulièrement périlleuse du fait de leur hétérogénéité, en revanche, il est une tendance lourde inquiétante et convergente qui ressort de l'enquête exploratoire du CESER : l'augmentation des impayés de « fluides » (énergie, eau, téléphonie).

Ainsi, comme en témoigne le graphique ci-après, quel que soit le département considéré, le budget consacré aux aides aux impayés de fluides a augmenté entre 2007 et 2010 (+12,5% en Ille-et-Vilaine, +79,2% dans le Morbihan, +3,5% dans le Finistère et +87,8% dans les Côtes d'Armor). Cependant, et après une période de forte croissance du budget des impayés jusqu'en 2009, tous les départements (à l'exception des Côtes d'Armor, dont le budget était initialement le moins élevé) ont réduit les masses financières en 2010 par rapport à l'année précédente.

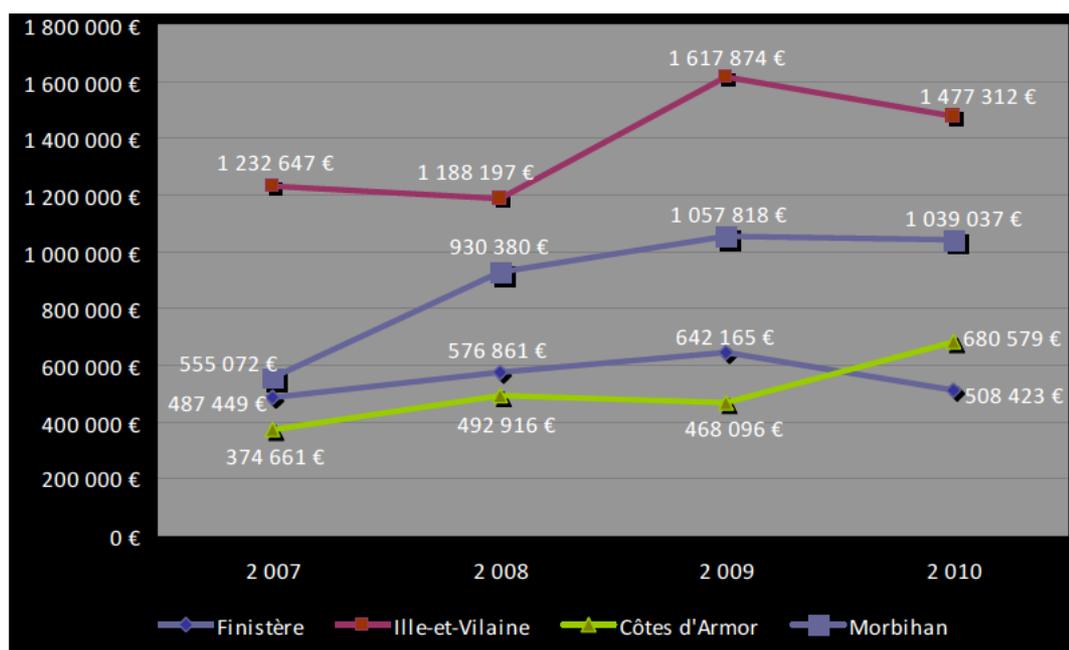
Figure 31. Évolution du budget lié aux impayés de fluides en Bretagne (2007-2010)



Source : Bilans FSL 29/22/56/35, exploitation CESER Bretagne

En Bretagne, l'augmentation du budget lié aux impayés de fluides s'explique en grande partie par la montée en puissance du fonds énergie. Le graphique suivant atteste ce constat : entre 2007 et 2010, le fonds énergie a augmenté de 4,3% dans le Finistère, 19,8% en Ille-et-Vilaine, 81,7% dans les Côtes d'Armor et 87% dans le Morbihan. Néanmoins, après une période de forte croissance des masses financières consacrées aux aides à l'énergie entre 2007 et 2009, l'exercice 2010 est marqué par une diminution sensible des engagements financiers dans tous les départements à l'exception des Côtes d'Armor.

Figure 32. Évolution du fonds énergie des FSL en Bretagne entre 2007 et 2010



Sources : Bilans FSL 29/56/22/35, exploitation CESER Bretagne

Les FSL contribuent donc à la lutte contre la précarité énergétique en Bretagne en solvabilisant ponctuellement des ménages en impayés. Cette intervention départementale permet souvent d'éviter, au moins provisoirement, une coupure de la fourniture (ex : électricité, gaz).

Confrontés à l'explosion de leur fonds énergie, les Départements engagent des actions de prévention auprès des ménages bénéficiaires du FSL afin de les aider à maîtriser leurs usages et leurs charges. Nous avons déjà présenté la visite énergie organisée par le Conseil général d'Ille-et-Vilaine (Cf. CDAS Rennes-Est) en ce sens. Le Finistère finance aussi la visite eau-énergie d'un technicien spécialisé ; il a aussi mis en place, au sein des CDAS, des permanences des agences locales de l'énergie afin d'entrer en contact avec les ménages à revenu modeste. Dans le Morbihan, des « appartements pédagogiques » accueillent des bénéficiaires du FSL, leur permettant d'entrer en contact avec une conseillère en économie sociale et familiale (CESF) pour faire le point sur leur consommation

d'énergie. Le Département des Côtes d'Armor envisage également des actions de formation énergétique auprès de ses travailleurs sociaux.

Si les actions de prévention de la précarité énergétique se développent, elles restent encore trop peu nombreuses au regard des besoins et inégalement réparties sur le territoire (car souvent concentrées dans les grandes villes), d'où la nécessité de les multiplier et les élargir à des zones rurales. Dans ces actions de rénovation et travaux, les ADIL ainsi que les Pact-HD jouent un rôle essentiel en tant que relais de l'information, notamment auprès des propriétaires privés, sur les aides existantes au sein du territoire.

Enfin, si le FSL constitue un outil financier important de la politique du logement en faveur des personnes défavorisées, d'autres dispositifs pilotés et financés par les Conseils généraux peuvent concourir au maintien des ménages actifs dans leur logement¹⁹⁷.

2.2.5. Les occupants du parc privé sont plus vulnérables aux accidents de la vie.

Face aux aléas et accidents de la vie, ce que nous avons appelé les facteurs brutaux de fragilisation résidentielle, les ménages actifs en difficulté bénéficient donc d'un filet de sécurité sociale. Mais les mailles de ce filet sont plus ou moins resserrées, plus ou moins résistantes, selon les politiques locales de l'habitat qui varient d'un territoire à l'autre, et surtout selon la possibilité d'accéder ou non au parc social public. Même si, comme nous l'avons vu par exemple avec l'action du SIREs 56, le parc privé a aussi une fonction sociale, notamment lorsqu'il est conventionné, voire même un rôle de refuge pour des ménages en situation d'urgence sociale et résidentielle, il n'empêche que, d'une manière générale, les occupants du parc social public sont beaucoup mieux protégés face à l'insécurité résidentielle, qu'elle soit chronique ou brutale. Les habitants pauvres ou modestes du parc privé libre, locataires comme propriétaires occupants, sont plus vulnérables socialement, économiquement et juridiquement, face aux accidents de la vie, en particulier lorsqu'ils vivent seuls ou en monoparentalité.

Pour certains, qui ne bénéficient pas d'un système privé de protection rapprochée suffisant, la seule véritable sécurisation, ne peut venir que d'un accès durable, parfois socialement accompagné, au parc social public. Or, rappelons qu'en Bretagne, malgré les efforts de construction récents, celui-ci ne permet d'accueillir qu'une faible partie des demandeurs éligibles, en attente d'une solution viable et durable de logement.

¹⁹⁷ Par exemple, le dispositif de « Diagnostic Conseil en Economie d'Energie » mis en place dans le Morbihan, qui finance à hauteur de 50% les investissements permettant d'optimiser la consommation énergétique des logements. On pense aussi à l'action du Pôle de lutte contre l'habitat indigne (PDLHI 56), aux politiques d'insertion, aux autres mesures d'aide sociale...

3. Agir sur les facteurs *individuels* ou comportementaux de fragilisation

Nous avons, jusqu'à ce point, présenté des actions qui permettent, en Bretagne, de prévenir et de lutter contre les facteurs structurels (offre), chroniques et brutaux de fragilisation résidentielle. Elles sont nombreuses et bien souvent enchevêtrées. Mais l'insécurité résidentielle n'est pas exclusivement extérieure aux ménages eux-mêmes. En se gardant de culpabiliser ou de stigmatiser qui que ce soit, il faut quant même reparler ici des facteurs individuels ou comportementaux de fragilisation. Alors que le système du logement est dominé, nous l'avons vu, par l'économie marchande et la liberté - plus ou moins contrainte il est vrai - du choix de son lieu d'habitation, le risque résidentiel ne peut être totalement socialisé. Peut-il d'ailleurs y avoir liberté sans risque et sans responsabilité ? Si le droit au logement opposable est aujourd'hui égal pour tous, de fait les situations et les capacités *individuelles* pour se prémunir du risque de décrochage résidentiel ne sont pas également réparties dans la population. Ainsi l'insécurité « résidentielle » se double parfois d'une insécurité « résiliente¹⁹⁸ », c'est-à-dire d'une difficulté à trouver *en soi* les ressources nécessaires pour rebondir économiquement, socialement, culturellement ou psychologiquement, après un traumatisme existentiel.

Par ailleurs, avant même que survienne un éventuel choc résidentiel, des facteurs individuels de types culturel, psychologique ou comportemental, peuvent aussi être à l'origine de difficultés individuelles ou familiales futures face au logement. Nous ne développerons pas ici la question des carences éducatives, des troubles pathologiques du comportement ou des modes de vie inadaptés qui affectent la « capacité à habiter » en société et, en premier lieu, avec son voisinage. Ils viennent bien logiquement compliquer encore un peu plus l'équation de l'insécurité résidentielle... ainsi que la vie de son bailleur, qu'il soit privé ou public ! Il ne faut pas nier cette réalité qui existe, mais elle reste assez marginale. En revanche, en termes de prévention du risque résidentiel, d'autres facteurs individuels de type culturel et psychologique ne sont pas à négliger car ils pèsent lourds dans les choix résidentiels.

Avec l'exemple de l'action de prévention qui suit, nous verrons que la manière dont un individu ou un couple se projette psychologiquement dans son futur logement, peut aussi entraîner un certain manque de prudence qui peut aller jusqu'à l'aveuglement. A noter que ce qui peut apparaître, de premier abord, comme une prise de risque financière inconsidérée chez certains, est aussi une manière pour eux, en s'engageant dans un projet immobilier, de conjurer la peur d'un déclassement social ou de sauvegarder un sentiment de dignité sociale, d'estime de soi.

¹⁹⁸ La résilience étant ici entendue au sens de capacité à rebondir individuellement face à un traumatisme.

Puisqu'on est en Bretagne où le désir d'accession à la propriété est très intense chez les jeunes ménages, la question de la sécurisation des accédants est à prendre très au sérieux. Partant de ce constat, l'ADIL et la CAF d'Ille-et-Vilaine ont imaginé une action d'information et de prévention destinée à des jeunes couples ayant un projet de primo-accession. Son nom : « Les clés de l'accession ». La question principale est la suivante : faut-il devenir propriétaire à tout prix ?

Cette action préventive vise principalement à sécuriser des ménages à ressources intermédiaires candidats à l'accession sociale à la propriété. Des petits groupes d'information et d'échange sont proposés pendant lesquels sont abordés les aspects juridiques, financiers, fiscaux et pratiques d'une opération d'accession : dispositifs d'accession sociale à la propriété, prêt à taux zéro, budget, frais annexes, évolution des charges, règles prudentielles, crédits d'impôts¹⁹⁹... Les participants sont ainsi amenés à se projeter dans l'avenir et à réfléchir sur le coût effectif et l'opportunité réelle de leur projet d'accession. Un axe de cette action est d'insister sur tous les coûts annexes et futurs liés au projet d'accession, en particulier les coûts induits par l'éloignement des services, des transports en commun... Nous avons vu en effet que les jeunes accédants à revenu modeste, pour construire la maison de leur rêve, étaient souvent contraints de s'éloigner à la périphérie des aires urbaines en raison des prix du foncier et de l'immobilier, accentuant le phénomène d'étalement urbain. Cette action partenariale favorise le recours aux droits et aux services qui peuvent soulager le coût de l'accession y compris quand il apparaît que la meilleure sécurisation est d'y renoncer, au moins provisoirement, pour rester locataire.

Cette action montre que, dans une société où la norme d'autonomie de l'individu prédomine, il est parfois nécessaire, dans un but de prévention, d'organiser collectivement la sécurisation de choix individuels ; d'organiser et non d'imposer : les candidats primo-accédants participant aux « Clés de l'accession » sont tous *volontaires*. Au final, c'est le principe de « liberté de choix pour toute personne de son mode d'habitation²⁰⁰ »... et l'accord de son banquier qui prévalent.

¹⁹⁹ Voir programme détaillé sur le site de l'ADIL 35 : <http://www.adil35.org/modules.php?name=News&file=article&sid=507> , consulté le 07/11/2012.

²⁰⁰ Article L 301.1 du Code de la construction et de l'habitation, Legifrance, consulté le 10/11/2012

4. Au final, des actions et des aides nécessaires mais qui sont généralement plus curatives que préventives

Face à la montée de l'insécurité résidentielle des actifs, nous avons vu dans cette deuxième partie que de nombreuses actions, de multiples aides et accompagnements existent en Bretagne pour sécuriser à la fois l'offre et la demande de logements.

L'action sur *l'offre* de logements, en intervenant sur l'un des principaux facteurs structurels de fragilisation, est réellement préventive. Quantitativement, elle permet d'augmenter le volume du parc et de le diversifier pour répondre aux besoins et moyens du plus grand nombre avec un objectif de mixité sociale, générationnelle et fonctionnelle (parc public, parc privé, parc privé à vocation sociale) ; elle réduit ainsi les tensions du marché du logement dans les zones attractives, là où le foncier, les prix et les loyers sont élevés. Qualitativement, l'amélioration du bâti existant, de ses équipements, de ses usages, est également préventive : elle permet de réduire et de mieux maîtriser les charges courantes du logement, améliorant, ipso facto, le reste à vivre des ménages.

Quant aux actions sur *la demande* de logements, qui contribuent à solvabiliser ou à accompagner les ménages économiquement et socialement fragilisés, elles sont aussi utiles que nécessaires. Toutefois, même si nous avons présenté quelques actions préventives exemplaires (Cf. information des locataires et propriétaires, prévention des impayés, de la précarité énergétique, des expulsions...), il faut reconnaître qu'elles sont beaucoup moins développées que les mesures curatives, c'est-à-dire que celles qui interviennent lorsque les difficultés d'accès ou de maintien dans le logement sont déjà là et plus ou moins installées. En effet, face aux multiples facteurs chroniques, accidentels ou individuels qui parfois se cumulent, le recours aux droits et aux services de sécurisation résidentielle, lorsqu'il a lieu, est souvent bien tardif.

Qu'ils relèvent de ce que nous avons appelé la « protection rapprochée » ou de la « protection sociale et publique », les systèmes d'aide existants relèvent principalement plutôt de la *sécurité passive (ou secondaire)* que de la *sécurité active (ou primaire)*, par référence à des notions dans le domaine de la sécurité routière et automobile. La sécurité active est ce qui permet d'éviter l'accident (ex : ABS), la sécurité passive ce qui permet de l'amortir lorsque le choc est devenu inévitable (ex : Airbag). Ainsi, le plus souvent, les aides à l'accès ou au maintien dans le logement interviennent après l'accident, pour en limiter ou, dans l'idéal, en réparer les dommages économiques, sociaux, familiaux, personnels...

Certes le droit au logement est devenu opposable et le système de prévention des expulsions en Bretagne, nous l'avons vu, fonctionne plutôt bien. Mais ne considérer la prévention du risque résidentiel que sous l'angle de la prévention des expulsions, c'est-à-dire de l'urgence sociale, n'est-ce pas restrictif, voire anachronique ? Lorsqu'on en arrive à envisager un risque de perte de logement ou une menace d'expulsion, c'est que déjà l'insécurité sociale, économique et résidentielle est devenue insupportable pour les personnes et les familles concernées. Pour emprunter une notion courante en santé publique, il faudrait investir beaucoup plus massivement dans la *prévention primaire* du risque résidentiel, c'est-à-dire le plus en amont possible, avant que le risque ne se réalise.

Chapitre 3

La sécurisation résidentielle des actifs n'est pas qu'un problème de logement

1.	Chez les actifs, sécurisation résidentielle et sécurisation professionnelle sont liées	207
1.1.	Les interactions « emploi/logement » sont majeures	208
1.1.1.	Le lien emploi/logement vu du côté des ménages : un frein à la mobilité, en particulier chez les propriétaires	209
1.1.2.	Le lien emploi/logement vu du côté des entreprises : une préoccupation sérieuse, notamment dans les zones immobilières tendues	212
1.2.	...un terrain d'entente fécond entre partenaires sociaux à décliner en Bretagne	216
1.3.	Travaux du CESER de Bretagne : des clés pour conjuguer flexibilité du travail et sécurisation des parcours professionnel	219
2.	Au-delà du mal-logement : prévenir et lutter contre le «mal-habitat » des actifs en Bretagne	219
2.1.	Mobilité et logement sont indissociables	220
2.1.1.	Les déplacements domicile-travail en Bretagne dans un contexte d'étalement urbain : plus nombreux, plus longs et souvent en voiture	220
2.1.2.	Les Plans de déplacement en entreprise (PDE) ou en administration (PDA)	222
2.1.3.	Le covoiturage : un nouveau mode de transport en commun	224
2.1.4.	Au-delà des déplacements domicile-travail : penser globalement les mobilités	225
2.2.	Relier logement, accessibilité aux services et aux équipements	225
2.3.	Maîtriser le foncier	226
2.4.	Une approche territoriale de la sécurisation résidentielle des actifs à partir de quelques exemples de politiques locales de l'habitat et des déplacements en Bretagne	228
2.5.	La Région, acteur de la prévention du « mal-habitat » en Bretagne	232

Dans ce troisième chapitre, nous voudrions revenir sur ce constat fondamental de la Fondation Abbé Pierre²⁰¹ : « Un logement n’est pas seulement une question de logement », mais « un réel problème de société ». A ce stade de notre réflexion, nous pourrions reprendre cette formule en soutenant que *la sécurisation résidentielle des actifs n’est pas qu’un problème de logement*.

Dans la première partie, nous avons vu que l’insécurité résidentielle avait en effet des causes multifactorielles qui pouvaient être structurelles, chroniques, accidentelles, individuelles... Souvent, chez le même ménage, ces facteurs de fragilisation interagissent, se combinent et se cumulent pour aboutir à une situation de mal-logement, qui devient elle-même, dans une sorte de cercle vicieux, une cause venant amplifier les autres difficultés.

Dans cette deuxième partie consacrée aux actions existantes en Bretagne pour prévenir et lutter contre l’insécurité résidentielle, nous avons jusqu’à présent présenté les systèmes *d’aide directe* au logement des ménages en difficulté, comme si la question de la sécurisation résidentielle se limitait aux aides à l’accès et au maintien dans le logement.

Ces actions, plus souvent curatives que préventives, interviennent sur le marché du logement, du côté de l’offre et/ou de celui de la demande. Or, si elles sont indispensables et nécessaires, elles ne sont pas pour autant suffisantes pour sécuriser *préventivement* et *durablement* les trajectoires résidentielles des actifs.

Il est donc nécessaire de se défocaliser du logement seul. L’horizon de notre réflexion doit être élargie aux systèmes d’action et d’aide qui pour être *indirects* n’en sont pas moins essentiels.

Sans rechercher l’exhaustivité, nous verrons tout d’abord que, s’agissant des ménages actifs, *sécurisation résidentielle* et *sécurisation professionnelle* sont liées (1). Ensuite, nous verrons qu’au-delà du mal-logement, c’est la prévention et la lutte contre le « mal-habitat²⁰² » qui sont primordiales (2).

1. Chez les actifs, *sécurisation résidentielle* et *sécurisation professionnelle* sont liées

Par définition, la population active régionale est constituée par l’ensemble des personnes qui sont en situation d’emploi et/ou qui en recherchent un. Mais si l’emploi est une clé de la sécurisation résidentielle des actifs -sans doute la plus essentielle- ce n’est plus *la* clé. D’une part, ceux qui en sont privés, plus ou moins durablement, sont fragilisés économiquement et socialement ; d’autre

²⁰¹ 17^{ème} Rapport annuel sur l’état du mal-logement en France, 2012

²⁰² Nous introduisons ici cette notion que nous allons définir plus loin.

part, il ne suffit plus, comme dans la « société salariale » des Trente Glorieuses, d’avoir un emploi pour être prémuni contre certaines situations de mal-logement. Nous avons vu en effet que parmi les ménages en impayé et/ou menacés d’expulsion, non seulement l’insécurité professionnelle précédait souvent l’insécurité résidentielle, mais encore qu’elles pouvaient se cumuler durablement dans les « zones grises » de l’emploi mal-rémunéré et du logement indésirable ; ce phénomène étant aggravé par des exigences de garanties parfois exorbitantes de la part de certains propriétaires, freinant l’accès au logement, en particulier des jeunes actifs et des travailleurs précaires.

Tout ce qui impacte le marché de l’emploi, ses caractéristiques, ses droits, ses revenus, affecte d’une manière ou d’une autre la situation des ménages actifs face au logement – sans parler des effets cumulatifs sur le financement du système public de protection sociale. De même, les problèmes de logement rencontrés par les salariés ou les travailleurs indépendants peuvent représenter un frein à l’emploi et, plus globalement, au développement économique régional et territorial. Cette interaction emploi/logement a bien été mise en évidence d’une part, par de récents travaux nationaux du CREDOC (1.1), par les partenaires sociaux eux-mêmes d’autre part (1.2). Enfin, ne pouvant développer ici les moyens de sécuriser les parcours professionnels, nous renverrons à plusieurs travaux du CESER de Bretagne sur le sujet qui proposent de nombreuses clés à cette fin (1.3)

1.1. Les interactions « emploi/logement » sont majeures

Lors de son audition, M. Andrea Ravarino, le Directeur de l’Agence de développement économique d’Ille-et-Vilaine, IDEA 35, a souligné que la question du logement et de l’entreprise risquait de devenir de plus en plus d’actualité en Bretagne dans la perspective du renchérissement des coûts de l’énergie et de celui des transports domicile-travail qui en résulterait. Ces interactions entre l’emploi et le logement, entre les parcours professionnels et les trajectoires résidentielles, font l’objet de nombreuses enquêtes et de travaux nationaux du CREDOC²⁰³. Nous n’en donnerons ici qu’un bref aperçu à partir de deux études récentes réalisées, l’une du point de vue des ménages, l’autre, de celui des entreprises.

²⁰³ Centre de recherche pour l’étude et l’observation des conditions de vie. Voir notamment les travaux du département « Conditions de vie et aspirations des Français » : www.credoc.fr

1.1.1. Le lien emploi/logement vu du côté des ménages : un frein à la mobilité, en particulier chez les propriétaires

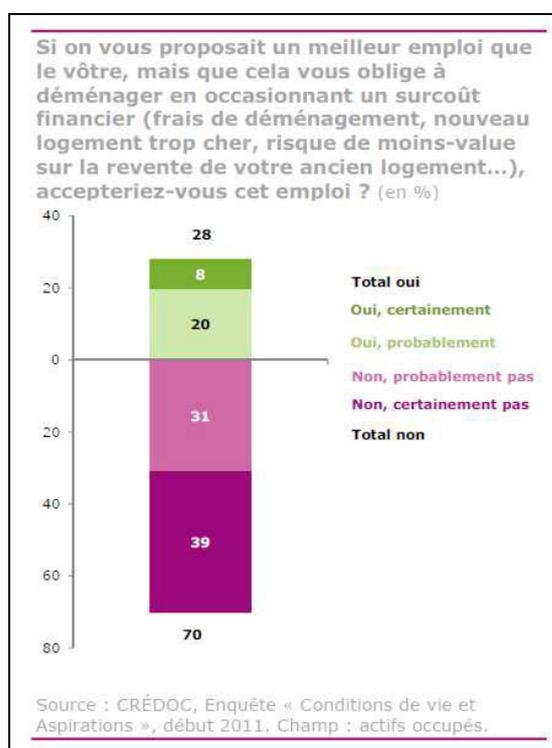
La première enquête a été réalisée²⁰⁴ auprès d'un échantillon représentatif de la population française, âgée de 18 ans et plus. Elle ne concerne donc pas exclusivement les ménages actifs, mais sa problématique nous y renvoie inmanquablement : quelle est l'importance du facteur logement dans les arbitrages professionnels ? Ce travail révèle, selon le CREDOC, « l'ampleur des interactions entre le marché du logement et le marché du travail ». Il confirme les résultats d'une précédente étude²⁰⁵ qui montrait « l'importance grandissante du logement dans les décisions micro-économiques des ménages. Le poids croissant des dépenses de logement dans leur budget et les difficultés à trouver une habitation adaptée à leur situation personnelle ou familiale conduisent de plus en plus souvent nos concitoyens à effectuer des arbitrages en défaveur de la sphère professionnelle, avec des risques, si la situation perdure, de rigidification du marché du travail et d'une économie moins efficiente, moins créatrice d'emplois ».

²⁰⁴ Régis Bigot, Sandra Hoiban : « La mobilité professionnelle bridée par les problèmes de logement », CREDOC, juillet 2011 (Enquête réalisée entre décembre 2010 et janvier 2011).

²⁰⁵ Régis Bigot, « Les répercussions directes et indirectes de la crise du logement sur l'emploi », mars 2011

Alors que près de 4 personnes sur 10 ont l’impression que leurs dépenses de logement représentent une lourde charge, « 70% des actifs²⁰⁶ déclarent qu’ils refuseraient un emploi meilleur que celui qu’ils occupent actuellement si cela devait occasionner un déménagement conduisant à une hausse de leurs dépenses de logement (frais d’agence et de mutation, nouveau logement trop cher, etc. ». Ainsi, « l’espérance de gain salarial ne semble pas compenser la crainte de devoir dépenser plus pour se loger et, finalement, beaucoup préfèrent ne pas bouger », ce qu’illustre le graphique suivant.

Figure 33. 70% des actifs refuseraient une mobilité professionnelle en cas d’augmentation de leurs dépenses de logement (CREDOC)



Source : Graphique réalisé par le CREDOC, op.cit

Toutefois, des différences d’appréciation apparaissent selon le profil des ménages : « les jeunes (54%), les emplois précaires (60%) et les locataires (54%) sont moins réticents à déménager que les propriétaires de leur logement (80%), les salariés des grandes entreprises (78%), les personnes en poste depuis plus de 20 années (77%) et les couples biactifs (76%). Mais la majorité ne s’inverse jamais quelles que soient les catégories sociales. ».

²⁰⁶ Précision : il s’agit ici des actifs occupés

Le CREDOC estime aussi qu’ « au cours des cinq dernières années, environ 500 000 personnes en recherche d’emploi ont effectivement renoncé à un poste parce que cela les aurait contraintes à accroître leurs dépenses de logement » ; cela constitue « un risque de grippage de la mobilité professionnelle bien réel », surtout dans le contexte d’un marché immobilier haussier, ou de déménagement contraint vers une zone où celui-ci est plus tendu (loyer et prix plus élevés). Autre résultat corroborant ce constat : « 56% des personnes interrogées indiquent que ne pas être obligé de déménager est un critères « très important » dans le choix d’un nouvel emploi ».

D’une manière générale, plus la mobilité résidentielle est lointaine, plus les freins à la mobilité professionnelle sont importants. Un autre facteur de blocage, déjà signalé, intervient : le statut d’occupation du logement²⁰⁷. Les propriétaires sont beaucoup moins mobiles que les locataires. Ainsi, ils déclarent moins souvent, en moyenne, qu’ils sont susceptibles de déménager, même en cas de chômage prolongé. Selon le CREDOC, se référant à des travaux de l’OCDE, une corrélation entre taux de chômage et taux de propriétaires apparaît : « dans plusieurs nations (dont la France), l’augmentation du taux de chômage serait concomitante avec la progression de l’accession à la propriété ». Cette hypothèse interpelle dans une région comme la Bretagne qui présente l’un des taux de propriétaires parmi les plus élevés de France²⁰⁸...

Cette enquête du CREDOC met aussi en évidence un autre frein à la mobilité professionnelle : les ménages ne prennent pas seulement en compte les prix de l’immobilier et les loyers, ils incluent dans leur calcul d’opportunité l’éloignement domicile-travail. Nous y reviendrons dans le point suivant. A noter également que les aides d’Action logement (ex : Locapass, réservations de logements sociaux...) sont perçues positivement par les salariés qui en bénéficient. Celles-ci contribuent à fluidifier le marché du travail et celui du logement.

Pas moins de 80% de la population déclare qu’« habiter un logement dans lequel on se sent bien est vraiment indispensable pour pouvoir s’investir pleinement dans son travail²⁰⁹ ». Le CREDOC rappelle que de précédentes études « ont déjà montré l’importance du logement dans le bien-être ressenti par chacun, ainsi que le rôle joué par l’habitat dans l’estime de soi ou l’image que l’on se fait de son statut social²¹⁰. Le logement est perçu tout à la fois comme «un lieu où l’on se sent à l’abri » (92% de la population) et une « sécurité face à l’avenir » (70%)²¹¹. Le logement influe donc aussi sur l’investissement au travail. Se sentir

²⁰⁷ Pour approfondir ce sujet, voir Mélanie Babès, Régis Bigot, Sandra Hoibian, « Propriétaires, locataires : une nouvelle ligne de fracture sociale », *Consommation et modes de vie* n° 248, mars 2012.

²⁰⁸ Pourtant, jusqu’à ces dernières années, la Bretagne avait un taux de chômage moyen inférieur au taux national. Mais, cette exception bretonne est de moins en moins d’actualité, car la Bretagne rejoint rapidement cette moyenne nationale en raison des effets de la crise sur l’emploi (constat fin 2012).

²⁰⁹ CREDOC, op.cit, pp 52-53

²¹⁰ Régis Bigot et Sandra Hoibian, « La crise du logement entretient le sentiment de déclassement social », *Consommation et modes de vie*, n° 226, CREDOC, février 2010, <http://www.CREDOC.fr/pdf/4p/226.pdf>

²¹¹ Georges Hatchuel, Catherine Duflos, et Patricia Croutte « Quelques opinions et aspirations en matière de

bien dans son logement, jouir d'un confort suffisant, apprécier le lieu où l'on habite, pouvoir se ressourcer chez soi, sont autant de facteurs qui peuvent aussi rejaillir positivement sur l'implication au travail. Le consensus prévaut d'ailleurs sur ce sujet dans l'ensemble des catégories socioculturelles ».

La conclusion du CREDOC est la suivante : « En définitive, le logement a pris une telle place dans la vie de nos concitoyens que leurs arbitrages se font parfois au détriment de l'emploi ». Pour notre part, nous soulignerons ici qu'apparaît très clairement l'interaction entre sécurisation des trajectoires résidentielles des actifs et sécurisation des parcours professionnels. Ce constat est particulièrement crucial pour la Région Bretagne dont l'un des objectifs de la politique de formation tout au long de la vie vise justement à sécuriser les parcours professionnels des actifs, actuels et futurs. Le lien avec les compétences de la Région dans le domaine du développement économique sont aussi très étroits.

1.1.2. Le lien emploi/logement vu du côté des entreprises : une préoccupation sérieuse, notamment dans les zones immobilières tendues

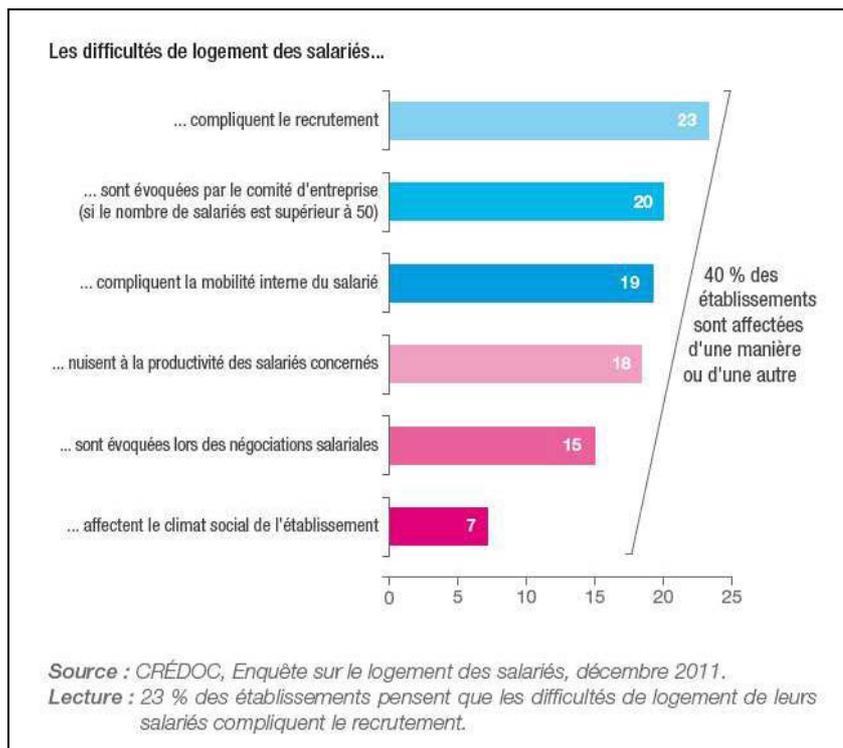
Qu'en est-il du lien emploi/logement vu, cette fois-ci, du côté des entreprises. Après avoir entendu les ménages, le CREDOC a réalisé une enquête²¹² auprès de dirigeants d'entreprise et de direction de ressources humaines qui montre que 40 % des entreprises françaises sont préoccupées et affectées par les difficultés de logement de leurs salariés.

logement », CRÉDOC à la demande du Ministère du Logement et de la Ville, juillet 2008, <http://www.credoc.fr/pdf/Sou/LogementetVilleOpinions.pdf>

²¹² Mélanie Babès, Régis Bigot et Sandra Hoibian, « Les problèmes de logement des salariés affectent 40 % des entreprises », Note de synthèse, avril 2012.

Plus précisément, parmi ces entreprises affectées par les problèmes de logement de leurs salariés, 23% évoquent des effets de complication sur les recrutements et 19% sur la mobilité interne des salariés. Elles sont 18 % à estimer que les difficultés résidentielles nuisent à la productivité des salariés concernés et 7% au climat social de l’établissement. Pour 15% d’entre elles, ces difficultés sont évoquées lors des négociations salariales. Enfin, on note que 20% des entreprises de plus 50 salariés abordent ces dernières en comités d’entreprise²¹³.

Figure 34. Les difficultés de logement des salariés retentissent sur 40% des entreprises (en%)



Source : Graphique réalisé par le CREDOC, op.cit p 1 (Note de synthèse)

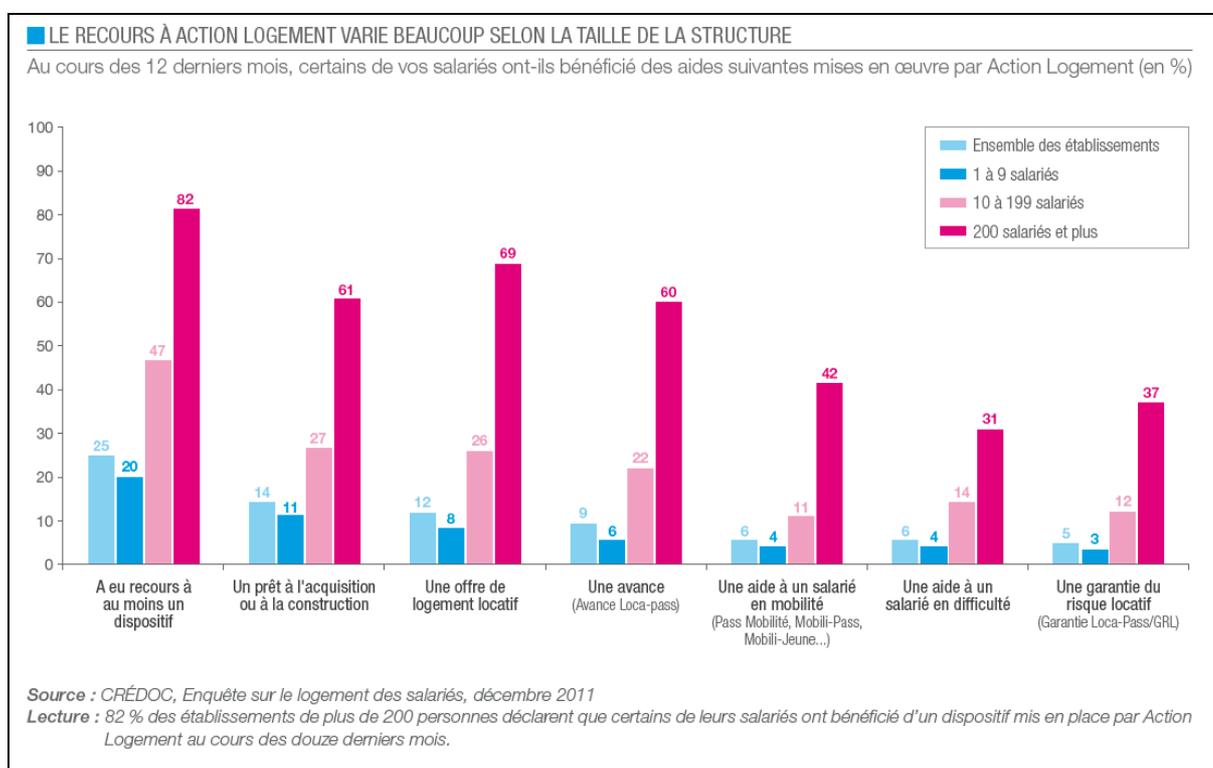
Il faut toutefois nuancer ces résultats, car ils varient très fortement selon la localisation des entreprises et leur taille. Ainsi, sans surprise, c’est dans les zones tendues comme en région parisienne (37%) et en Provence-Alpes-Côte d’Azur (23%), que les préoccupations sont les plus fortes. A contrario, les entreprises localisées dans l’Ouest, ne sont que 9% à estimer que leurs salariés ont des difficultés à se loger. Est-ce le reflet d’un marché immobilier globalement moins tendu ou la sous-estimation des difficultés rencontrées par les salariés ? Pour notre part, nous aurions tendance à penser, au vu de nos recherches et auditions en Bretagne, qu’il s’agit très probablement d’une conjonction des deux.

²¹³ Précision : si le nombre de salariés est supérieur à 50

Quels sont les profils de salariés qui préoccupent le plus les entreprises ? Pour leurs dirigeants, ce sont surtout les jeunes salariés (82%), les intérimaires, les travailleurs saisonniers (57%) ainsi que les familles monoparentales (56%), qui sont perçus comme les catégories les plus en difficulté face au logement. Pourtant, le CREDOC s'interroge sur ces résultats. En effet, selon ses travaux, « petit à petit, les effets de la crise du logement se diffusent dans toute la société », or l'opinion des responsables d'entreprise ne reflète pas ce phénomène. Celui-ci est pourtant bien mis en évidence, comme nous l'avons vu dans notre première partie, par les travaux reconnus de la Fondation Abbé Pierre. A cette nuance prêt, les préoccupations des entreprises rejoignent quand même nos propres constats sur les publics les plus fragiles face au logement : familles monoparentales, jeunes actifs, travailleurs précaires qui, du fait la faiblesse de leurs revenus, ont des taux d'effort logement à la limite du supportable.

L’enquête du CREDOC établit que les entreprises commencent à prendre en compte ces difficultés de logement de leurs salariés. Ainsi, 27% des établissements déclarent intégrer les conditions de logement dans leur réflexion en matière de ressources humaines ; mais cette préoccupation reste beaucoup moins prégnante aux yeux des responsables que les enjeux de formation, de mutuelle santé ou retraite complémentaire. Comme dans l’enquête ménage, on note que les aides d’Action logement sont perçues très positivement par les entreprises qui y recourent (25%), le taux de recours étant proportionnel à la taille de l’entreprise (comme l’illustre le graphique suivant). Des actions spécifiques, internes à l’entreprise, viennent compléter celles d’Action logement (35%).

Figure 35. Recours des entreprises aux aides d’Action logement en faveur du logement des salariés selon la taille de la structure



Source : CREDOC, op.cit, p 3 (Notes de synthèse)

Un dernier résultat nous interpelle particulièrement : 73% des entreprises estiment que les collectivités locales peuvent les aider à résoudre les problèmes de logement de leurs salariés. Très majoritairement (69%), les dirigeants d’entreprise souhaiteraient que les entreprises soient associées à l’élaboration des Plans locaux d’urbanisme (PLU) ainsi qu’aux Programmes locaux de l’habitat (PLH). Un quart d’entre eux seraient même prêts à dégager du temps pour s’y investir.

A travers ces deux enquêtes du CREDOC, très rapidement survolées, nous voyons bien que les actifs comme leurs entreprises se préoccupent fortement des interactions entre l'emploi et le logement, incluant les problématiques de transport domicile-travail. La sécurisation résidentielle des actifs apparaît donc comme un intérêt partagé entre ces derniers et leurs employeurs. C'est sans doute ce qui explique le récent consensus entre partenaires sociaux sur le sujet, comme nous allons le voir dans le point suivant.

1.2. ...un terrain d'entente fécond entre partenaires sociaux à décliner en Bretagne

Les travaux du CREDOC présentés aux points précédents ont éclairé les négociations entre partenaires sociaux qui ont abouti à la conclusion, à l'unanimité, de *l'Accord national interprofessionnel du 18 avril 2012 visant à faciliter l'accès au logement pour favoriser l'accès à l'emploi (ANI)*.

En préambule, il est tout d'abord affirmé qu'« il existe un lien évident entre le logement et l'emploi ». Les partenaires sociaux, préoccupés par les problèmes de logement des salariés, constatent que « les entreprises sont de plus en plus sensibles aux difficultés de logement de leurs salariés qui pèsent fortement sur leur budget, leur qualité de vie, en particulier le temps de transport pour le trajet domicile/lieu de travail. Cela pénalise l'accès à l'emploi, en particulier pour les jeunes, et la mobilité professionnelle à un point tel que des entreprises en viennent à mettre en œuvre directement des solutions de logement pour leurs propres salariés ».

Face à cette situation, « les organisations patronales et syndicales de salariés se sont fixées pour objectif de rechercher des solutions afin de faciliter l'accès en priorité et le maintien dans le logement pour favoriser l'accès à l'emploi pour les salariés, le recrutement pour les employeurs et de créer les conditions pour que les difficultés de logement ne soient pas un obstacle à la mobilité professionnelle ». Pour ce faire le rôle d'Action logement (ex-« 1% logement ») est réaffirmé : « le principal levier de cette action est la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC) ». A travers celle-ci, les partenaires sociaux considèrent qu'ils ont « une véritable légitimité pour s'impliquer dans le logement des salariés ».

Suivent ensuite une série de 8 propositions relevant de la responsabilité des signataires de l'ANI du 18 avril 2012. D'une manière générale, elles visent à mieux articuler la sécurisation des parcours professionnels avec la fluidification et la sécurisation des trajectoires résidentielles des actifs :

1. « Participer activement au recensement régulier des besoins de logement dans les bassins d'emploi ». Pour ce faire, « les parties signataires décident de s'engager davantage dans la programmation, la planification et le suivi

des politiques locales de l'habitat, en lien avec les élus locaux, les principaux acteurs de l'habitat et les entreprises ».

2. « Adapter l'offre de produits et de services d'Action logement aux besoins effectifs des entreprises et de leurs salariés ». Ici, « au regard d'un parcours résidentiel étroitement lié au parcours professionnel », un éventail de solutions est proposé pour satisfaire :

- le besoin d'accès à la propriété sécurisée pour l'accédant ;
- le besoin de fourniture d'un logement locatif à l'occasion de l'accès à un emploi, d'une mobilité professionnelle, d'une mutation d'urgence... en sécurisant, le cas échéant, le futur bailleur par un produit de type Garantie des risques locatifs (GRL) ;
- le besoin d'amélioration des conditions de logement ou du cadre de vie, à travers notamment la limitation du temps de transport sur le trajet domicile-travail ;
- les besoins spécifiques des jeunes en lien avec l'entreprise, sans préjudice des dispositions de l'Accord national interprofessionnel sur le logement des jeunes du 29 avril 2011 ;
- les besoins particuliers des salariés :
 - En situation de handicap,
 - En difficulté financière ou en perte d'emploi,
 - Dans une situation familiale les obligeant à quitter leur domicile.

Nous avons détaillé cette deuxième proposition, celle-ci nous paraissant particulièrement en phase avec la problématique de notre étude sur la sécurisation résidentielle des actifs. Parmi les besoins identifiés par les partenaires sociaux, on retrouve plusieurs des facteurs de fragilisation structurelle, chronique, accidentelle ou individuelle que nous avons repérés précédemment.

3. « Augmenter fortement l'offre de logements locatifs économiquement accessible ».
4. « Favoriser l'accès sociale à la propriété et l'accès de tout salarié selon les besoins des bassins d'emploi ».
5. « Sécuriser l'accès ou le maintien dans le logement des salariés et favoriser la mobilité professionnelle ». En plus des aides financières à la mobilité d'Action logement (ex : Mobili-Pass), les partenaires sociaux proposent notamment de promouvoir la Garantie des risques locatifs (GRL) pour « faciliter l'accès au parc privé locatif des nombreux salariés qui n'ont pas accès au parc social ou qui n'ont pas les moyens ou l'envie d'accéder à la propriété ». Les propriétaires occupants et les accédants ne sont pas oubliés ; pour ceux qui sont « en mobilité vers un bassin d'emploi où l'offre s'avère insuffisante », des aides particulièrement innovantes sont

envisagées, en particulier pour les ménages contraints de revendre leur bien : « mise en place de dispositifs de sécurité tels des prêts-relais à taux privilégié, des systèmes de portage (voire de rachat) du bien avec aide (voire garantie) au relogement, en adaptant l'aide à la situation du marché ». Nous attirons l'attention sur ce point qui concerne particulièrement la région Bretagne où, comme nous l'avons vu, l'accès à la propriété est très prisé et développé.

6. « Contribuer à la mise aux normes énergétiques et d'accessibilité des logements anciens ». Les signataires de l'Accord proposent ici de contribuer directement aux politiques publiques entrant dans l'objet de l'ANAH en accompagnant les projets et en finançant directement sous forme de prêts (de type Pass-Travaux) les travaux nécessaires, en particulier : d'une part, « ceux de salariés ayant accédé à la propriété dans l'ancien » ; d'autre part, « ceux des bailleurs privés mettant un logement en location à des salariés avec des loyers maîtrisés ». Ce point, comme le précédent, intéresse aussi fortement la Bretagne.
7. Accompagner les politiques de rénovation urbaine (Plan national de rénovation urbaine – PNRU).
8. Enfin, les partenaires sociaux souhaitent que, dans les 3 ans, « tous les salariés puissent avoir accès à l'ensemble des produits d'Action Logement ». La plupart des aides existantes sont en effet réservées, à ce jour, aux entreprises de 10 salariés et plus, à l'exception notable de l'avance Locapass²¹⁴.

L'entrée en vigueur de cet Accord national interprofessionnel du 18 avril 2012 « reste subordonnée à l'adoption des dispositions législatives et réglementaires nécessaires à sa mise en œuvre²¹⁵ ». En attendant, nous remarquons qu'il est extrêmement pertinent par rapport à notre état des lieux sur l'insécurité résidentielle des actifs. Il mériterait, au plus vite, d'être décliné très attentivement en Bretagne, en complément des nombreuses actions existantes d'Action logement présentées lors de l'audition d'Espace/Inical.

Par ailleurs, comme le souhaitent les partenaires sociaux, ceux-ci devraient systématiquement être inclus dans les réflexions territoriales sur les politiques locales de l'habitat. A noter que les partenaires sociaux sont représentés dans les Conseils de développement qui rendent des avis sur les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) au niveau des Pays.

Enfin, en complément des aides d'Action logement existantes, cet accord devrait servir de base à la prise en compte plus systématique de la question de la

²¹⁴ Sur les aides, produits et services d'Action logement, voir <http://www.actionlogement.fr/produits-services> (consulté le 12/11/2012) - Voir tableau de synthèse des aides d'Action logement en annexe

²¹⁵ Article 18 de l'ANI

sécurisation résidentielle des salariés menacés de licenciement, d’une activité réduite ou d’une mutation professionnelle contrainte. Ne pourrait-on inclure plus explicitement cette question lors de la négociation des plans de sauvegarde de l’emploi en Bretagne ? Sauf exception, elle reste très rarement abordée²¹⁶. Nous avons pourtant vu que le chômage et la précarité dans l’emploi étaient la première cause menant les ménages à l’expulsion.

1.3. Travaux du CESER de Bretagne : des clés pour conjuguer flexibilité du travail et sécurisation des parcours professionnel

Pour les actifs, nous avons vu qu’il ne peut y avoir de sécurité résidentielle durable sans sécurité et qualité de l’emploi. La réciproque est vraie : la sécurisation professionnelle implique celle des trajectoires résidentielles ; la fluidification des parcours résidentiels contribue à « conjuguer flexibilité et sécurisation des parcours professionnels ». Tel était d’ailleurs le titre d’une autosaisine du CESER de Bretagne adoptée en septembre 2007, à laquelle nous renvoyons le lecteur qui souhaiterait approfondir ce sujet²¹⁷.

Nous recommandons aussi la lecture des travaux suivants qui outre les éléments d’état des lieux proposent de nombreuses préconisations en s’appuyant, le plus souvent, sur des actions et initiatives locales en Bretagne.

- « 50 CLES pour l’emploi en Bretagne », janvier 2006,
- « Quels modes de développement économique pour la Bretagne de demain ? », janvier 2012.

2. Au-delà du mal-logement : prévenir et lutter contre le «mal-habitat » des actifs en Bretagne

Pour prévenir et lutter contre l’insécurité résidentielle des actifs, l’approche par le logement n’est pas suffisante. Après avoir examiné la liaison emploi-logement, il faut à nouveau élargir l’horizon de notre réflexion en inscrivant le logement dans le contexte plus global du territoire, à travers la notion d’habitat. Par habitat, nous entendons le logement et toutes les relations qu’il entretient avec son environnement : services à la population, équipements et infrastructures, emploi et activité économique, mobilité et transports, environnement social, culturel ou naturel... Dans cette acception large, il s’agit donc d’avoir une

²¹⁶ D’après les services de la DDTE 35 interrogés sur le sujet, qui précisent que la question est le plus souvent abordée entre partenaires sociaux sous l’angle des aides à la mobilité professionnelle (ex : Action logement)

²¹⁷ Tous les travaux du CESER sont en ligne sur www.ceser-bretagne.fr . Ils peuvent être communiqués gratuitement sur simple demande.

approche « hors les murs », plus globale, transversale et systémique que celle du logement seul.

Cette approche de la sécurisation résidentielle par l'habitat supposerait une étude approfondie en soi. Nous ne ferons ici qu'en présenter certains éléments qui paraissent particulièrement important pour notre problématique : la mobilité, l'accès aux services et aux équipements, la maîtrise du foncier et, d'une manière générale, le lien logement-territoire. Nous verrons enfin, que l'ensemble de ces enjeux liés à l'habitat et aux territoires intéressent très directement la Région Bretagne.

2.1. Mobilité et logement sont indissociables

Nous venons de voir, à travers l'Accord national interprofessionnel du 18 avril 2012, que les partenaires sociaux se préoccupaient de plus en plus, au niveau national, de la question du transport des actifs entre leur domicile et leur lieu de travail. Dans une région comme la Bretagne où domine l'habitat individuel diffus, l'étalement urbain n'est pas sans conséquence sur la mobilité spatio-temporelle – et sur son coût quotidien pour les ménages. Le « coût pour se loger » doit inclure celui des transports : mobilité et logement sont indissociables.

Nous prendrons l'exemple des déplacements domicile-travail qui concernent fort logiquement les actifs. Tout d'abord, nous présenterons les travaux de l'INSEE sur le sujet en Bretagne ; ensuite, nous verrons comment, à travers les Plans de déplacement en entreprise, les entreprises peuvent intervenir ; Puis, nous aborderons un nouveau « mode de transport en commun » qui se développe fortement et semble promis à un bel avenir : le covoiturage. Enfin, nous insisterons sur la nécessité de penser globalement les mobilités.

2.1.1. Les déplacements domicile-travail en Bretagne dans un contexte d'étalement urbain : plus nombreux, plus longs et souvent en voiture

Nous reprenons ici les travaux et analyses de l'INSEE Bretagne présentés en audition²¹⁸ en précisant certains éléments déjà abordés dans la première partie du rapport consacrée aux facteurs chroniques de fragilisation (Cf. carte et graphique).

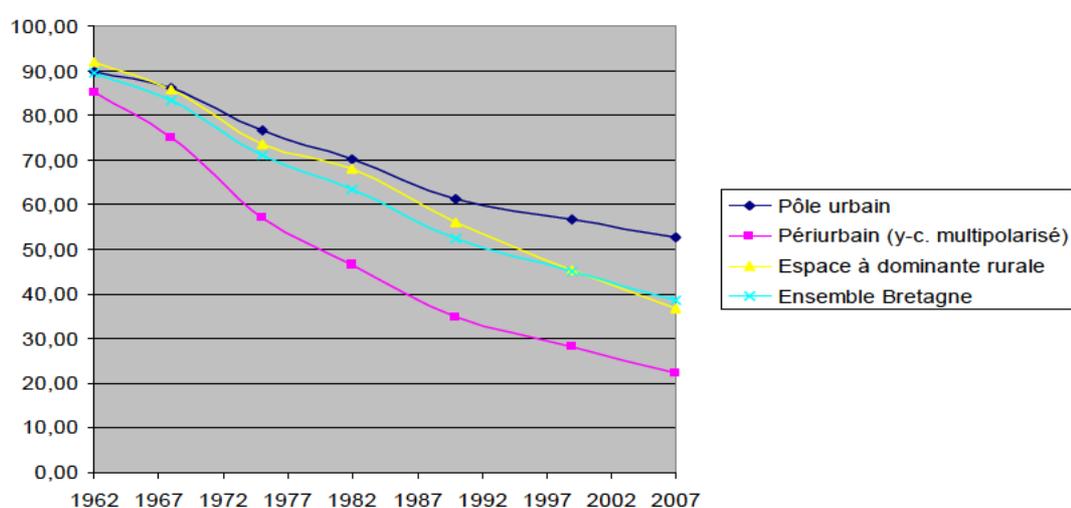
Rappelons ici qu'alors que l'emploi reste concentré dans les pôles urbains, ce sont principalement les espaces ruraux et périurbains qui gagnent de la population. Des prix fonciers et immobiliers élevés, mais aussi une préférence bretonne pour l'habitat individuel en propriété, ont entraîné, particulièrement ces 15 dernières années, un phénomène d'étalement urbain. Cette « centrifugation

²¹⁸ INSEE, « Déplacements domicile-travail en Bretagne : plus nombreux, plus longs et souvent en voiture » (Octant Analyse n° 12), Luc Goutard - http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=2&ref_id=17056

socio-spatiale » des actifs - dont la force est, en règle générale, inversement proportionnelle au revenu - combinée à une dissociation croissante entre lieux de résidence et de travail, a fort logiquement allongé et intensifié les déplacements domicile-travail.

Ainsi, alors qu’en 1975, seulement 29% des actifs ne travaillaient pas dans leur commune de résidence, cette proportion atteignait 47% en 1990 et 61% en 2007. Six actifs sur dix en Bretagne travaillent donc en dehors de leur commune de résidence, tendance encore plus accentuée chez les périurbains (4/5).

Figure 36. Actifs travaillant dans leur commune de résidence en Bretagne entre 1962 et 2007



Source : INSEE Bretagne, Recensement population, Diaporama d’audition au CESER

En distance, les navettes domicile-travail sont de plus en plus longues : 20% font moins de 10 km, 20% entre 10 et 20 km, 18% entre 20 et 100 km et 2,5% plus de 100 km. En moyenne, la moitié des actifs parcourt moins de 7.1 km pour aller travailler. C’est en Ille-et-Vilaine qu’on observe les trajets les plus longs (rayonnement de l’aire urbaine de Rennes).

Ces déplacements varient selon le profil des actifs concernés. Ainsi, en moyenne, les femmes se déplacent moins et moins loin, les ouvriers habitent moins souvent leur commune de travail et sont proportionnellement plus nombreux à distance des villes. Toutefois, les cadres et professions intermédiaires ont des déplacements plus longs, en moyenne, que les ouvriers et employés.

On rappellera ici la forte dépendance à l’automobile et aux carburants fossiles qu’entraîne cet étalement urbain de plus en plus déconnecté des lieux d’emploi. Ainsi, l’INSEE précise que « huit actifs bretons sur dix privilégient la voiture pour se rendre au travail. Dans les communes périurbaines, ce sont 85% des actifs qui utilisent principalement la voiture. Qu’ils résident en ville ou à la campagne, les Bretons, comme les autres habitants de province, privilégient ce mode de

transport pour rallier leur lieu d'emploi. 70% des actifs bretons habitant une ville-centre d'un pôle urbain se déplacent en automobile ; ceux déclarant utiliser les transports en commun ou se déplaçant principalement à pied sont à proportion identique : 11%. L'automobile est également le mode de transport dominant pour les actifs travaillant et habitant la même commune. Ainsi, 6 actifs sur 10 utilisent leur voiture sans changer de commune. 85% des actifs résidant dans les communes périurbaines utilisent principalement leur voiture pour se rendre au travail²¹⁹ ».

De nombreuses collectivités, autorités organisatrices des transports (AOT), mais aussi des entreprises (ex : Plan de déplacement en entreprise- PDE, voir ci-après) agissent de manière volontariste en Bretagne pour développer les infrastructures, les équipements et les usages des transports en commun (Train, Bus, Tram, Métro...) ainsi que les déplacements doux dans les mobilités quotidiennes. Toutefois, leur portée est limitée compte-tenu des contraintes structurelles liées à la configuration de l'habitat et aux dynamiques territoriales en Bretagne, sans oublier l'inertie des comportements individuels et collectifs.

2.1.2. Les Plans de déplacement en entreprise (PDE) ou en administration (PDA)

Pour mieux gérer les contraintes de déplacement des actifs entre leur domicile et leur lieu de travail, le Plan de déplacement en entreprise (PDE-A) est un outil très intéressant. Qu'est-ce qu'un PDE ? Nous verrons, à travers l'exemple du conseil en mobilité de Rennes métropole, comment une collectivité locale, autorité organisatrice de transport (AOT), peut promouvoir cette démarche volontaire auprès des entreprises.

- Qu'est ce qu'un Plan de déplacement en entreprise ?

Selon l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie²²⁰ (ADEME), le Plan de Déplacements Entreprise ou an administration (PDE-A) est une démarche volontaire d'entreprise consistant en « un ensemble de mesures visant à optimiser les déplacements liés aux activités professionnelles en favorisant l'usage des modes de transport alternatifs à la voiture individuelle ». Les déplacements concernés sont les trajets domicile/travail mais aussi les déplacements professionnels des collaborateurs, des clients et des partenaires.

Parmi les mesures pouvant figurer dans un PDE-A, l'ADEME cite : la promotion du vélo, l'amélioration de l'accès des bâtiments par les piétons, l'encouragement à l'utilisation des transports publics, l'aménagement des horaires de travail, l'accompagnement et l'encouragement à habiter à proximité du lieu de travail ou sur le réseau de transport en commun, la garantie du retour à domicile pour les usagers des modes de transport alternatifs en cas de circonstances

²¹⁹ INSEE, op.cit

²²⁰ <http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=14263> , consulté le 13/11/2012

exceptionnelles²²¹, la mise en place d’un service d’autopartage et enfin l’incitation au covoiturage sur laquelle nous reviendrons dans le point suivant.

La démarche « PDE-A » s’inscrit dans une logique de développement durable. L’ADEME met donc en avant des bénéfices économiques, sociaux et environnementaux. *Au plan économique*, « le PDE permet à l’entreprise de diminuer les coûts imputés aux transports et d’optimiser son fonctionnement à travers ses déplacements, donc d’augmenter sa productivité. Une telle démarche, responsable et citoyenne, est également un « plus » en termes d’image ». Concernant la *dimension sociale*, « le PDE entraîne une diminution des frais de déplacements domicile/travail des salariés et améliore leurs conditions de travail et de transport (moins de stress et de perte de temps, plus de confort). Le PDE est aussi un outil de dialogue social dans l’entreprise ». Cet aspect est donc un élément de sécurisation résidentielle (réduction des charges courantes) autant que professionnelle (accès à l’emploi). Enfin, *au plan environnemental*, « le PDE, en favorisant les solutions alternatives à la voiture individuelle et en maîtrisant les déplacements, permet de limiter les nuisances correspondantes (pollution atmosphérique, bruit...), de réduire la demande énergétique et de récupérer des espaces publics notamment en diminuant le stationnement sur la voie publique ». Il améliore donc le bilan carbone de l’entreprise et du territoire.

Pour mettre en place une démarche PDE-A, les entreprises ou administrations intéressées peuvent bénéficier d’aides techniques et/ou financières de l’ADEME, des services de conseil en mobilité des collectivités locales « autorités organisatrices de transport » (AOT), des chambres de commerce et d’industrie et de l’Etat.

- Exemple de la promotion des PDE-A par le service de conseil en mobilité de Rennes métropole

Rennes métropole fait partie des premières collectivités locales françaises à avoir mis en place un service de conseil en mobilité (2004). Elle promeut les PDE-A auprès des entreprises ou administrations en leur proposant d’accompagner leur démarche. En juin 2012, 43 établissements du territoire métropolitain, allant de la petite entreprise au CHU de Rennes, s’étaient dotés d’un PDE ; 12 autres étaient en cours d’élaboration. Au total, les PDE-A concernent aujourd’hui près d’un salarié sur quatre de la métropole (50 000 sur 200 000). L’évaluation du dispositif auprès de 10 établissements révèle de bons résultats : 26% des salariés touchés ont changé de pratique de déplacement, la part relative de la voiture a diminué de 27% entre 2005 et 2007. On observe donc effectivement des reports modaux significatifs de la voiture vers des modes de déplacement alternatifs plus respectueux de l’environnement et moins coûteux pour le budget des ménages.

²²¹ Exemple : utilisation d’un véhicule de service, chèque taxi...

2.1.3. Le covoiturage : un nouveau mode de transport en commun

Face aux défis sociaux, environnementaux et économiques qu'engendre une trop grande dépendance à l'usage individuel de la voiture, le covoiturage, soit l'utilisation collective, partagée, coopérative, mutualisée de l'automobile est une alternative en plein développement, en particulier lorsque les actifs ne bénéficient pas, à proximité de leur domicile, d'un réseau de transport en commun facilement accessible.

L'audition de l'association « Covoiturage + » a permis de mesurer l'importance du développement de ce mode de déplacement alternatif dans un contexte d'inflation pétrolière. Celui-ci se révèle en outre particulièrement adapté à l'habitat individuel diffus et au bon maillage routier caractérisant la Bretagne.

« Covoiturage + » fait la promotion du covoiturage à partir de l'entreprise, en allant à la rencontre de ses responsables et en organisant des échanges individuels avec ses salariés. Ceux-ci sont amenés à s'interroger sur leurs modes de déplacement domicile-travail et à envisager des alternatives possibles à l'usage « autosoliste », c'est-à-dire solitaire, de la voiture. L'argumentaire économique, social et environnemental est développé pour les convaincre de tisser entre eux un réseau relationnel permettant de faire du covoiturage, un nouveau mode de « transports en commun » pour ceux qui n'y ont pas accès facilement. Les nouvelles technologies sont utilisées via Internet pour développer le maillage, la fiabilité, la flexibilité et la réactivité de ce réseau qui met en relation des conducteurs et des passagers. Le covoiturage peut se faire de parking à parking (il est dans ce cas moins visible publiquement) ou bien en utilisant les aires de covoiturage qui se multiplient en Bretagne à proximité des grands axes routiers. En juin 2012, Covoiturage + comptait près de 11 000 inscrits dont 2 000 « covoitureurs » réguliers.

Parmi les obstacles au développement du covoiturage domicile-travail, on peut citer : le rapprochement de l'offre (conducteurs) et de la demande (passagers) au sein de l'entreprise ou d'une zone d'activité ; la relation de confiance et d'entente réciproques qui ne va pas de soi (« avec qui ») ; la coordination des horaires d'arrivée et de départ et d'une manière générale, tout ce qui a trait à la fiabilisation du déplacement (garantir qu'on peut aller et venir de l'entreprise à l'heure qui convient).

Puisqu'on ne peut faire arriver un TER ou un bus devant chaque domicile et chaque entreprise, le covoiturage représente sans doute l'une des solutions les moins coûteuses et les plus efficaces, tant individuellement que collectivement, puisqu'elle utilise les véhicules et le réseau routier existants en en diminuant le coût d'usage. Pour les actifs résidant dans les couronnes périurbaines ou les territoires ruraux éloignés des pôles de mobilité, le covoiturage peut effectivement contribuer à diminuer le coût global pour se loger ; ce faisant, il participe de la sécurisation résidentielle et professionnelle d'actifs subissant d'importantes contraintes d'éloignement.

Pour les jeunes de la Génération Y, ce mode alternatif en plein développement est même devenu presque « naturel » pour se déplacer. L’enjeu est de les encourager à pérenniser –et à diffuser auprès de leurs aînés- leurs habitudes de covoiturage lorsqu’ils passent des études à la vie active. D’où l’intérêt de développer, pour les jeunes comme pour leurs aînés, des aires de covoiturage dans les zones d’emploi et d’activités ; celles-ci pourraient-être mutualisées entre plusieurs entreprises, ce qui irait de plus dans le sens d’une économie de foncier.

2.1.4. Au-delà des déplacements domicile-travail : penser globalement les mobilités

Si les déplacements domicile-travail représentent une contrainte budgétaire importante pour les actifs, d’autres motifs de déplacements sont aussi à prendre en compte. En effet, si l’on raisonne du point de vue du budget familial, selon leur territoire de résidence, les ménages actifs auront plus ou moins de frais de transport pour les déplacements domicile-école-étude, domicile-services-loisirs, etc.

Pour réduire les charges de transport qui plombent les budgets des ménages actifs, ainsi que l’insécurité résidentielle qui peut en résulter, il faut donc penser globalement la toile et le coût des mobilités contraintes ou choisies.

Sur cette question des transports, que nous ne pouvons approfondir davantage ici, nous renvoyons, pour prendre l’exemple du ferroviaire, à l’étude récente du CESER « Optimiser le projet Bretagne à grande vitesse » (2012), ainsi qu’aux nombreux travaux de l’Observatoire régional des transports²²².

2.2. Relier logement, accessibilité aux services et aux équipements

L’approche de la sécurisation des actifs dans leur habitat implique aussi de prendre en compte la liaison logement-services-équipements. Dans ce domaine, selon la localisation du domicile et les possibilités de mobilité, les inégalités sociales et territoriales sont flagrantes. Le coût de l’éloignement des principaux services et équipements collectifs vient en effet s’ajouter à celui du lieu de travail, fragilisant structurellement et chroniquement le budget des personnes et des familles. Or, comme nous l’avons vu, moins on a de revenu, plus on tend à s’éloigner des grands pôles urbains qui concentrent les services et les équipements.

²²² <http://www.observatoire-transports-bretagne.fr/>

Nous avons déjà cité l'exemple de l'accès aux équipements et aux services de santé par exemple. On pense aussi aux services scolaires (écoles, collèges, lycées), aux services collectifs de garde de la petite enfance, aux commerces, aux équipements et services de loisirs (ex : sport, activités culturelles), aux services publics en général (ex : tribunaux)...

Une réflexion est également à mener sur les conditions de mise en place de certaines formes de *télétravail* susceptibles de réduire les coûts de déplacement domicile-travail à la charge des salariés.

Le développement de ce point justifierait à lui seul une étude d'aménagement du territoire, ce qui dépasse largement le champ de notre étude. Pourtant, la prévention de l'insécurité résidentielle des actifs passe nécessairement par cette approche globale de l'accessibilité des services à la population et des conditions de vie autour du logement. La Région Bretagne, nous y reviendrons plus loin, est ici particulièrement concernée.

2.3. Maîtriser le foncier

Dans son rapport sur l'état du mal-logement en France, la Fondation Abbé Pierre insiste sur l'enjeu de la maîtrise du foncier pour prévenir et lutter contre l'insécurité résidentielle. En Bretagne, l'établissement public foncier régional « Foncier de Bretagne », développe cette approche globale du foncier et de l'habitat.

Au commencement était le foncier, serait-on tenter d'écrire... Parce qu'il faut bien que l'immobilier repose sur le sol, l'enjeu de la maîtrise publique du foncier est primordial. Il est même au cœur de ce que nous avons appelé « la prévention primaire » de l'insécurité résidentielle. Il est l'un des moyens essentiels pour réduire les facteurs *structurels* de fragilisation que nous avons identifiés.

La maîtrise publique du foncier permet d'orienter la localisation de l'offre de logements, donc d'agir sur la répartition et la diversification du parc de logements et des activités (mixités sociale, générationnelle, fonctionnelle). En privilégiant la densification et la requalification urbaines, elle permet de lutter contre l'étalement urbain et ses effets délétères de spécialisation, de fragmentation, voire de ségrégation socio-spatiale et économique. Action de longue haleine, elle est un levier pour limiter les coûts de l'éloignement des emplois, des services et des équipements qui pèsent lourdement sur les budgets des ménages et des collectivités publiques.

En luttant contre la spéculation foncière, une stratégie de maîtrise foncière permet aussi de réduire les coûts de sortie des logements, qu'ils soient publics ou privés, donc au final de soulager les taux d'effort des ménages pour se loger (loyer ou remboursement d'emprunt). Au final, la maîtrise du foncier, c'est la réduction, à la base, du risque résidentiel.

Dans un contexte d'économie immobilière marchande dominante et d'une concurrence territoriale parfois peu soucieuse de l'intérêt général (ex : vente de terrains communaux à perte pour concurrencer une commune voisine ou la commune centre), cette maîtrise publique du foncier à l'échelle régionale représente un défi quotidien pour Foncier de Bretagne.

Lors de son audition au CESER, M. Daniel Cueff, son Président, également Maire de Langouët (35) a rappelé que « le foncier est un enjeu complexe à la croisée des intérêts individuels et collectifs ». Sa « maîtrise permet de produire de l'aménagement dans les localisations choisies (et non par opportunité) et à des prix maîtrisés ». Concrètement, un aménagement maîtrisé signifie selon lui « décider du rythme d'urbanisation, des formes urbaines, de la mixité sociale-fonctionnelle-intergénérationnelle, du type de logement (T1, T2...), du mode d'occupation (propriétaire, locataire), de besoins spécifiques des populations (anciens, jeunes, familles, saisonniers...), des prix de sortie différenciés entre types de logements (logement locatif social, accession sociale, accession libre...) ». C'est également pouvoir « choisir la localisation des projets : en cœur de ville/bourg ou en extension, en proximité des transports collectifs ou en proximité de la 2X2 voies ».

Pour l'établissement public foncier régional, « un des moyens de fluidifier un parcours résidentiel est d'offrir le bon type de logement au bon moment de sa vie ». Il cite quelques exemples :

- « un logement de petite taille proche des transports collectifs en location pour un jeune ;
- un logement de grande taille, proche des écoles et des services pour les ménages avec enfants ;
- une parcelle en lot libre pour un couple aux revenus moyens ;
- un logement adapté avec quelques services (portage de repas, salle commune, médecins et infirmiers...) pour les personnes vieillissantes, soit en logement locatif social, soit en résidence privée ».

Pour favoriser cette fluidification des parcours résidentiels, « la part de locatif doit être certainement supérieure à celle constatée aujourd'hui. Il faut également travailler sur les coûts induits par ce parcours (frais de mutation, déménagements...) ». Et de s'interroger, « le dogme du « tous propriétaires » n'est-il pas un frein à cette fluidité ? ». Question qui résonne particulièrement en Bretagne...

En résumé, pour Foncier de Bretagne, « le foncier peut agir sur cet enjeu à la fois sur la localisation des projets et sur le type de logement. Il semble évident que la localisation en proximité des services, des commerces, des transports collectifs est un gage de sécurité tant en ce qui concerne la minoration des coûts de déplacements que du temps gagné. L'Etablissement public foncier agit sur 15 quartiers de gare. La sécurisation du parcours résidentiel tient également dans la possibilité des hébergements spécifiques aux accidents de la vie

(logements d’urgence notamment, foyers de jeunes travailleurs...). Ces besoins sont à repérer dans le cadre de l’élaboration des Programmes locaux de l’habitat (PLH) et doivent être pris en charge par les EPCI afin de pouvoir garantir des logements de proximité. Le développement du locatif peut être également un élément à la fois de la sécurisation du parcours (aides personnelles au logement) et de sa fluidité. »

Le Président de Foncier de Bretagne voit dans le Schéma de cohérence territoriale (SCOT), « l’outil stratégique du changement ». Ainsi, « l’économie du foncier, la maîtrise de ses coûts et de sa destination doivent être mieux pris en compte dans les SCOT avec au-delà des logiques de résultats la recherche de moyens mis à la disposition des communes pour agir de manière originale à leur échelle tout en s’inscrivant dans un projet global. C’est à ce niveau que l’on peut jouer sur la répartition de l’activité notamment commerciale à l’échelle d’un territoire cohérent. On a besoin d’une stratégie économique pour rapprocher habitat et travail et rompre avec une spécialisation trop prononcée des territoires ».

Enfin, au-delà du foncier, le Président de Foncier de Bretagne souhaiterait, dans la perspective d’un nouvel acte de décentralisation, que la Région ait un rôle plus affirmé dans la stratégie des aides à la pierre : « La Région, bien qu’elle ne soit pas aujourd’hui compétente dans le logement social contrairement aux départements, me semble pourtant le bon niveau pour définir une stratégie. Elle serait amenée à collaborer avec les départements pour arrêter des programmes cohérents. Les aides à la pierre créent une offre nouvelle tout en permettant de revisiter les formes de l’urbanisation avec un travail sur la qualité des logements destinés aux ménages notamment ceux à faibles revenus²²³ ».

2.4. Une approche territoriale de la sécurisation résidentielle des actifs à partir de quelques exemples de politiques locales de l’habitat et des déplacements en Bretagne

Parce que, comme nous venons de le voir, la sécurisation résidentielle des actifs se doit d’être abordée de manière globale, systémique, transversale, multifactorielle, le CESER a mené une brève enquête territoriale à partir de quelques exemples de politiques locales de l’habitat et des déplacements en Bretagne.

Les 5 territoires intercommunaux sélectionnés (répartis sur l’ensemble des départements de la Bretagne administrative) ainsi que les 2 départements choisis, ne résument pas eux-seuls la grande diversité des enjeux, situations et

²²³ Nous n’avons repris ici qu’une partie des analyses et propositions de Foncier de Bretagne. Sa contribution à notre travail étant majeure, nous invitons le lecteur à prendre connaissance, en annexe, du texte intégral de sa contribution. Celui-ci pourra aussi, pour approfondir cet enjeu du foncier, se reporter à l’autosaisine du CESER « Pour une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne » (2007).

politiques territoriales de l’habitat en Bretagne. Pourtant, sans être entièrement représentatifs, ils n’en sont pas moins le reflet de certaines spécificités que l’on retrouve ailleurs en région.

S’agissant des *intercommunalités*, les 5 territoires retenus sont les suivants : deux grandes métropoles (Brest métropole océane et Rennes Métropole), une agglomération de ville moyenne (Communauté d’agglomération de Saint-Brieuc), une intercommunalité d’une zone littorale touristique (Communauté de Communes de la Presqu’île de Rhuys, près de Vannes) et celle d’une zone à dominante rurale (Communauté de communes du Coglais, près de Fougères). Quant aux deux départements choisis, le Morbihan et l’Ille-et-Vilaine, ils sont, à ce jour, les seuls en Bretagne à avoir élaboré un Plan départemental de l’habitat (PDH).

L’enquête a essentiellement été réalisée à partir de l’analyse de documents d’urbanisme qui, pour la plupart, étaient assez récents : programmes locaux de l’habitat (PLH), Schémas de cohérence territoriale (SCoT), Plans départementaux de l’habitat (PDH), Plans locaux d’urbanisme (PLU), Plans de déplacements urbains (PDU). Les politiques de certains territoires en faveur des Plans de déplacement en entreprise (PDE) ou en administration (PDA) ont aussi été regardés. Une attention a aussi été portée sur leur éventuelle articulation avec les Plans départementaux d’action pour le logement des personnes défavorisées (PDALPD).

L’objectif de l’enquête était de voir comment notre problématique de sécurisation résidentielle des actifs se trouvait prise en compte, explicitement ou implicitement, dans ces politiques territoriales de l’habitat et des déplacements. Il était aussi de voir comment celles-ci s’articulaient – éventuellement – entre elles.

Il n’est pas possible, dans le corps de notre rapport, de reprendre l’analyse détaillée de chacun de ces documents d’urbanisme et de l’ensemble des territoires étudiés. Nous invitons, pour cela, le lecteur à se reporter aux *annexes* où figure l’intégralité de la restitution de cette enquête qui, non seulement dresse un état des lieux, mais encore formule de nombreuses préconisations s’adressant à l’ensemble des acteurs territoriaux de l’habitat et des déplacements en Bretagne. Nous n’en présenterons ici que quelques enseignements généraux.

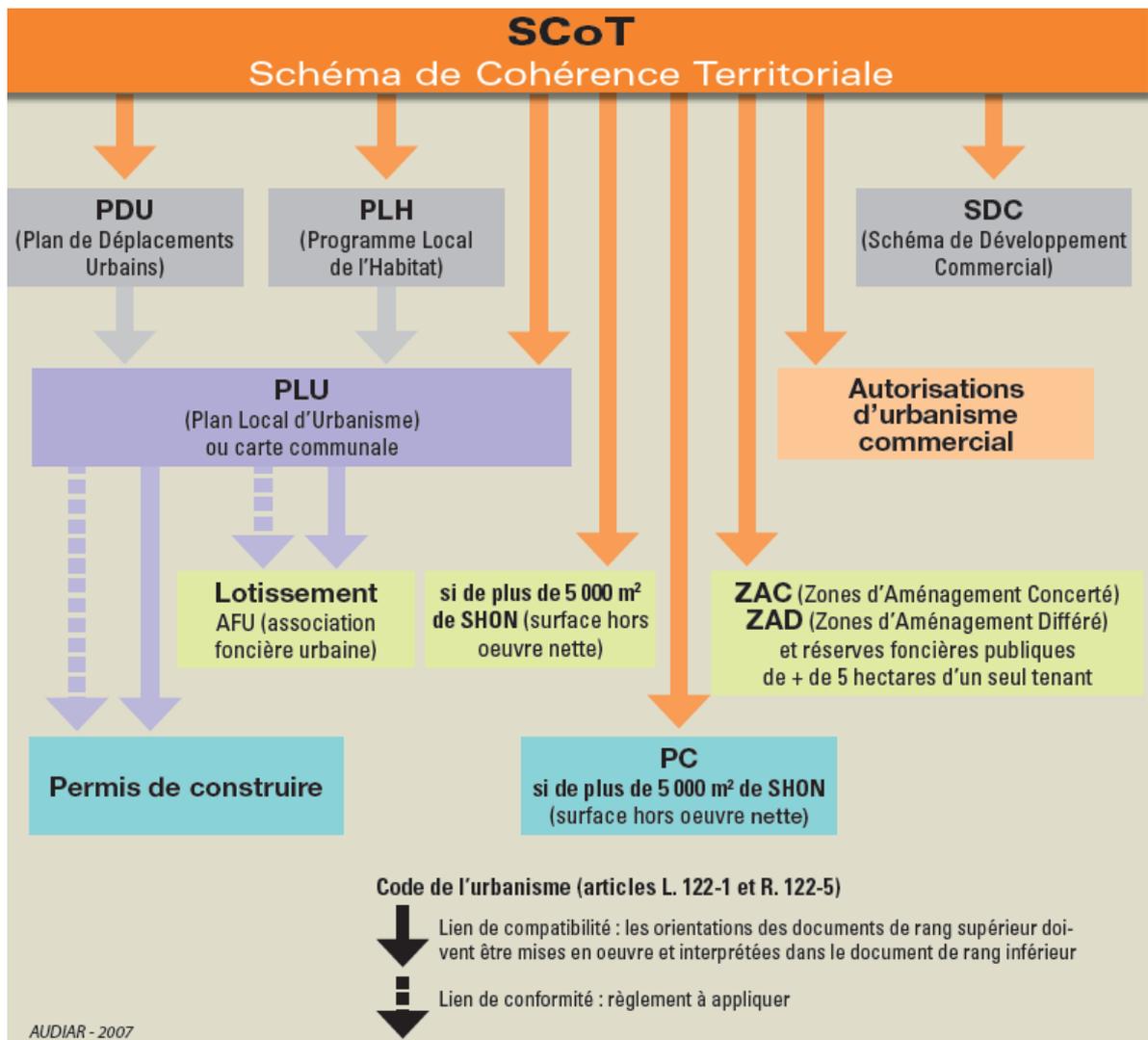
- Une multiplicité de documents dont l’articulation se révèle laborieuse, malgré de réels efforts de mise en cohérence

On observe tout d’abord que les documents d’urbanisme concernant notre sujet de la sécurisation résidentielle des actifs sont multiples (voir schéma ci-après). Si certains posent expressément la question des difficultés de logement des actifs, d’autres le font plus implicitement : ils ne sont pas nommés, mais ils sont là, en arrière-plan. La diversité, la spécialisation et la technicité des documents

d’urbanisme sont le reflet d’une approche souvent fragmentée des conditions de vie et d’habitat des ménages actifs.

Le schéma ci-après met en évidence les articulations existant entre ces différents documents d’urbanisme territoriaux à partir du SCoT²²⁴.

Figure 37. Articulations entre les SCOT et les autres documents d’urbanisme locaux



Source : AUDIAR 2007, SCOT du Pays de Rennes

Il faut toutefois nuancer ce constat. D’une part, la source de cette fragmentation des approches est souvent législative ou réglementaire et ne relève pas du fait des acteurs locaux ; d’autre part, malgré cette spécialisation et cette complexité des politiques publiques, on trouve dans les intercommunalités et les

²²⁴ Voir aussi le schéma de synthèse dans le document « enquête territoriale » figurant en annexe et où apparaissent les liens du SCOT avec les documents d’urbanismes nationaux.

départements étudiés, quoique à des degrés divers, de réels efforts d'articulation et de mise en cohérence, parfois exemplaires.

De notre point de vue d'échelle régionale, trois catégories de documents nous apparaissent particulièrement adaptés à une approche globale et intégrée de la sécurisation de l'habitat des actifs :

- les schémas de cohérence territoriale (SCoT) et les plans départementaux de l'habitat (PDH) qui, l'un au niveau du Pays, l'autre du Département, abordent de façon transversale les enjeux du logement, des déplacements, de l'accès aux services, aux équipements, aux activités, aux zones d'emploi... Ils ont aussi l'avantage de transcender les frontières, parfois rigides, de certaines politiques communales ou intercommunales trop spécialisées ou aut centrées. En ce sens, leur approche *interterritoriale* favorise le dépassement de certains clivages locaux, notamment entre les territoires urbains, périurbains ou ruraux.

- les démarches intercommunales dites « Facteur 4 » qui articulent, au sein d'un territoire élargi, le Plan local d'urbanisme (PLU), le Programme local de l'habitat (PLH), le Plan de déplacement urbain (PDU) et le Plan climat énergie territorial (PCET).

- Des actions volontaristes pour diversifier et adapter l'offre de logements aux besoins et parcours résidentiels des ménages actifs modestes

L'analyse des politiques locales de l'habitat fait ressortir un réel volontarisme intercommunal ou départemental pour prévenir et lutter contre l'insécurité résidentielle liée à l'inadaptation de l'offre de logements, tant en quantité qu'en qualité. Le développement du parc social public, de logements intermédiaires ou de transition, la lutte contre la précarité énergétique et l'habitat dégradé sont des soucis partagés par les territoires étudiés. De même, revient fréquemment la nécessité de penser le logement en lien avec son environnement, dans une approche plus globale de l'habitat, en luttant contre l'étalement urbain et en favorisant la mixité sociale, fonctionnelle et générationnelle dans l'urbanisme de proximité.

Ces actions sur l'offre ciblent très directement de nombreux facteurs structurels, chroniques et accidentels de fragilisation résidentielle que nous avons précédemment identifiés.

- La politique des déplacements reste dans l'ensemble peu articulée à celle de l'habitat

Certains territoires ont des politiques de déplacements urbains très volontaristes et ambitieuses, autant que le sont leurs politiques de l'habitat. Pourtant, l'articulation entre ces plans ou schémas spécialisés ne ressort pas toujours très clairement (sauf SCOT, PDH et « PLU facteur 4 »).

Par ailleurs, certains territoires de taille modeste, comme la Presqu'île de Rhuys ou le Coglais, vont au-delà des obligations règlementaires, en élaborant des plans de déplacements intercommunaux prenant en compte leurs spécificités et besoins locaux. Les politiques volontaristes sur l'habitat et les déplacements ne sont donc pas l'exclusivité des grandes métropoles bretonnes...

- Quelques premiers enseignements pour la Région Bretagne

Nous aurions bien voulu pouvoir étudier le « Programme régional de l'habitat » de la Région Bretagne ou bien son « Schéma de cohérence régionale de l'habitat », mais ceux-ci n'existent pas. Il ne faut pas s'en étonner car le législateur ne lui a pas confié cette compétence qui reste essentiellement du ressort de l'Etat, des Départements, des Communes et de leurs groupements.

Pourtant, même si la Région rend des avis consultatifs sur certains documents (ex : SCOT), d'une manière générale, elle n'est que très rarement mentionnée dans les politiques départementales ou intercommunales de l'habitat et des déplacements (sauf TER, gares et pôles d'échanges multimodaux).

Ceci nous semble dommageable car, comme nous le verrons dans le point suivant, à travers l'ensemble de ses politiques sectorielles ou territoriales, elle est déjà un acteur *de fait*, sinon *de droit*, de l'habitat en Bretagne. Elle est même un acteur de la prévention primaire du « mal-habitat » des actifs en Bretagne.

2.5. La Région, acteur de la prévention du « mal-habitat » en Bretagne

Ce point constitue l'aboutissement de notre état des lieux exploratoire sur les actions qui concourent à la sécurisation résidentielle des actifs en Bretagne. Après avoir présenté les systèmes de prévention et d'aide concernant *l'offre* de logements, puis ceux s'adressant plus directement à *la demande*, c'est-à-dire aux personnes et familles en difficulté ou risquant de l'être, nous avons vu que la sécurisation résidentielle n'est pas qu'un problème de logement.

En effet, dans une approche de prévention primaire du risque résidentiel, l'enjeu de la sécurisation des actifs dans leurs parcours professionnels, dans leur habitat et plus globalement, dans leurs conditions et territoires de vie, est tout aussi essentielle que l'action sur le marché du logement.

Si l'on quitte un instant les facteurs accidentels et soudains de fragilisation résidentielle, c'est-à-dire le traitement curatif, voire palliatif, de l'urgence économique et sociale, pour se focaliser davantage sur les facteurs structurels et chroniques d'insécurité, alors la Région apparaît comme un acteur majeur de la prévention du « mal-habitat » des actifs en Bretagne. La notion de « mal-habitat » que nous proposons ici a une acception plus large que celle de « mal-logement », car elle inclut non seulement les difficultés de logement mais aussi l'ensemble des fragilités vécues par les ménages dans leurs environnements et

territoires de vie, « hors les murs » en quelque sorte. Voyons plus précisément comment la Région contribue *déjà* à la prévention du « mal-habitat » en Bretagne.

- La Région agit pour la formation tout au long de la vie et la sécurisation des parcours professionnel

C'est l'une des compétences majeures de la Région, à travers notamment la Stratégie régionale de l'emploi et des formations (CPRDF). Ses actions dans le domaine de la formation initiale et continue des actifs contribuent à sécuriser, à fluidifier leurs parcours professionnels, ce qui, par ricochet, contribue à sécuriser leurs situations face à l'emploi, donc leurs revenus et *in fine*, leurs trajectoires résidentielles. La prévention ou le traitement des ruptures professionnelles réduit le risque de ruptures résidentielles.

Toujours dans le domaine de la formation, la Région dispose aussi de leviers d'action, avec ses partenaires, sur les formations sanitaires et sociales (ex : formation des travailleurs sociaux tels que les conseillers en économie sociale et familiale ou les assistants sociaux) ou sur celles des professionnels du bâtiment par exemple (ex : formation des artisans aux techniques d'isolation, de rénovation thermique).

- La Région, probablement bientôt « chef de file » du développement économique régional

La Région est un acteur majeur du développement économique régional ; elle pourrait même bientôt, avec l'Acte 3 de la décentralisation, en devenir le chef de file. Cela voudrait dire que son schéma régional de développement économique (SRDE) deviendrait prescriptif et s'imposerait donc aux autres collectivités. La population active occupée, en formation ou en recherche d'emploi, est en quelque sorte, avec celle des jeunes, une population cible, spécifique, presque « naturelle » de l'action régionale.

Tout ce qui influe sur le développement économique de la Bretagne et de ses territoires a des conséquences, en termes de forces ou de faiblesses, sur la population active, ses conditions de vie et d'habitat. Contribuer à la sauvegarde et au développement économique régional, veiller à son équilibre territorial, c'est sécuriser les parcours professionnels et les revenus des actifs, et donc leurs conditions d'habitat.

En outre, nous avons vu que le lien entre l'emploi et le logement était à double sens : l'emploi sécurise le logement et le logement sécurise l'emploi.

- La Région a d'importantes responsabilités dans le domaine de l'aménagement du territoire, du foncier et des transports

La sécurisation résidentielle des actifs pose, nous l'avons souligné, la question cruciale de la localisation du logement, de sa desserte en transports individuels ou collectifs, de sa distance par rapport aux lieux de travail, aux services à la

population et aux équipements collectifs. Autant de préoccupations qui sont déjà celles de la Région Bretagne dans ses politiques relatives aux déplacements et aux transports (Schéma régional multimodal des déplacements et des transports –SRMDT, dont les gares et TER) ou dans ses multiples actions d’aménagement du territoire à travers notamment sa politique territoriale (ex : contrats Région-Pays).

Par ailleurs, comme nous l’avons vu, le logement n’existe pas (encore) « hors sol » ; l’enjeu de la maîtrise publique du foncier est un préalable à toute politique territoriale sur l’offre de logements, l’aménagement et l’urbanisme. Or, la Région copilote avec l’Etat « Foncier de Bretagne », l’établissement public foncier régional, chargé notamment de lutter contre la spéculation foncière et l’étalement urbain qui, nous l’avons vu, sont des facteurs structurels et chroniques de fragilisation résidentielle en même temps que de ségrégation socio-spatiale. Mieux maîtriser le foncier, c’est anticiper sur les charges futures des acquéreurs ou locataires (prix, loyers, charges), c’est donc réduire à la source, leurs taux d’effort financier pour se loger.

Même si la Région n’a pas de compétence dédiée en ce domaine, l’habitat, au sens large, est présent dans la politique d’aménagement du territoire de la Bretagne. Il est même omniprésent. Il est peu visible, mais il est là !

- La Région a une politique énergétique qui vise à contribuer à la maîtrise des charges des ménages

Pacte électrique breton, Schéma régional climat air énergie (SRCAE), soutien aux travaux de rénovation thermique, dans le parc public principalement, mais aussi, sous certaines conditions, dans le parc privé²²⁵, etc. la Région Bretagne mène, avec de nombreux partenaires, une politique très volontariste tant pour sécuriser l’approvisionnement et la production énergétique, préserver l’environnement, que pour aider les ménages à mieux maîtriser leurs charges énergétiques. Or, nous avons vu, par exemple à travers l’analyse des Fonds de solidarité logement départementaux (FSL), que l’inflation énergétique devient une cause majeure de fragilisation chronique des trajectoires résidentielles des actifs, avec l’explosion des impayés. Tout ce qui dans l’action de la Région agit sur les sources d’énergie, la qualité du bâti résidentiel, son équipement et ses usages, contribue à prévenir le risque de décrochage résidentiel des ménages.

- La Région agit pour l’aménagement numérique de la Bretagne, enjeu majeur pour l’avenir

La question du développement et de l’aménagement numériques de la Bretagne est au carrefour de multiples enjeux économiques, sociaux, environnementaux. Or, la Région, au côté de l’Etat, a fait du plan « Bretagne numérique » l’une des grandes priorités de son action, au même niveau que « Bretagne grande

²²⁵ Jusqu’à une date récente.

vitesse » (TGV). L'accès de tous au Très haut débit sera rapidement un facteur de sécurisation économique, sociale, sanitaire et résidentielle. Par rapport à certaines vulnérabilités que nous avons rencontrées comme celles de l'éloignement des services, des équipements, des lieux de travail, des réseaux de transport en commun, etc., affectant les ménages installés dans les couronnes périurbaines distantes des villes centres ou dans les territoires ruraux, l'accès aux réseaux à très haut débit et le développement de ses usages peuvent devenir d'importants facteurs de sécurisation résidentielle. On pense par exemple au développement du télétravail pour diminuer les coûts et les temps des déplacements domicile-travail, mais aussi à celui de la télésanté, du commerce électronique, etc. « Bretagne numérique » est un enjeu majeur pour la prévention du « mal-habitat » des ménages actifs éloignés des pôles d'emploi, de services et de mobilité collective. La Région est ici en première ligne.

- La Région Bretagne a déjà une « politique sociale de l'habitat »

Bien que n'ayant pas de compétence dédiée à l'habitat, la Région Bretagne, en s'appuyant sur sa clause générale de compétence, a considéré qu'il était d'intérêt régional d'avoir « une politique sociale de l'habitat ».

Elle conçoit cette action dans une « approche globale », considérant que « la politique du logement doit être appréhendée dans le cadre plus large des projets de territoire, qui s'expriment notamment à travers les documents d'urbanisme (SCOT, PLH, PLU). Cette démarche peut seule permettre de penser le logement en cohérence avec les autres politiques publiques (transport, économie, foncier, énergie, eau...) ».

Acteur modeste du logement, son action est essentiellement partenariale : « La Région inscrit son action dans le cadre d'un travail avec les acteurs régionaux du logement (collectivités, Etat, ADEME, CDC, ARO, URHAJ...) et participe aux réseaux régionaux (Club décentralisation habitat Bretagne, acteurs de la rénovation urbaine, RésoVilles...).

Avec un programme budgétaire dédié d'environ 14 millions d'euros en 2012, le Conseil régional recherche l'optimisation de ses actions « en concentrant ses moyens sur les priorités régionales, en recherchant un effet de levier maximal, et en promouvant la mise en synergie des actions conduites par les acteurs régionaux du logement ». Parmi celles-ci, la question de la lutte contre la précarité énergétique constitue « un objectif structurant ».

Sans prendre en compte l'ensemble des politiques publiques de la Région qui concourent, comme nous venons de le voir, à l'amélioration des conditions d'habitat et à la sécurisation résidentielle des actifs (il faudrait pour cela un budget consolidé « habitat »), le programme budgétaire consacré à la « politique sociale de l'habitat se décline en plusieurs domaines d'intervention :

- soutien au développement quantitatif et qualitatif de l'offre de logements en Bretagne, principalement dans le parc public social ;

- contribution aux opérations lourdes de renouvellement urbain (ANRU) dans les quartiers sensibles des grandes villes et, c'est à souligner, dans quelques villes moyennes ;

- facilitation de l'accès au logement des jeunes, en application de sa Charte d'engagement pour la jeunesse adoptée en 2011, ainsi que des saisonniers et travailleurs mobiles.

On observe donc une concentration des actions de la Région, d'une part sur le parc social public ; d'autre part, sur un public cible, les jeunes. Si les actifs, mis à part les saisonniers et travailleurs mobiles, ne sont pas expressément nommés, ils bénéficient quand même indirectement, qu'ils habitent dans le parc public social aidé et/ou qu'ils soient jeunes, de l'intervention régionale.

Que ce soit donc par sa « politique sociale de l'habitat » ou par l'ensemble de ses autres politiques publiques auxquelles elle peut-être, plus ou moins directement, reliée, la Région Bretagne contribue déjà à l'amélioration de l'habitat en Bretagne et ipso facto, à la sécurisation résidentielle des actifs dans les territoires.

Conclusion de la deuxième partie

La première partie du rapport nous a permis, d'une part, de mieux situer notre problématique dans le contexte général de l'habitat et des actifs en Bretagne ; d'autre part, de constater une montée de l'insécurité résidentielle liée à une multitude de facteurs structurels, chroniques, accidentels ou individuels.

Face à ce phénomène de fragilisation résidentielle protéiforme, nous avons vu, dans cette deuxième partie, qu'il existait déjà en Bretagne et dans ses territoires, de nombreux acteurs, de multiples actions et dispositifs visant à aider à l'accès ou au maintien dans le logement des ménages en difficulté. Ceux-ci peuvent agir prioritairement sur l'offre de logements, sur la demande ou, situation idéale, en recherchant une meilleure articulation des deux, en combinant traitement personnalisé de l'urgence sociale et anticipation structurante de l'avenir.

Mais, nous avons aussi pris conscience, qu'une réelle action préventive de sécurisation résidentielle ne peut se limiter à une approche par le logement. C'est bien plus l'approche globale par l'habitat et le territoire qui permet d'agir sur les facteurs structurels et chroniques de fragilisation, sans oublier le lien étroit entre logement et mobilité, et entre logement et emploi.

Ceci nous a amenés à élargir notre réflexion au-delà du « mal-logement », pour appréhender la sécurisation résidentielle des actifs à partir de la notion plus globale de « mal-habitat ».

Enfin, si la Région reste sans doute un acteur modeste de la lutte contre le « mal-logement », d'autres acteurs étant plus investis et compétents pour traiter l'urgence sociale en ce domaine, en revanche, par son approche globale, systémique, anticipatrice, interterritoriale et stratégique du développement durable de la région et de ses territoires, elle apparaît bien comme un acteur majeur de la prévention primaire du « mal-habitat » en Bretagne ; et ce bien au-delà de sa « politique sociale de l'habitat », puisque l'ensemble de ses politiques publiques peuvent, plus ou moins directement, contribuer à réduire le risque résidentiel des actifs.

Nous allons voir, dans notre dernière partie présentant les préconisations du CESER, comment, en coordination avec les autres acteurs de l'habitat en Bretagne, elle pourrait encore y concourir davantage.

Troisième partie

Enjeux prioritaires et
préconisations pour
mieux sécuriser les actifs
dans leur habitat en
Bretagne

L'état des lieux réalisé dans les deux parties précédentes nous a permis d'identifier plusieurs types de facteurs pouvant contribuer à fragiliser les trajectoires résidentielles des ménages actifs en Bretagne. Face au constat d'une montée de l'insécurité résidentielle, nous avons vu qu'il existait déjà de très nombreuses actions s'attaquant à ses causes structurelles, chroniques, accidentelles ou individuelles.

Ce diagnostic des systèmes d'aide existants a permis de mettre en lumière certains atouts, comme la capacité exemplaire des acteurs territoriaux à coopérer pour prévenir les expulsions ; mais aussi des faiblesses, tel le caractère tardif de la mise en œuvre de certains dispositifs d'aide ou d'accompagnement qui apparaissent, *ipso facto*, plus curatifs que réellement préventifs.

Il nous faut à présent dégager des enjeux prioritaires et proposer des préconisations qui, aux yeux du CESER, permettraient de mieux sécuriser les actifs dans leurs trajectoires résidentielles.

Conformément au cahier des charges de l'étude, nous nous concentrerons sur la situation des actifs ayant déjà accédé au logement et qui sont confrontés à des difficultés pour s'y maintenir ou pour en changer. Toutefois, certaines préconisations s'appliquant aux actifs ont parfois une portée plus générale. L'inverse est également vrai : des recommandations concernant l'habitat et la population en général peuvent aussi concerner et bénéficier aux actifs.

L'approche multifactorielle de l'insécurité résidentielle qui a retenu notre attention nous amène logiquement à prôner une approche plurielle, globale et systémique des solutions à envisager, allant de l'urgence sociale à l'action de long terme, de la prévention primaire aux solutions curatives. C'est en effet autant le développement que la combinaison et l'articulation des actions sur les facteurs structurels, chroniques, accidentels et individuels qui permettent d'imaginer des axes de progrès.

La question de la sécurisation résidentielle étant aussi complexe que le système de l'habitat et que la diversité des parcours de vie, la portée des préconisations qui suivent est nécessairement limitée.. Face à des phénomènes économiques et sociaux globaux, certaines solutions de sécurisation relèvent du niveau national (ex : Etat, Sécurité sociale...), voire européen ou supranational. La Région et les acteurs territoriaux de l'habitat ne peuvent pas tout résoudre. Ils n'en ont d'ailleurs ni la compétence principale ni les moyens financiers : l'Etat reste en France le premier responsable et garant des politiques du logement et de l'habitat.

Par ailleurs, les pouvoirs publics, dans une démocratie et dans un Etat de droit doivent respecter les libertés et responsabilités individuelles des ménages, dont celle du libre choix de leur habitation. De ce fait, la marge de prévention et d'action des pouvoirs publics est parfois étroite.

Ce cadre et ces limites étant posés, nous verrons, à travers la sélection de 5 enjeux prioritaires, qu'il est quand même possible de mieux sécuriser les ménages actifs dans leur habitat. *Le premier enjeu* pour cela est d'abord de s'intéresser davantage aux actifs eux-mêmes, à leurs parcours de vie et d'habitat, de mieux les connaître (chapitre 1). *Le deuxième enjeu*, qui est même un défi, est d'améliorer la relation emploi-habitat, c'est-à-dire d'articuler la sécurisation des trajectoires résidentielles avec celle des parcours professionnels (chapitre 2). *Le troisième enjeu*, au cœur même de notre problématique, concerne l'aide au maintien dans le logement ou au relogement des ménages en difficulté (chapitre 3). *Le quatrième enjeu*, non moins essentiel, est celui de sécuriser les actifs au-delà du logement, par une approche globale de leurs habitats et territoires de vie (chapitre 4). *Enfin*, il s'agit de reconnaître la Région comme l'un des acteurs-phares de la prévention primaire et structurelle du « mal-habitat » en Bretagne (chapitre 5).

Nous présenterons les préconisations du CESER en déclinant successivement ces 5 enjeux, étant précisé qu'elles s'adressent prioritairement au Conseil régional, à ses partenaires et, d'une manière générale, à l'ensemble des acteurs de l'habitat en Bretagne.

Chapitre 1

S'intéresser davantage aux actifs,
à leurs parcours de vie et
d'habitat

Le premier enjeu concerne l'intérêt porté par la collectivité aux actifs et à leurs trajectoires résidentielles. En effet, l'un des premiers enseignements de notre étude a été de constater, avec étonnement et inquiétude, que la population active, ses parcours et conditions de logement étaient dans un quasi *no man's land* de la connaissance et des politiques publiques. Très rares sont en effet les travaux nationaux, régionaux ou locaux qui s'y intéressent.

Dans les politiques locales de l'habitat, lorsque les actifs sont cités, plus ou moins explicitement, c'est le plus souvent pour faire un lien avec le développement et l'attractivité économique du territoire et non dans une optique de sécurisation de leurs trajectoires résidentielles. Bien sûr, ce n'est pas parce qu'ils ne sont pas cités qu'ils ne sont pas pris en compte, mais quand même...ils brillent souvent par leur absence.

Lorsque les études ou les politiques publiques du logement et de l'habitat ciblent des populations spécifiques, elles mentionnent plus systématiquement les sans-abris, les personnes âgées, les personnes en situation de handicap, les gens du voyage, les jeunes... Les actifs, en tant que tel, ne sont le plus souvent pas considérés comme une population spécifique justifiant une approche spécialisée de leurs conditions de vie et d'habitat. Par exemple, pour les aides au logement des organismes de Sécurité sociale (CAF/MSA), ce n'est pas le statut d'actif *en soi* qui oriente les aides, mais plutôt les ressources et la situation familiale du ménage.

Au final, qui s'intéresse aux actifs et à leurs trajectoires résidentielles, doit avoir un esprit de pionnier. Le CESER considère que ce relatif désintérêt collectif n'est pas une situation normale face à la multiplication des signaux de détresse résidentielle d'une frange croissante de la population active. En s'appuyant sur les travaux de la Fondation Abbé Pierre comme de ses propres observations, le CESER tire donc la sonnette d'alarme : il est temps, sans qu'il soit question pour cela de négliger les autres populations spécifiques, que les politiques du logement et de l'habitat, au niveau national comme au niveau régional ou local, se préoccupent enfin plus explicitement des actifs et des nombreuses causes de la montée de leur insécurité résidentielle.

Pour ce faire, en Bretagne, le CESER préconise les actions suivantes :

- S'intéresser davantage aux actifs, à leurs parcours de vie et d'habitat. Développer l'observation, la recherche, la connaissance, l'information et la formation sur le sujet. Par exemple, réaliser des études longitudinales de suivi de cohortes d'actifs afin de mieux connaître leurs trajectoires résidentielles à court, moyen et long termes. Pour cela, s'appuyer sur les observations et travaux locaux réalisés par les acteurs territoriaux de l'habitat.
- Inclure systématiquement et expressément la question de la sécurisation des trajectoires résidentielles des actifs dans les politiques locales de l'habitat et du logement en Bretagne (ex : SCoT, PLH, PLU). Faire de même au niveau des actions de l'Etat en région (ex : Comité régional de l'habitat de Bretagne) et de

ses délégataires des aides à la pierre (Cf. Club décentralisation et habitat Bretagne). Mieux prendre en compte le lien emploi-habitat-mobilité, en particulier dans les démarches territoriales de Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC territoriales).

- Région Bretagne : prendre l'initiative, en partenariat avec l'Etat, d'une coordination de l'observation régionale de l'habitat en général, de celui des jeunes (Cf. Charte d'engagement pour la jeunesse) et des actifs en particulier (en lien notamment avec ses compétences dans le champ du développement économique et de l'aménagement du territoire – voir chapitre 4 infra).

Chapitre 2

Relation emploi-habitat : articuler sécurisation des parcours professionnels et résidentiels

Par définition, les actifs sont les personnes qui ont et/ou qui recherchent un travail. La question de l'emploi - et de ses revenus - est donc centrale dans leur sécurisation résidentielle. On pourrait même soutenir que la sécurisation professionnelle est un préalable à toute sécurisation résidentielle durable. Tout ce qui va dans le sens d'une continuité et d'une progression professionnelles est susceptible de réduire les difficultés pour se loger décemment et en toute autonomie.

Nous avons bien conscience que le fait d'ouvrir le problème de la sécurisation des trajectoires résidentielles sur celle des parcours professionnels apporte encore un peu plus de complexité dans un système où elle est déjà immense. Mais, il faut ici faire preuve de réalisme : dans le contexte d'insécurité économique et sociale qui frappe un nombre croissant de personnes et de familles en Bretagne, comme ailleurs, ce ne sont pas d'abord les aides sociales au logement de la CAF ou celles du FSL qui peuvent sécuriser durablement les actifs, mais bien leur insertion professionnelle durable dans un emploi de qualité, y compris sur le plan salarial.

D'un autre côté, nous avons vu que la relation emploi-habitat était à double sens. L'emploi sécurise le logement et le logement sécurise l'emploi, dans une sorte de cercle vertueux. Les travaux récents du CREDOC comme l'Accord national interprofessionnel (ANI) du 18 avril 2012 entre partenaires sociaux en témoignent (Cf. Annexes du rapport)

En Bretagne, le CESER préconise les actions suivantes :

- Mieux prendre en compte la relation emploi-habitat-mobilité en articulant sécurisation des parcours professionnels et sécurisation des trajectoires résidentielles. Inclure cette approche globale dans les démarches territoriales de Gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC territoriales)
- Mettre en œuvre en Bretagne, dès que possible, l'ANI du 18 avril 2012 (Cf. Annexes du rapport), en mobilisant les partenaires sociaux et les acteurs territoriaux de l'habitat, de l'emploi et des mobilités; y associer les Pays et leurs Conseils de développement, ainsi que, le cas échéant, les Comités de bassin d'emploi.
- Engager une réflexion régionale sur les moyens de réduire le coût, pour les ménages, des déplacements domicile-travail. Continuer à soutenir le développement des Plans de déplacement en entreprise (PDE), incluant le covoiturage (services, aires, communication). Mutualiser les parkings dans les zones d'activité pour en faire des aires de covoiturage, en particulier dans les territoires mal desservis par les transports en commun. Développer les transports collectifs de salariés.

- Inclure systématiquement – alors que ce n'est pas le cas aujourd'hui - dans les plans de sauvegarde de l'emploi, lorsqu'une entreprise est en difficulté, un volet sécurisation résidentielle des actifs menacés de perte d'emploi, d'activité partielle non choisie ou de mobilité contrainte.
- Cibler les actions emploi-habitat-mobilité plus particulièrement sur les chômeurs et les travailleurs pauvres ou modestes, en particulier ceux résidant dans le parc privé (locataires et accédants).
- Région Bretagne : mobiliser toutes les compétences « formation et développement économique » pour mieux sécuriser et articuler la relation formation-emploi-habitat-mobilité. Prendre l'initiative d'une expérimentation volontariste en Bretagne de la mise en œuvre de l'ANI du 18 avril 2012

Chapitre 3

Agir sur l'offre et la demande de logements pour aider au maintien, à la transition ou à l'accès

S’intéresser davantage aux actifs, à leurs trajectoires résidentielles et à la relation emploi-habitat est nécessaire mais non suffisant. Sur le dernier point, nous avons vu qu’aujourd’hui, même des personnes ayant un emploi, y compris en CDI, pouvaient avoir des difficultés à accéder au logement, à s’y maintenir ou à en changer. D’un côté, la qualité de l’emploi peut être insuffisante pour sécuriser les revenus du ménage (temps partiels subis, faiblesse des salaires, contrats précaires, risque de chômage...) ; de l’autre, le marché du logement lui-même, c’est-à-dire le rapport entre l’offre et la demande, peut-être localement déséquilibré.

Agir *simultanément* sur l’offre et la demande de logements pour rétablir un équilibre favorisant le maintien dans le logement, la transition ou la mobilité résidentielles, tel est, aux yeux du CESER, le troisième enjeu prioritaire pour sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs.

Nous développerons davantage les préconisations rattachées à cet enjeu, celui-ci étant au cœur de notre problématique. Il implique d’agir simultanément et de manière coordonnée, d’une part sur les facteurs structurels liés à l’offre de logements (1); d’autre part, sur les causes chroniques, accidentelles et individuelles de fragilisation de la demande, donc des ménages eux-mêmes (2).

1. Agir sur les facteurs structurels liés à l’offre de logements

Notre état des lieux nous a permis de mesurer l’importance des leviers de sécurisation liés à l’offre de logements. Cette action s’inscrit le plus souvent dans le temps long ; elle suppose une vision stratégique de l’habitat. Parce qu’elle agit sur la structure du parc de logements, elle est autant préventive que curative. L’enjeu est d’agir de manière coordonnée sur la quantité et la diversité de l’offre, sa qualité et sa localisation, pour la rendre accessible à tous selon ses besoins et moyens.

Pour ce faire, le CESER préconise les actions suivantes :

- Pour répondre au défi démographique de l’augmentation de la population et du « desserrement des ménages », poursuivre l’effort de *production* de logements adaptés aux moyens et besoins des ménages dans les territoires concernés, dans le parc privé comme dans le parc social public.
- Mieux reconnaître la fonction sociale d’une partie du parc privé qui représente 90% des résidences principales en Bretagne et qui loge aussi de nombreux locataires et propriétaires pauvres ou modestes, notamment dans les territoires ruraux où le parc social public est peu développé.
- Continuer à *diversifier* l’offre de logements pour la rendre accessible à tous, pour sécuriser et fluidifier les trajectoires résidentielles : parc public social, parc

privé à vocation sociale, parc privé libre. La priorité devrait être donnée à la production de logements très sociaux et intermédiaires, bien localisés, en location, en accession et en location-accession.

- Développer l’offre d’hébergements d’urgence et de logements temporaires de transition permettant d’amortir les chocs résidentiels liés aux accidents de la vie, dans l’attente d’un nouvel accès au logement ordinaire.

- Poursuivre les efforts d’amélioration de *la qualité* du bâti dans le parc de logements existants, en particulier leur performance énergétique. Intensifier le combat contre toutes les formes d’habitat indécents ou indignes. Tout en continuant à rénover le parc public social, donner la priorité aux bâtiments anciens du *parc privé* libre ou à vocation sociale occupés par les locataires et les propriétaires pauvres ou modestes. L’action sur le stock de logements existants, dégradés et/ou énergivores, doit être privilégiée. D’une manière générale, améliorer les bâtiments résidentiels pour en faire des logements abordables à usage économe.

- A partir du vieil adage des professionnels du secteur selon lequel « en immobilier, il n’y a qu’une seule règle : la localisation, la localisation et la localisation », veiller à la bonne situation géographique des opérations de production de logements neufs ou en rénovation. Pour cela, appliquer dans les territoires la politique de maîtrise publique du foncier, de sobriété foncière et de requalification urbaine prônée par Foncier de Bretagne. L’enjeu est de mieux localiser l’offre pour réduire les charges d’éloignement des ménages (travail, services, équipements), en particulier celles liées aux transports, tout en préservant l’environnement. Dans une logique d’aménagement du territoire, cette localisation doit aussi permettre une bonne répartition de l’habitat en Bretagne, garante de la préservation des équilibres sociaux, territoriaux et interterritoriaux (urbain, périurbain, rural). Les Schémas de cohérence territoriale (SCoT) sont l’un des outils à utiliser pour ce faire (en lien de compatibilité avec un Schéma *régional* de cohérence territoriale de l’habitat, voir plus loin).

- Région Bretagne : Poursuivre la politique sociale de l’habitat existante, ses actions sur la quantité et la qualité de l’offre de logements en Bretagne. Avec l’ensemble des partenaires concernés, continuer la mise en œuvre du Pacte électrique breton et mettre en application les orientations du Schéma régional climat air énergie (SRCAE) sur le bâtiment résidentiel. Veiller à ce que l’amélioration qualitative du bâti (normes) n’engendre pas des hausses excessives de prix ou de loyers qui seraient socialement discriminantes. Renforcer le soutien au développement d’une offre d’accession sécurisée de type location-accession (PSLA) ou d’autres innovations en ce domaine. Remettre en place des aides ciblées à l’amélioration de l’habitat privé dégradé, en particulier dans le parc privé conventionné à vocation sociale. Soutenir l’innovation dans l’habitat, y compris à travers la politique en faveur de l’économie sociale et solidaire (ex : « coopératives d’habitants », actions participatives des « Compagnons bâtisseurs », Foyers de jeunes travailleurs, soutien aux têtes de

réseau, ...). Renforcer le soutien à la rénovation et à la création de Foyers de jeunes travailleurs (FJT) en Bretagne. Imaginer des résidences temporaires de type FJT qui seraient ouvertes à des actifs « non-jeunes » en formation ou en transition professionnelles. Veiller à la bonne localisation de ces dernières par rapport aux zones d’emploi et aux transports en commun. Développer la formation des professionnels du bâtiment aux innovations techniques et sociales d’amélioration de l’habitat. Veiller à la sauvegarde du maillage territorial des petites entreprises artisanales du bâtiment.

2. Agir auprès de la demande de logements : prévenir les difficultés des ménages et y remédier le plus en amont possible

Parallèlement à l’action sur l’offre de logements, il faut agir sur les difficultés rencontrées par la demande, c’est-à-dire par les ménages, les prévenir et, le cas échéant, y remédier le plus tôt possible, avant qu’elles ne s’aggravent, avant la perte irrémédiable du logement. Les aides financières et les accompagnements sociaux doivent favoriser *le maintien* dans le logement ou, s’il n’est plus possible ou désiré, *la transition vers l’accès* à un nouveau logement répondant mieux aux besoins et moyens du ménage.

La prévention précoce de ces difficultés à se maintenir dans le logement - ou la possibilité d’y remédier efficacement - suppose un système préventif et curatif très présent localement et surtout, très réactif. Agir sur la proximité et la temporalité de l’intervention sociale devrait donc constituer une priorité pour sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs. Cela concerne l’ensemble des acteurs territoriaux en relation avec le ménage : organismes sociaux, collectivités locales, entreprises, associations de défense et de solidarité, communauté des proches et des familiers, travailleurs sociaux...

Pour sécuriser directement la demande de logements, le CESER préconise d’agir à la fois sur les facteurs *chroniques, accidentels et individuels* de fragilisation.

- Préconisations sur les facteurs chroniques

- *Au niveau national*, augmenter ou au moins garantir le pouvoir solvabilisateur des *prestations légales d’aide au logement*. Prendre en compte l’évolution des coûts réels pour se loger, en particulier celui des charges courantes (ex : fluides). Stabiliser et augmenter *les aides à la pierre* de l’Etat en Bretagne ; celles-ci permettent de réduire les coûts de production des logements - en particulier dans le parc social public - donc les prix et les loyers futurs.

- Favoriser *l’accès à l’information, le recours aux droits et aux services* des personnes en situation d’insécurité économique, sociale et résidentielle. S’appuyer en particulier, pour cela, sur les travaux de l’Observatoire des non-recours aux droits et services (ODENORE).

- Aider les locataires et propriétaires pauvres ou modestes, par tous les moyens, à maîtriser et réduire leurs *charges courantes de logement* (eau, énergie, téléphonie/internet, entretien...). Développer, avec des moyens humains et financiers suffisants et pérennes, les actions préventives, éducatives et curatives sur les capacités à habiter et à gérer le budget familial. Cibler en priorité les ménages actifs fragiles, locataires et propriétaires, du parc privé (parc social de fait et parc privé à vocation sociale).

- Renforcer *l’accompagnement social préventif et réactif de proximité* en s’inspirant, pour les habitants du logement privé ordinaire, des dispositifs de veille et de suivi existants dans le parc public social (logement, hébergement d’urgence et temporaire), sur le modèle, par exemple, de l’action sociale des SIRES en Bretagne et de leurs partenaires.

- Développer toutes les actions de prévention et de sécurisation de l’accès à la propriété de type « Clés de l’accession » (CAF et ADIL 35), en particulier en direction des primo-accédants ayant des projets d’acquisition éloignés des pôles d’emploi, de mobilité et de services, en neuf ou en rénovation. Développer les actions de sécurisation de l’accession sociale à la propriété en lien avec l’AROHabitat. Impliquer les prêteurs immobiliers et le secteur des assurances dans ces initiatives.

- Région Bretagne : pour réduire les charges énergétiques, mettre en œuvre, avec les partenaires concernés, les mesures prévues dans le Pacte électrique breton et le Schéma régional Climat, air, énergie (SRCAE) en ce qui concerne le bâtiment résidentiel. Développer, à travers le Contrat de plan régional de développement des formations professionnelles (CPRDF), toutes les formations techniques et sociales des métiers concernés.

- Préconisations sur les facteurs accidentels

Pour amortir les conséquences résidentielles des accidents et aléas de la vie qui fragilisent soudainement les ménages, le CESER préconise les actions suivantes :

- Sauvegarder et consolider le modèle breton de prévention des expulsions consistant en une bonne coopération locale des acteurs et des dispositifs de maintien dans le logement ou de relogement social prioritaire. S’appuyer sur les exemples du CCAS de Brest et de Rennes Métropole qui sont des références nationales, tout en les adaptant aux spécificités et besoins locaux. Mieux prendre en compte les travaux et préconisations des CCAPEX ; renforcer leur rôle, ainsi que leurs moyens humains et financiers.

- Prendre en compte le fait que la Bretagne présente une forte proportion d’actifs occupés dont les revenus se situent un peu au-dessus du SMIC ainsi qu’un nombre important de travailleurs pauvres. De ce fait, ils sont nombreux à ne pas bénéficier d’aides au logement tout en voyant leurs taux d’effort augmenter et leur reste à vivre diminuer. Qu’ils soient locataires ou accédants, il s’agit d’une population fragile et exposée qui, au moindre incident de parcours ou imprévu

financier, peut facilement basculer dans une situation de précarité résidentielle, voire de mal-logement, d'autant plus facilement que ces ménages ne sont en général pas suivis socialement. S'ils sont isolés, le risque est encore plus grand (ex : personnes seules, familles monoparentales).

- Développer un « *réseau sentinelle* » d'alerte et de veille sociale et territoriale en direction des ménages affectés par un accident de la vie afin d'organiser et de garantir collectivement leur droit au logement, soit par une aide au maintien dans les lieux, soit par une mobilité résidentielle vers un logement plus adapté à l'urgence économique, sociale et/ou familiale. Améliorer, lorsque c'est nécessaire, la réactivité, la coordination et la cohérence locale des interventions, notamment à l'échelle intercommunale (ex : Brest Métropole et Rennes Métropole). Etre plus attentif aux personnes seules, aux familles monoparentales et nombreuses ainsi qu'aux ménages du parc privé. Faciliter l'accès à des hébergements et logements d'urgence ou de transition.

- Soutenir les acteurs de l'économie sociale et solidaire, de même que les entreprises capitalistiques, qui interviennent localement auprès des ménages en difficulté pour les soutenir face à un accident de la vie (associations, mutuelles, petites et moyennes entreprises, syndicats...).

- Faciliter le relogement dans des lieux adaptés lorsque surviennent une maladie ou un handicap qui le rendent nécessaire.

- Renforcer les actions de dialogue, de médiation et de conciliation amiables, afin de réduire les procédures contentieuses, en particulier dans les rapports entre locataires et propriétaires (ex : expulsion). S'appuyer, en particulier, sur l'expertise des ADIL et celle des professionnels du droit et de la justice pour ce faire

- Renforcer les moyens humains et financiers des Fonds de solidarité logement (FSL), en particulier ceux consacrés à l'accompagnement social préventif et curatif. Rechercher, autant que possible, une harmonisation des règlements intérieurs des FSL départementaux en Bretagne, afin de limiter certaines inégalités sociales et territoriales. Ceux-ci ne doivent toutefois pas être des palliatifs durables à la baisse des aides relevant normalement de la solidarité nationale (ex : aides au logement CAF/MSA, droit au logement opposable garantie par l'Etat...), ou à la diminution/précarisation des revenus tirés du travail.

- Engager une réflexion régionale, avec tous les acteurs territoriaux concernés, sur les conséquences des reconfigurations conjugales et familiales sur l'habitat, en particulier sur la sécurisation des trajectoires résidentielles liés au desserrement des ménages, lorsque surviennent une séparation, un divorce, un veuvage ou une recomposition familiale.

- Engager une étude sur la sécurisation de l’accession à la propriété par des modalités innovantes de portage immobilier temporaire permettant le maintien dans le logement, lorsque des ménages accédants sont victimes d’aléas ou d’accidents de la vie (ex : maintien dans les lieux avec mutation transitoire et réversible de statut d’occupation : de propriétaire à locataire et inversement, lorsque la situation est rétablie). Développer les fonds départementaux d’aides aux accédants en difficultés (FAAD) et les faire connaître pour lutter contre les phénomènes de non recours. Réfléchir à l’opportunité éventuelle d’expérimenter un Fonds territorial de portage immobilier social temporaire en Bretagne. -

- Région Bretagne : Avec les acteurs régionaux concernés, notamment les Départements et Action logement (Inical), initier une réflexion régionale sur l’instauration d’un Fonds régional partenarial de développement de la Garantie des risques locatifs (GRL).

- Préconisations sur les facteurs individuels

La difficulté des actions sur les facteurs individuels est qu’elles doivent concilier la liberté individuelle de choisir son habitation avec la volonté de sécurisation collective des trajectoires résidentielles. L’équilibre entre sécurité et liberté est toujours très délicat. Toutefois, le droit au logement étant aujourd’hui opposable à la collectivité (Etat), celle-ci doit pouvoir le rendre accessible et effectif. Mais elle ne peut pas tout : elle doit faire appel à la responsabilité individuelle, aux capacités et à l’autonomie des habitants eux-mêmes.

Pour agir sur les facteurs individuels de fragilisation résidentielle, le CESER préconise les actions suivantes :

- Considérer l’habitant –locataire, propriétaire accédant ou non accédant – comme un acteur responsable de son logement, y compris en acceptant un certain degré de prise de risque individuel dans les trajectoires résidentielles.

- Développer toutes les actions collectives et personnalisées susceptibles d’éclairer les décisions individuelles des ménages dans le sens d’une meilleure sécurisation de leurs parcours résidentiels, en privilégiant la prévention par l’information, l’éducation et la formation. S’appuyer pour cela, notamment, sur le savoir-faire et le réseau des ADIL en Bretagne.

- Expérimenter, en dehors de l’urgence sociale, des actions préventives d’éducation-formation aux capacités et à l’art d’habiter, ainsi qu’à la gestion budgétaire personnelle et familiale. Pourquoi pas dès l’enseignement secondaire et jusqu’à la formation continue des actifs ? Amener les ménages à évaluer et maîtriser le risque et le coût global pour se loger (ex : usages et charges de fonctionnement du logement, impôts et taxes, transports, accès aux services... voir infra chapitre 4).

- Lutter contre le non recours individuel aux droits et services. Cibler particulièrement les personnes isolées dont les revenus sont juste au-dessus des seuils d’éligibilité aux aides au logement et qui ne sont pas suivies socialement, en particulier les occupants et travailleurs pauvres ou modestes du parc privé.

- Engager une réflexion régionale approfondie sur les nouveaux modes d’habitat, sur les représentations sociales, culturelles et psychologiques relatives aux modes, statuts et choix d’occupation d’un logement, ce afin d’évaluer, au vu des évolutions sociétales, quels sont aujourd’hui les statuts les plus protecteurs pour les actifs selon leurs situations et parcours de vie : locataires et/ou propriétaires ? Expérimenter des innovations, des « hybridations » juridiques de type « location-accession » (PSLA) permettant de mieux sécuriser et de fluidifier les trajectoires résidentielles non linéaires des actifs dans une « société de mobilité ». Prolonger cette réflexion sur l’enjeu du développement d’une « économie des usages » dans le domaine du logement, valorisant davantage la fonction du bien que la propriété du bien lui-même (« économie de fonctionnalité »).

- Région Bretagne : Mobiliser les compétences formation de la Région pour développer les compétences et les fonctions de prévention, de médiation de remédiation et d’innovation sociales face aux difficultés individuelles ou familiales à se loger (ex : CPRDF, formations sanitaires et sociales). Les travailleurs sociaux et au-delà, tous les acteurs de l’action sociale, sont concernés. Veiller à ce que ces formations débouchent effectivement sur des emplois de qualité, ce qui suppose, au préalable, un renforcement des moyens financiers de leurs employeurs potentiels.

Mobiliser le Conseil régional des jeunes, apprentis et lycéens de Bretagne pour réfléchir à des actions pédagogiques innovantes pour l’apprentissage des capacités à habiter et à gérer son budget personnel et familial. Engager un partenariat avec le Rectorat, les organismes de formations sociales (GIRFAS, Plateforme UNAFORIS²²⁶...), les Chambres consulaires et les ADIL sur le sujet. Poursuivre la mise en application des actions visant à une meilleure sobriété énergétique dans les comportements et usages individuels (Pacte électrique, Ecowatt, SRCAE...). Soutenir plus fortement les réseaux d’information et d’action individuelles auprès des ménages confrontés à un habitat dégradé (Pôles de lutte contre l’habitat indigne, Pact-HD, ADIL, Espaces info-énergie...).

²²⁶ Union nationale des associations de formation et de recherche en intervention sociale

Chapitre 4

Sécuriser les actifs au-delà du logement seul, dans leurs habitats et territoires

La sécurité résidentielle n'est pas qu'un problème de logement. S'il est nécessaire de développer l'aide au maintien dans le logement et au relogement des actifs en difficulté, cela n'est pas suffisant. Il y a d'autres facteurs structurels à prendre en compte, « hors les murs ». C'est pourquoi l'approche globale par l'habitat et le territoire est primordiale. Elle inclut non seulement le logement lui-même mais aussi l'ensemble des liens qui le relie à son environnement, à son territoire, aux conditions de vie de ses habitants : transports, services, équipements, activités économiques, foncier, aménagement du territoire, urbanisme, énergies, réseaux numériques...

Il est donc tout aussi important de prévenir et de réduire le « mal-logement²²⁷ » que le « mal-habitat » en Bretagne. Ici, en dehors de l'urgence sociale, la Région a de nombreux leviers d'action partenariale, ce que nous allons voir au chapitre suivant.

Pour prévenir et lutter contre le mal-habitat en Bretagne, le CESER préconise les actions suivantes :

- Sortir d'une vision trop spécialisée, technique et fragmentée du logement et de l'habitat. L'aide au maintien dans le logement ou au relogement des actifs devrait systématiquement être contextualisée, à partir d'une approche « habitat-territoire » incluant les problématiques d'accès aux activités économiques, aux transports, aux services et aux équipements.
- Dans cette approche globale de la sécurisation résidentielle, prendre en compte les spécificités régionales et territoriales liées au caractère individuel diffus de l'habitat en Bretagne et à la configuration multipolaire de son organisation territoriale. Cette configuration justifie encore plus une approche « habitat-territoire », en raison notamment de la problématique de l'éloignement des pôles d'emplois, de services, d'équipements et de mobilité et de son corollaire, la dépendance automobile (Cf. déplacements domicile-travail-services). Vu le phénomène d'étalement urbain et la répartition socio-spatiale des habitants selon les revenus²²⁸, elle est encore plus nécessaire pour lutter contre les inégalités économiques, sociales et territoriales face au logement.

²²⁷ Dans ses travaux sur le « mal-logement », la Fondation Abbé Pierre, bien que ne parlant pas de « mal-habitat » prend bien en compte cette approche globale habitat-aménagement-urbanisme.

²²⁸ Voir cartes partie 1 : moins on a de revenu, plus on s'éloigne des grandes aires urbaines, sauf à bénéficier d'un logement dans le parc social public urbain.

- La conséquence logique de cette approche par le mal-habitat est qu'il faut prendre en compte le « coût global pour se loger », ou plutôt « le coût pour *habiter* » son territoire au quotidien, et non le réduire au coût du logement lui-même. Toutes les actions et tous les dispositifs de prévention, d'aide et d'accompagnement en direction des actifs en difficulté résidentielle devraient en tenir compte.
- Faire de la Région, la collectivité qui porte cette vision stratégique et cette approche globale de l'habitat des actifs en Bretagne (voir chapitre suivant).

Chapitre 5

Préconisations pour la Région, acteur de la prévention primaire et de la sécurisation structurelle des trajectoires résidentielles des actifs

Le CESER a conscience que la Région n'a pas de compétence obligatoire aujourd'hui dans le domaine de l'habitat et du logement. Si ses moyens budgétaires restent relativement modestes et de plus en plus contraints, elle peut quand même agir en complémentarité des autres acteurs régionaux et territoriaux de l'habitat, par des effets de levier et de coordination, en affirmant sa vision globale, anticipatrice et stratégique de l'habitat dans le développement durable de la Bretagne et de ses territoires.

En s'appuyant sur ses compétences et ses politiques, elle pourrait se positionner comme l'un des acteurs-phares de la prévention primaire et structurelle de la sécurisation « active » des trajectoires résidentielles des actifs. Sa vision globale, stratégique et anticipatrice de l'aménagement et du développement durable, solidaire et équilibré de la Bretagne, est un atout pour ses territoires.

Pour ce faire, en plus des recommandations déjà formulées dans les chapitres précédents, le CESER préconise les actions suivantes :

- Mieux reconnaître la Région comme un acteur stratégique de l'habitat en Bretagne à travers l'ensemble de ses politiques transversales et sectorielles, au-delà de sa politique sociale de l'habitat.
- Poursuivre et renforcer la stratégie Etat-Région de maîtrise publique du foncier dans le champ de l'habitat, à travers l'action de Foncier de Bretagne. Celle-ci, en incitant à la sobriété foncière, à une meilleure répartition spatiale de l'offre de logements et des activités économiques, à la diversification du parc et à l'amélioration de sa qualité, en stabilisant et modérant le prix des terrains, contribue à réduire les coûts de sortie des logements et donc les taux d'effort des futurs locataires et propriétaires ; ce faisant elle participe de la sécurisation durable de leurs budgets pour se loger tout en favorisant la préservation de l'environnement naturel.
- Au-delà de la population cible des jeunes et des travailleurs mobiles, élargir la politique sociale de l'habitat de la Région à l'ensemble des actifs, en lien étroit avec ses compétences dans le champ du développement économique, de la formation et de l'aménagement du territoire. S'affirmer comme l'un des acteurs-référents de la sécurisation structurelle des trajectoires résidentielles des actifs, de la prévention primaire²²⁹ de leurs difficultés face au logement, dans le parc public *comme dans le parc privé*.
- Relier plus étroitement la politique de l'habitat de la Région avec celle en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes (ex : hébergement et aide au relogement des femmes victimes de violences conjugales, des familles monoparentales...).

²²⁹ Avant que le risque ne se réalise, c'est-à-dire en prévention précoce des difficultés à se loger.

- Engager une réflexion régionale au sein de Bretagne développement innovation (BDI) sur la relation emploi-attractivité/développement économique-habitat-mobilité.

- Pour rendre plus lisible, à l'échelle régionale, le système complexe de l'habitat et de ses enjeux, faire de la Région le pilote de la coordination de l'observation généraliste et sociétale de l'habitat en Bretagne, à partir de la mise en réseau et de la mutualisation des données et des observations territoriales existantes. Co-construire avec l'Etat et les acteurs territoriaux de l'habitat, un référentiel d'indicateurs régionaux permettant d'avoir une vision synthétique des enjeux régionaux, incluant la question particulière de la sécurisation des trajectoires résidentielles des actifs. S'appuyer sur les multiples observatoires régionaux, départementaux et locaux existants ainsi que sur l'expertise des ADIL, des ARO-ADO Habitat (parc public), de l'Etat en région (INSEE, DREAL, DDTM, Banque de France...), du Conseil régional des Notaires, des CAF/MSA, de l'observatoire des loyers CLAMEUR etc. Créer, avec les partenaires, un Atlas régional de l'habitat sur le modèle du système d'information géographique (SIG) mis en place par le Département d'Ille-et-Vilaine en collaboration avec l'ADIL ; la Région pourrait s'appuyer, pour cela, sur l'outil existant Géobretagne.

- Inclure, dans l'observation régionale et le référentiel des indicateurs s'y rapportant, des éléments de synthèse, d'évaluation et de suivi de l'état du mal-logement et du mal-habitat en Bretagne, en s'inspirant, notamment des travaux nationaux de référence de la Fondation Abbé Pierre (Cf. Rapport annuel sur l'état du mal-logement en France).

- Encourager, s'ils n'existent pas déjà, la création de réseaux territoriaux d'information sur l'habitat au niveau des Pays ou intercommunalités (aires urbaines). Pour ce faire, s'appuyer en particulier sur les compétences des ADIL et des acteurs des PLH et PDH.

- Territorialiser davantage la politique de l'habitat de la Région en incitant les acteurs territoriaux de l'habitat à penser davantage « global et régional », pour les aider à transcender certaines particularités et concurrences territoriales qui peuvent, çà et là, exister... Pour porter l'intérêt régional dans le domaine de l'habitat, utiliser les Contrats Région-Pays ainsi que le relai des Schémas de cohérence territoriale (SCoT) dont l'approche transversale et interterritoriale (urbain, périurbain, rural) du développement durable s'harmonise assez bien avec l'esprit de l'action régionale.

- Pour ceux qui ne l'ont pas encore fait, inciter les territoires à réaliser des SCoT, des Programmes locaux de l'habitat (PLH), des Plans locaux d'urbanisme *intercommunaux* (PLU-I), des Opérations programmées de l'habitat (OPAH). Encourager les démarches intercommunales intégrées de type « PLU facteur 4 » de Brest Métropole (élaboration simultanée du PLH, du PLU intercommunal, du Plan de déplacement urbain -PDU- et du Plan climat air énergie -PCET-), y compris dans les territoires ruraux.

- En s'inspirant des Plans départementaux de l'habitat (PDH) déjà réalisés en Bretagne, comme ceux du Morbihan ou de l'Ille-et-Vilaine, co-élaborer, avec les acteurs territoriaux de l'habitat, un « *Schéma de cohérence régionale de l'habitat* » (SCoRH). Faire du SCoRH Bretagne, une partie intégrante du Schéma régional d'aménagement et développement durable du territoire (SRADDT). Son articulation avec les SCoT serait, autant que possible, recherchée dans un souci de cohésion sociale et d'équilibre territorial de l'habitat en Bretagne. Structurant, le SCoRH Bretagne serait, si possible prescriptif.

- Intégrer dans le SCoRH Bretagne, non seulement la politique sociale de l'habitat du Conseil régional, mais également toutes les politiques publiques de la Région Bretagne, toutes ses « valeurs ajoutées régionales » qui concernent plus ou moins directement l'habitat et l'aménagement du territoire : politique foncière (Foncier de Bretagne), développement économique (SRDE), formation et sécurisation des parcours professionnels (CPRDF), transports (SRMDT), Pacte électrique et Schéma régional climat air-énergie (SRCAE), Bretagne numérique (ex : certaines formes de télétravail, télésanté, autres téléservices...), urbanisme (Eco-FAUR), politique territoriale (Contrats Région-Pays)...

Conclusion

Des politiques du logement et de l'habitat pour mieux vivre ensemble à toutes les étapes des parcours de vie

Comment mieux sécuriser les trajectoires résidentielles des ménages actifs en Bretagne ? Cette problématique appelle une approche et des réponses complexes dans un système de l'habitat qui ne l'est pas moins. L'insécurité résidentielle est en effet multifactorielle. D'une focalisation initiale sur la prévention et la réduction du mal-logement, nos auditions et recherches nous ont amenés à élargir l'horizon de notre réflexion « hors les murs », pour inclure les enjeux de la sécurisation des parcours professionnels, de l'habitat, des mobilités et plus globalement, de l'aménagement du territoire.

En matière de lutte contre le mal-logement, la Région n'a pas de compétences obligatoires. L'Etat, les Départements, les Communes et les intercommunalités sont plus directement concernés, avec leurs partenaires, par l'hébergement et le logement des personnes et familles défavorisées. En revanche, à travers sa politique sociale de l'habitat comme de l'ensemble de ses autres politiques publiques, la Région apparaît bien, en transversalité, comme l'un des acteurs majeurs de la prévention primaire du « mal-habitat » ainsi que de la sécurisation structurelle et territoriale des actifs en Bretagne.

Le CESER invite le Conseil régional à prendre l'initiative d'élaborer et d'expérimenter en Bretagne un Schéma de cohérence régionale de l'habitat (SCoRH) à relier étroitement aux Schémas de cohérence territoriale (SCoT). Ce schéma régional stratégique incitatif devrait être co-élaboré avec l'ensemble des partenaires territoriaux concernés, en particulier l'Etat en région et les autres acteurs des politiques locales de l'habitat. Au préalable, la Région pourrait s'affirmer comme le coordonnateur régional de l'observation sociétale de l'habitat et de foncier en Bretagne. L'enjeu est ici « gagnant-gagnant » : il s'agit à la fois de mieux territorialiser la politique régionale de l'habitat en l'adaptant aux besoins et spécificités locales et, simultanément, de régionaliser davantage certains aspects des politiques locales de l'habitat dans un souci de développement durable et équilibré de la Bretagne.

Pouvoir se loger librement et décemment, selon ses besoins et moyens, est à la fois d'intérêt national, régional et local. Le risque résidentiel ne peut donc être exclusivement laissé aux personnes privées. Il convient que la collectivité, dans le respect du droit de propriété et des libertés individuelles, apporte son soutien lorsqu'il est nécessaire à la cohésion sociale et territoriale ; sauf à se satisfaire d'une société fragmentée et inégalitaire produisant de la ségrégation territoriale, économique, sociale, générationnelle ou environnementale.

Au final, le logement est à considérer comme un droit humain fondamental dont la collectivité est responsable en dernier ressort. Il n'est pas seulement un actif ou un bien matériel marchand d'ordre privé, mais aussi un service d'intérêt général dont la fonction sociétale est essentielle. Pour garantir l'égal accès de tous au droit au logement, en particulier des ménages défavorisés, il doit à la fois être regardé comme une propriété individuelle et comme une « propriété sociale ». Se loger, c'est autant avoir un « chez soi » que vouloir vivre ensemble dans une Bretagne pour tous où il fait bon habiter à toutes les étapes des parcours de vie.

Auditions

Nous remercions toutes les personnes auditionnées par la Commission « Qualité de vie, culture et solidarités » (les titres et mandats correspondent à la situation au moment de l'audition).

M. Georges ANDRÉ	Président du Club « Décentralisation habitat Bretagne »
Mme Laurence BAILLY	Directrice de la Direction de l'aménagement et des solidarités au Conseil régional de Bretagne
Mme Cécile BELARD du PLANTYS	Directrice générale d'Archipel Habitat
Maître Michel BOUCHAUD	Président de l'UNPI 35 (Union nationale des associations de propriétaires immobiliers) et Coordonnateur des UNPI en Bretagne
M. Erwan BRETEL	Directeur de l'Agence de Bretagne de la Fondation Abbé Pierre
Mme Stéphanie CADRO	Conseillère en économie sociale et familiale au SIRES du Morbihan
Mme Christine COLAS des FRANCS	Vice-Présidente au Tribunal de Grande Instance de Lorient, chargée du Tribunal d'Instance de Lorient (56)
M. Didier COLLET	Directeur départemental des Côtes d'Armor et délégué régional à la Banque de France
M. Benoît COURTIN	Directeur du Pact-Habitat et Développement du Morbihan
Mme Catherine CREAC'H-PAILLEY	Responsable Communication au Conseil régional des Notaires de la Cour d'Appel de Rennes (35)
M. Daniel CUEFF	Président de Foncier de Bretagne, Maire de Langouët (35)
Mme Nathalie DEMESLAY	Responsable du service Habitat à Rennes Métropole
M. Jean-Yves DIGUET	Conseiller en économie sociale et familiale au CDAS de la couronne rennaise Est
Mme Aurélie DJADEL	Responsable E-mobilier Bretagne
M. Patrick DOUTRELIGNE	Délégué général de la Fondation Abbé Pierre
M. Gilles DREUSLIN	Responsable des dispositifs de solidarité à Rennes Métropole
M. Christian DU BOISLOUVEAU	Chef du service « Foncier, urbanisme et habitat » au Conseil régional de Bretagne
Maître Jean DUGOR	Président du Conseil régional des Notaires de la Cour d'Appel de Rennes (35)
Mme Isabelle FOUREL	Assistante gestionnaire au service insertion par le logement au Conseil général d'Ille et Vilaine
Mme Maguy GAILLARD	Présidente de la Confédération nationale du logement 35, membre de l'association régionale CNL Bretagne
Mme Bénédicte GARÇON	Chef du pôle départemental de lutte contre l'habitat indigne du Morbihan (ADIL 56)
Mme Christine GOSSET	Responsable du service des interventions sociales à la MSA d'Armorique
M. Luc GOUTARD	Chargé d'études à l'INSEE Bretagne
Mme Martine GRESELER	Responsable du CDAS de la couronne rennaise Est
Mme Yasmina HÉLIGON	Vice-Présidente de l'Association « Consommation, Logement, Cadre de vie » d'Ille et Vilaine (CLCV 35)
M. Bruno HOUSSIN	Président de la Chambre régionale de la FNAIM Bretagne
Maître Stéphan HUBERT	Président de la Chambre régionale des Huissiers de justice de la Cour d'Appel de Rennes

M. Nicolas JAFFRAY	Délégué départemental de l'Association « Consommation Logement Cadre de vie » d'Ille et Vilaine (35) - CLCV
Mme Jacqueline JAN	Responsable du pôle « Cohésion sociale et familiale » à la CAF 35
Mme M-France KERAMBELLEC	Directrice de l'Agence départementale d'information sur le logement du Morbihan - ADIL
Mme Fabienne LAGOEYTE	Directrice adjointe MSA Portes de Bretagne
M. Michel LALANNE	Chargé des études et de la politique de l'habitat et du logement des populations spécifiques à la DREAL Bretagne
M. Christian LAMOUR	Directeur des risques, de l'organisation et de la logistique à la Caisse régionale du Crédit Agricole 35
Mme Josiane LE DEVEHAT	Directrice du SIRES du Morbihan
M. Yann LE JOLIVET	Directeur départemental du Crédit Mutuel/Arkéa 35
Mme Annie LE MAIGNAN	Chef de service à la Banque de France, Rennes
M. Jean LE QUEMENER	Directeur adjoint, Direction de l'action sociale à la MSA d'Armorique
Mme Cécile LECHENE	Représentante de la Fédération bretonne des CAF
M. Olivier LEON	Chef du service « Etude et diffusion » à l'INSEE Bretagne
M. Pascal LEVEAU	Chef de division « Aménagement, urbanisme, logement » à la DREAL Bretagne
M. Gilles L'HERMITTE	Directeur adjoint Arohabitat, animateur du Club Décentralisation Habitat Bretagne
M. Claude MARTIN	Professeur à l'École des Hautes Études en Santé Publique (EHESP), Chercheur au Centre national de la recherche scientifique (CNRS)
M. Jacques MATELOT	Directeur adjoint, Compagnons Bâisseurs de Bretagne
M. Jacky MEUNIER	Président de l'association Covoiturage+
M. Philippe MORICE	Directeur de Pact-Habitat des Côtes d'Armor et Développement Bretagne
Mme Bernadette OSES	Responsable du Service Hébergement au CCAS de Brest
M. Jean-Gilles PERRONO	Directeur adjoint à la Direction de l'action sociale au Conseil général du Morbihan
M. Noël PHILIPPE	Directeur des Services Urbains à Rennes Métropole
M. Guy POTIN	Vice-Président chargé de l'habitat à Rennes Métropole
Mme Sophie POUYMAYOU	Directrice de l'ADIL d'Ille et Vilaine
M. Jean-Yves PRAUD	Vice-Président en charge de l'insertion et de l'économie sociale et solidaire au Conseil général d'Ille et Vilaine
M. Jules RAULT	Directeur d'Espace Habitat 35
M. Andréa RAVARINO	Directeur d'IDEA 35 (Agence de développement économique)
M. Yves-Marie ROLLAND	Directeur du Logis Breton (Coopérative HLM 29)
M. Patrick SCIBERRAS	Direction de l'AroHabitat Bretagne
Mme Marion STEUNOU	Responsable du Service « Conseil en mobilité » à Rennes Métropole
M. Jacques UGUEN	Membre du CESER Bretagne, ex-président de l'AROHabitat

M. Josuan VALLART	Chargé de mission insertion par le logement au Conseil général d'Ille et Vilaine
M. Didier VILAIN	Directeur de l'Établissement public Foncier de Bretagne
Mme Sonia VOROBIEF	Conseillère en économie sociale et familiale, responsable du service « Assistance aux salariés en difficulté » à INICIAL/Espacil
M. Claude VOUILLOT	Représentant de la Caisse régionale de la Fédération bancaire française et membre du CESER Bretagne
M. Denis WATTEZ	Administrateur ESPACIL Habitat et directeur de l'action logement à INICIAL

Annexes

Liste des annexes

Annexe 1	
Enquête territoriale	287
Annexe 2	
Tableau des FSL en Bretagne (juin 2012)	343
Annexe 3	
Accord national interprofessionnel du 18 avril 2012 visant à faciliter l'accès au logement pour favoriser l'accès à l'emploi	347
Annexe 4	
La pratique de la conciliation au Tribunal d'instance de Lorient – Mme Christine Colas des Francs, Vice-Présidente au Tribunal de Grande Instance de Lorient, chargée du Tribunal d'Instance de Lorient	359
Annexe 5	
Endettement - Données de la Banque de France en Bretagne	371
Annexe 6	
Tableau des aides d'Action logement (décembre 2012)	375
Annexe 7	
Intervention de M. Daniel CUEFF, Président de l'Établissement Public Foncier de Bretagne, Maire de Langouët	383

Annexe 1

Enquête territoriale

Prévenir le mal-logement des ménages actifs en Bretagne :

Sécurisation, fluidification et amélioration des trajectoires résidentielles

Une approche territoriale

Enquête exploratoire réalisée par Mme Julie Velay,
étudiante en Master Action Publique à Sciences-Po Rennes,
stagiaire au CESER de Bretagne, de mai à juillet 2012

SOMMAIRE

1.	Les territoires de l'étude : caractéristiques et diagnostic	289
1.1.	Brest Métropole Océane	289
1.2.	Communauté de communes « Coglais Communauté »	292
1.3.	Communauté d'agglomération de Rennes Métropole	293
1.4.	Communauté de communes de la Presqu'Île de Rhuys	296
1.5.	Communauté d'agglomération « St Brieuc Agglomération »	297
2.	Les différents documents d'urbanisme locaux	298
2.1.	Contexte législatif des documents d'urbanisme locaux	298
3.	Proposer une offre de logements adaptée aux profils des ménages actifs modestes et de classe moyenne inférieure	302
3.1.	Une offre de logements diversifiée destinée aux ménages actifs	302
3.2.	Une amélioration des conditions d'habitat	308
3.3.	Penser le logement en lien avec son environnement	311
4.	Agir pour de meilleurs déplacements	314
4.1.	Réduire les déplacements domicile-travail	316
4.2.	Réduire les déplacements domicile-services et loisirs	326
5.	Une volonté de coordination des politiques de l'habitat à l'échelle départementale : les PDH du Morbihan et d'Ille-et-Vilaine	327
5.1.	Le Plan départemental de l'habitat d'Ille-et-Vilaine	328
5.2.	Le plan départemental de l'habitat du Morbihan	331
6.	Favoriser une meilleure articulation entre les politiques locales de l'urbanisme, de l'habitat et des mobilités	333
6.1.	Problèmes posés par la multiplication des documents et des échelles de compétence	333
6.2.	Quelles actions à l'échelle des territoires en faveur de cette articulation	334

Introduction

La Fondation Abbé Pierre donne dans son dernier rapport pour 2012 une définition large du mal-logement, qui recouvre 5 situations :

- l'absence de logement personnel – que nous ne traiterons pas dans cette étude ;
- les difficultés d'accès au logement – qui, quoique n'étant pas au cœur de notre étude, pourront être abordés sous l'angle des difficultés de relogement ;
- les mauvaises conditions d'habitat – une fois encore, bien que n'étant pas l'objet principal de ce rapport, elles apparaîtront notamment au travers des problèmes de précarité énergétique rencontrés par les ménages actifs ;
- les difficultés de maintien dans le logement -- c'est le cœur de cette étude : comment permettre ce maintien, c'est-à-dire la sécurisation des parcours résidentiels ;
- la mobilité difficile et l'assignation à résidence – encore au cœur de l'étude, cette fois plus sous l'angle de la fluidification des trajectoires résidentielles.

Au-delà de ces problématiques, il s'agira aussi de garder en tête un objectif ultime d'amélioration des parcours résidentiels des ménages actifs bretons.

Le public sur lequel nous allons nous concentrer dans cette étude est celui des ménages actifs de catégories modestes et des classes moyennes dites " inférieures ". Pour ces ménages qui sont insérés socialement et économiquement, ce n'est pas l'accès au logement en lui-même qui pose problème – comme il peut l'être pour les plus démunis. Ce qui pose problème, c'est que cet accès se fait au prix d'une limitation drastique du reste-à-vivre et de renoncements en termes de localisation (en s'éloignant des lieux de travail et des services) ou de qualité du logement (acceptation de surfaces et confort réduits)²³⁰. Le choix de localisation des ménages modestes pour acquérir un logement se porte souvent sur des zones semi-rurales ou périurbaines. Ce choix contribue à l'étalement urbain et va le plus souvent de pair avec une non-prise en compte ou tout au moins une sous-estimation du budget lié aux déplacements quotidiens, ce qui implique des difficultés de remboursement des prêts et des réductions du reste-à-vivre²³¹. Le logement se fait ainsi à la fois reflet et amplificateur des inégalités sociales existantes, et facteur de développement de nouvelles inégalités.

Il s'agit aussi de prendre en compte les nouvelles morphologies des ménages et ce que cela implique dans leurs parcours résidentiels. Ainsi, le modèle traditionnel d'une trajectoire résidentielle normée et ascendante aboutissant à l'accession à la propriété, concernant un couple stable avec enfants a été bouleversé et ne peut plus constituer l'unique référence en matière de politique de logement. En effet, depuis une vingtaine d'années, on note la progression de plusieurs phénomènes :

²³⁰ Fondation Abbé Pierre (2012), *L'état du mal-logement en France*, 17^{ème} rapport annuel, p. 17

²³¹ Fondation Abbé Pierre (2012), *L'état du mal-logement en France*, 17^{ème} rapport annuel, p. 35

- tout d'abord, des trajectoires familiales ébranlées par de plus en plus de séparations ;
- la réduction de la taille des ménages²³² du fait de ces nouvelles trajectoires, de 2,9 personnes en moyenne en 1984 à 2,3 en 2006, et qui a fait passer le nombre de ménages de 19 millions en 1984 à 26 en 2006 ;
- des parcours professionnels moins stables et linéaires, qui exigent une mobilité professionnelle et de logement facilitée²³³.

Ces mutations des parcours familiaux et professionnels, ainsi que d'autres « accidents de la vie » qui peuvent se produire, par exemple en cas de maladie ou de handicap, ont des conséquences importantes sur les parcours résidentiels. Il s'agit donc si l'on veut éviter que des ménages qui y paraissent pourtant peu sujet à premier abord tombent dans le mal-logement. Ces solutions passent notamment par l'abandon d'un modèle unique linéaire et « promotionnel », par une offre de logement plus diversifiée et une meilleure fluidité du marché du logement²³⁴, permettant notamment de faciliter le retour de la propriété au locatif à la suite d'évènements familiaux²³⁵. Il s'agit aussi enfin de s'intéresser à la prise en compte des charges induites par le logement, sa localisation et son territoire, qui sont souvent sous-estimées par les ménages et peuvent vite devenir des facteurs de fragilisation.

Cette analyse est notamment corroborée par l'économiste au CNRS Vincent Renard²³⁶, pour qui l'équité dans l'accès au logement dépend de deux composantes essentielles et interdépendantes :

- l'existence d'une offre de logements correctement situés et adaptés aux revenus des ménages,
- la mise à disposition d'équipements destinés à rendre la vie possible et agréable.

L'objectif de l'urbanisme est d'articuler efficacement ces deux composantes pour assurer l'équité dans l'accès et le maintien dans le logement pour tous les ménages. Il apparaît donc essentiel que les politiques locales prennent en compte et articulent ces enjeux d'offre de logement, de déplacements, d'équipements, etc.

Pour mettre en œuvre une approche territoriale de la prévention du mal-logement des ménages actifs, nous allons nous intéresser ici à différents territoires bretons autour des villes suivantes – sans toutefois nous interdire d'aller chercher ponctuellement des enjeux intéressants et des solutions innovantes dans d'autres territoires :

- Brest,
- Coglais,
- Rennes,
- Presqu'île de Rhuys,
- Saint-Brieuc.

²³² Sur le phénomène de réduction de la taille des ménages, voir INSEE Premières n°1410, août 2012 : « Dix ans de recensement de la population. De plus en plus de petits ménages dans les régions ».

²³³ Haut Conseil de la Famille (mai 2012), *Familles et Logement*

²³⁴ Catherine Bonvalet (mars 2005), « Logement et vie familiale : un parcours résidentiel en mutations », *Informations Sociales*, n°123, p. 165

²³⁵ Fondation Abbé Pierre (2012), *L'état du mal-logement en France*, 17^{ème} rapport annuel, p. 45

²³⁶ Vincent Renard, *Les défis du logement équitable*, Entretien avec La vie des idées.fr : <http://laviedesidees.fr/Les-defis-du-logement-equitable.html>

Nous nous intéresserons aussi à deux départements bretons qui ont choisi de réfléchir à l'enjeu de l'habitat sur leur territoire :

- Ille-et-Vilaine,
- Morbihan.

Chacun de ces territoires possède des documents d'urbanisme relativement récents (PLH, PDU, SCoT ou PDH), et leurs caractéristiques (géographiques, démographiques, économiques) semblent assez représentatives de la diversité des territoires bretons, afin que puissent être retirées de leur analyse des préconisations utilisables et adaptables par d'autres territoires. A partir de ces documents seront étudiées les manières dont les questions de charges induites, d'éloignement géographique, d'étalement urbain, d'accessibilité aux services, d'énergie et de transport, etc. sont envisagées et prises en charge (ou non) par quelques acteurs locaux de la région Bretagne – et donc comment des politiques locales peuvent constituer des facteurs de sécurisation, de fluidification et d'amélioration des parcours résidentiels des ménages actifs bretons.

Avertissement : si ce n'est pas fait dans le corps du texte, tous les sigles ainsi que quelques notions sont explicités dans le glossaire précédant les annexes.

1. Les territoires de l'étude : caractéristiques et diagnostic

Toutes les données socio-économiques sont issues du site internet de l'INSEE / Base de données / Données locales / Chiffres clés par EPCI

1.1. Brest Métropole Océane

1.1.1. Carte d'Identité de la Communauté urbaine de Brest Métropole Océane

- Données générales

Date de création : 1974 – renommée Brest Métropole Océane en 2005

Communes membres (8) : Bohars, Brest, Gouesnou, Guilers, Guipavas, Le Relecq-Kerhuon, Plougastel-Daoulas, Plouzané

Population : 207 683 (INSEE, 2009)

Superficie : 220 km²

Président : François Cuillandre, maire de Brest depuis 2011

- Documents d'urbanisme

PLH : 2008-2013

PDU : 2000-2010

SCoT : approuvé le 13 septembre 2011, rendu exécutoire le 27 novembre 2011

PLU « facteur 4 » : en cours d'élaboration – le PADD devrait être prêt fin 2012 et le document final en avril 2013

- Données socio-économiques (2009)²³⁷

Taux de chômage des 15-64 ans : 12,2%

Emploi total : 106 046

Revenu net déclaré moyen par foyer fiscal: 22 145 €

Foyers fiscaux imposables : 54,7%

Revenu fiscal médian, par unité de consommation : 18 431 €

Moyenne des prix au m² : 85 €, en hausse de 17,5% en 2004-2005 (contre 52 € sur l'ensemble du Pays, en hausse de seulement 1,4%)

Résidences principales : 91,4%

Logements vacants : 6,7%

Ménages propriétaires de leur résidence principale : 55,4 %

1.1.2. Enjeux Pour le Territoire

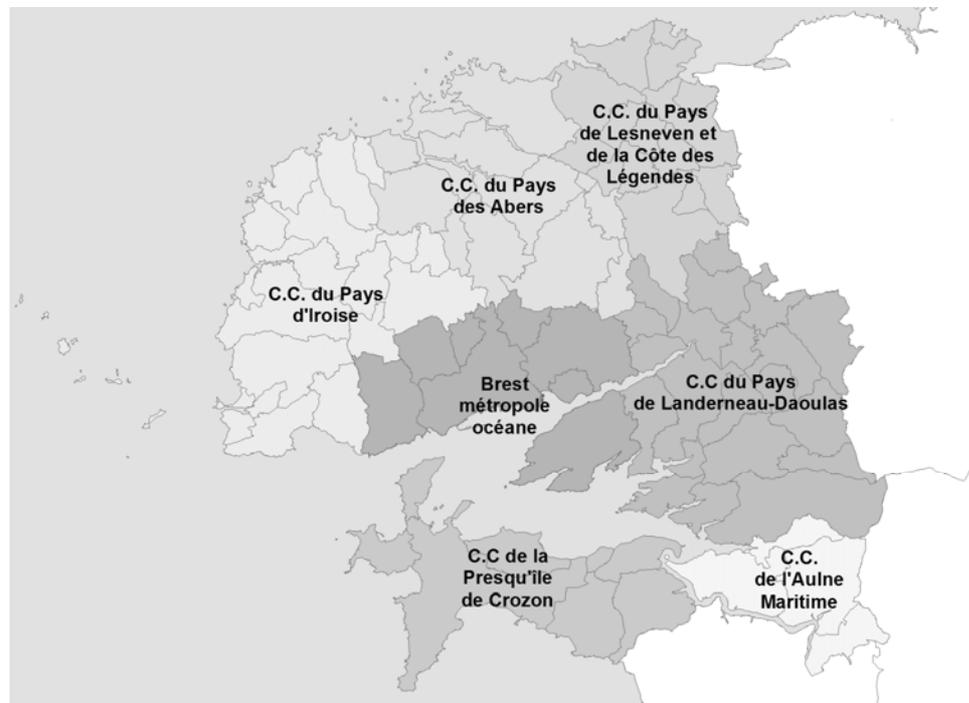
La communauté urbaine de Brest Métropole Océane définit plusieurs enjeux majeurs :

- répondre au desserrement des ménages, notamment en matière de logements ;
- conserver le rayonnement et l'attractivité économique du pays en attirant des jeunes ménages actifs ;
- enrayer la diminution du poids démographique de l'agglomération – surtout concernant les jeunes ménages actifs entre 20 et 39 ans, qui sont passés de 35% de la population en 1999 à 32% en 2004 ;
- faire face à l'importante dispersion de l'habitat et aux pertes de population dans la ville-centre au profit de territoires éloignés, souvent même hors de l'agglomération ;
- réduire les inégalités entre les territoires, notamment dus à des déséquilibres en matière d'équipements et de services ;
- tirer les bénéfices des nouveaux modes de déplacements (Tram, nouvelles lignes de TCSP).

Il faut garder à l'esprit concernant ce territoire que les documents utilisés pour l'analyse sont pour la plupart assez anciens (PLH et PDU) et vont bientôt être remplacés par le nouveau « PLU facteur 4 » intercommunal.

²³⁷ INSEE, Données locales, Chiffres clés sur un territoire, Brest Métropole Océane, disponible sur : <http://www.insee.fr/fr/bases-de-donnees/esl/comparateur.asp?codgeo=EPCI-242900314&codgeo=REG-53>

Carte 1. EPCI du Pays de Brest



Source : http://espcol002.brest-metropole-oceane.fr/sites/WSS00198/Pages_web/donnees_sig.aspx

Carte 2. Communes de Brest Métropole Océane



Source : <http://www.brest-immobilier-entreprises.fr/content/4/cartes-bmo.html>

1.2. Communauté de communes « Coglais Communauté »

1.2.1. Carte d'Identité de Coglais Communauté

- Données générales

Date de création : 1993 – succédant au SIRCEB (Syndicat Intercommunal de Recherche et de Création d'Emploi dans le canton Briantois) créé en 1978

Communes membres (11) : Baillé, Le Châtellier, Coglès, Montours, Saint-Brice-en-Coglès, Saint-Etienne-en-Coglès, Saint-Germain-en-Coglès, Saint-Hilaire-des-Landes, Saint-Marc-le-Blanc, La Selle-en-Coglès, Le Tiercent

Population : 11 813 (INSEE, 2009)

Superficie : 170,07 km²

Président : Jean Malapert, maire de Montours depuis 1977

- Documents d'urbanisme

PLH : 2010-2015

Plan Global de Déplacements : élaboré en 2010 (mai-novembre)

SCoT du Pays de Fougères : approuvé le 8 mars 2010

- Données socio-économiques (2009)²³⁸

Taux de chômage des 15-64 ans : 6%

Emploi total : 3 934

Revenu net déclaré moyen par foyer fiscal: 19 479 €

Foyers fiscaux imposables : 48,6%

Revenu fiscal médian, par unité de consommation : 16 432 €

Résidences principales : 87,2%

Logements vacants : 7,5%

Ménages propriétaires de leur résidence principale : 69,5%

1.2.2. Enjeux Pour le Territoire

Le territoire de Coglais est majoritairement rural ou semi-rural, avec de nombreuses communes membres comptant moins de 1 000 habitants. Le Coglais constitue un petit bassin d'emploi, notamment autour de Saint-Brice-en-Coglès, tandis que Fougères représente un autre pôle d'emploi important pour les habitants. Le territoire attire de nombreux jeunes ménages actifs de catégories modestes (ouvriers et employés) en raison des prix pratiqués plus faibles qu'à Fougères. Il s'agit donc de poursuivre des efforts en matière d'offre de logements adaptés aux jeunes couples modestes, ainsi qu'en matière de déplacements dans un territoire rural où la voiture est reine.

²³⁸ INSEE, Données locales, Chiffres clés sur un territoire, Coglais Communauté, disponible sur : <http://www.insee.fr/fr/bases-de-donnees/esl/comparateur.asp?codgeo=EPCI-243500501&codgeo=REG-53>

Carte 3. Communes de Coglais Communauté



Source : http://www.idea35.fr/1/Communes_CC_Coglais_Communaute.aspx

1.3. Communauté d'agglomération de Rennes Métropole

1.3.1. Carte d'Identité de Rennes Métropole

- Données générales

Date de création : 2000 (1970 : District Urbain de l'Agglomération rennaise)

38 communes membres²³⁹ : Acigné, Betton, Bourgarré, Brécé, Bruz, Cesson-Sévigné, Chantepie, Chartres-de-Bretagne, Chavagne, Chevaigné, Cintré, Clayes, Corps-Nuds, Gévézé, La Chapelle-des-Fougeretz, La Chapelle-Thouarault, Laillé, Le Rheu, Le Verger, L'Hermitage, Montgermont, Mordelles, Nouvoitou, Noyal-Châtillon-sur-Seiche, Orgères, Pacé, Parthenay-de-Bretagne, Pont-Péan, Rennes, Saint-Armel, Saint-Erblon, Saint-Gilles, Saint-Grégoire, Saint-Jacques-la-Lande, Saint-Sulpice-la-Forêt, Thorigné-Fouillard, Vern-sur-Seiche, Vezin-le-Coquet

Population : 405 214 (01/07/2012)

Superficie : 608 km²

Président : Daniel Delaveau, maire de Rennes depuis 2008

²³⁹ Au 1er juillet 2012

- Documents d'urbanisme

PLH : 2005-2012

PDU : 2007-2017

SCoT : approuvé en décembre 2007, entré en vigueur en mars 2008

- Données socio-économiques (2009)²⁴⁰

Taux de chômage des 15-64 ans : 9,8%

Emploi total : 233 013

Revenu net déclaré moyen par foyer fiscal: 25 610 €

Foyers fiscaux imposables : 60,7%

Revenu fiscal médian, par unité de consommation : 20 476 €

Résidences principales : 92,9%

Logements vacants : 5,6%

Ménages propriétaires de leur résidence principale : 49,1%

1.3.2. Enjeux Pour le Territoire

Rennes Métropole fait face à un large phénomène d'excentration de ses ménages jeunes et actifs, et a conscience des déséquilibres sociaux et territoriaux que cela engendre, ainsi que des effets que cela peut avoir sur les déplacements, la qualité de vie et le sentiment d'exclusion de ces ménages. Cet éloignement se fait même de plus en plus hors de l'agglomération, dans le reste du territoire de l'aire urbaine où 51% des ménages comptent plus de 2 personnes, contre à peine 25% dans la ville-centre. L'agglomération doit donc trouver des solutions à l'insuffisance d'une offre de logements dédiée aux familles aux revenus moyens et intermédiaires, ainsi qu'aux problèmes de déplacements et d'accessibilité que pose l'étalement urbain.

²⁴⁰ INSEE, Données locales, Chiffres clés sur un territoire, Rennes Métropole, disponible sur : <http://www.insee.fr/fr/bases-de-donnees/esl/comparateur.asp?codgeo=EPCI-243500139&codgeo=REG-53>

Carte 4. Communes de Rennes Métropole (juin 2012)



Source <http://www.tourisme-rennes.com/rennes-metropole-communes.aspx>
 Depuis le 1/07/2012, il faut ajouter la commune de Laillé.

1.4. Communauté de communes de la Presqu'île de Rhuys

1.4.1. Carte d'Identité de Presqu'île de Rhuys

- Données générales

Date de création : 1999 (ex-CABRI)

Communes (5) : Arzon, Saint-Armel, Saint-Gildas-de-Rhuys, Sarzeau, Le Tour-du-Parc

Population : 13 376 (INSEE, 2009)

Superficie : 101,69 km²

Président : Gérard Labove, maire d'Arzon

- Documents d'urbanisme

PLH : 2012-2017

PGD : diagnostic entamé en 2010, plan d'actions terminé début 2012

SCoT de la communauté de communes de la Presqu'île de Rhuys : approuvé le 18 novembre 2011

- Données socio-économiques

Taux de chômage des 15-64 ans : 11,3%

Revenu fiscal médian, par unité de consommation : 19 745 € (mais autour de 15 000 € pour les ménages de moins de 50 ans)

Résidences principales : 33%

1.4.2. Enjeux Pour le Territoire

Le territoire de la Presqu'île de Rhuys connaît une tension importante de son marché du logement, ce qui rend très difficile pour les actifs de s'y loger et les contraint à un éloignement hors de la presqu'île. Cet éloignement ne permet pas un développement économique efficace pour le territoire, et mettre en place une offre de logements adaptée aux actifs, ainsi qu'un système de transports apparaît comme une priorité qui sera développée à la fois dans le PLH, le SCoT et le PGD de Rhuys.

Carte 5. Communautés de communes de la Presqu'île de Rhuys -



Source : http://www.clicinfo.org/clicinfo-canton.php?var=Sarzeau%20numero%2020%20_%20Immobilier

1.5. Communauté d'agglomération « Saint-Brieuc Agglomération »

1.5.1. Carte d'Identité de Saint-Brieuc Agglomération

- Données générales

Date de création : 1999 (ex-CABRI)

14 communes membres : Hillion, Languieux, La Méaugon, Plédran, Plérin, Ploufragan, Pordic, Saint-Brieuc, Saint-Donan, Saint-Julien, Trégueux, Trémeloir, Trémuson, Yffiniac

Population : 113 801

Superficie : 253 km²

Président : Michel Lesage, maire de Languieux depuis 2001

- Documents d'urbanisme

PLH : 2012-2017

PDU : 2006-2016

SCoT : adopté en janvier 2008, procédure de révision décidée le 10 juin 2011

- Données socio-économiques (2009)²⁴¹

Taux de chômage des 15-64 ans : 10,3 %

Emploi total : 58 252

Revenu net déclaré moyen par foyer fiscal : 22 744 €

Foyers fiscaux imposables : 55,2%

Revenu fiscal médian, par unité de consommation : 18 638 €

Résidences principales : 90,2%

Logements vacants : 6,8%

Ménages propriétaires de leur résidence principale : 62,1%

1.5.2. Enjeux Pour le Territoire

L'agglomération de Saint-Brieuc connaît une importante croissance démographique, notamment au niveau de sa périphérie. Elle souhaite développer sa politique d'habitat afin d'accueillir ces nouveaux ménages, de prendre en compte leurs caractéristiques (de plus en plus de cadres et de professions intermédiaires, mais aussi toujours beaucoup de ménages très modestes) et de fluidifier leurs parcours résidentiels. Cette politique devra notamment passer par une réponse au déficit actuel de logements sociaux, le lancement de projets de renouvellement urbain et de réhabilitation des logements anciens, ainsi que par la tenue de l'objectif de construction de 1 670 nouveaux logements par an déterminé par le SCoT.

²⁴¹ INSEE, Données locales, Chiffres clés sur un territoire, Saint-Brieuc Agglomération, disponible sur : <http://www.insee.fr/fr/bases-de-donnees/esl/comparateur.asp?codgeo=EPCI-242200517&codgeo=REG-53>

Carte 6. Saint-Brieuc Agglomération – Communes de Saint-Brieuc Agglomération



Source : <http://www.saintbrieuc-agglo.fr/lagglomeration/14-communes/>

2. Les différents documents d'urbanisme locaux

2.1. Contexte législatif des documents d'urbanisme locaux

- Programme Local de l'Habitat (PLH)

La nouvelle version du PLH a été déterminée par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Ce document est élaboré, adopté et géré par les EPCI pour une durée d'environ 6 ans. Il engage à la fois l'intercommunalité qui en est l'instigateur, mais aussi les communes membres, l'Etat ainsi que les conseils généraux

s'ils sont délégataires de l'aide à la pierre²⁴². Le PLH consiste en une programmation stratégique et de mise en œuvre des politiques locales de l'habitat. Cette mise en œuvre est ensuite effectuée par différents opérateurs : organismes de logement social, opérateurs professionnels privés, propriétaires occupants ou bailleurs.

L'objectif du PLH est d'indiquer à la fois les moyens nécessaires à mettre en œuvre pour répondre aux besoins en logement du territoire concerné, ainsi que pour y favoriser la mixité sociale, par une répartition équilibrée et diversifiée de l'offre en logement²⁴³. Il est dans cette optique le plus souvent divisé en 3 grandes parties :

- diagnostic,
- orientations (et territorialisation des objectifs, qui peut aussi être présentée à part),
- programme d'actions.

Le PLH doit également être compatible et participer à la mise en œuvre du PDALPD (Plan d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées).

- Schéma de Cohérence Territoriale (SCoT)

Le SCoT a été instauré par la loi SRU du 13 décembre 2000 afin de remplacer le Schéma Directeur (SD), et renforcé par la loi portant « engagement national pour l'environnement » du 12 juillet 2010, dite loi de « Grenelle 2 ». C'est un document de planification qui vise à mettre en cohérence l'ensemble des politiques sectorielles notamment en matière d'urbanisme, d'habitat, de déplacements, de développement économique et d'équipements, dans un environnement préservé et valorisé²⁴⁴. Il comprend généralement 3 grandes parties :

- rapport de présentation,
- Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD),
- Document d'Orientations Générales (DOG).

L'efficacité du SCoT repose dans la traduction qui en est faite dans les documents d'urbanisme locaux (PLU) et les documents de planification sectorielle (PLH, PDU). Le suivi de l'élaboration de ces documents est donc primordial et assuré par le syndicat mixte auteur du SCoT.

Les PLU, PLH, PDU, etc. ont un devoir de compatibilité juridique et non de conformité avec le SCoT, c'est-à-dire que leurs dispositions ne doivent pas être contraires aux orientations du SCoT, mais qu'ils restent libres des solutions qu'ils souhaitent apporter pour réaliser ces orientations dans leurs territoires d'application. Dans le cas où le SCoT d'un territoire serait adopté après l'approbation des PLH et PDU, ces derniers ont trois ans pour être rendus compatibles.

²⁴² Aide à la pierre : voir glossaire

²⁴³ <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/le-programme-local-de-l-habitat-a1383.html>

²⁴⁴ <http://www.bretagne.developpement-durable.gouv.fr/les-schemas-de-coherence-a545.html>

- Plan Départemental de l'Habitat (PDH)

Les PDH ont été mis en œuvre par la circulaire n° 2007-32 du 2 mai 2007, qui prend sa source dans la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (article 68). Il a pour objectif de lutter contre les déséquilibres et les inégalités territoriales en assurant la cohérence entre les politiques de l'habitat conduites sur les territoires couverts par des PLH et celles qui sont menées sur le reste du département. Il reprend les orientations des SCoT et PLH existants et définit les orientations pour les secteurs non-couverts, sans toutefois s'imposer à aucun document d'urbanisme. Le PDH est également un outil de cohérence et d'articulation entre les politiques locales de l'habitat et les politiques sociales du département, notamment le PDALPD²⁴⁵.

- Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées (PDALPD)

Le PDALPD a été rendu obligatoire par la loi du 31 mai 1990, en parallèle du Fonds de Solidarité pour le Logement (FSL). Il permet la définition et l'harmonisation des initiatives en faveur du logement des personnes en situation précaire. Il s'organise généralement autour de trois axes : diagnostic des besoins, développement d'une offre de logements adaptée, solvabilisation et accompagnement social des ménages.

- Plan Local d'Urbanisme (PLU)

Le PLU a succédé au Plan d'Occupation des Sols (POS). Encore souvent élaboré à l'échelle communale, c'est un document qui a pour objectif d'établir un projet global d'urbanisme et d'aménagement, et fixe pour cela les règles générales d'utilisation du sol²⁴⁶. Il répartit notamment le territoire en plusieurs zones : urbaines (U), à urbaniser (AU et 2AU), agricoles (A), naturelles et forestières (N), ainsi que les espaces protégés et les emplacements réservés (par exemple pour de futurs équipements publics). Le PLU doit être compatible avec le SCOT, le PLH et le PDU, ainsi que le SDAGE et le SAGE, et participer activement à leur mise en œuvre.

La loi portant « engagement national pour l'environnement » du 12 juillet 2010, dite loi de « Grenelle 2 » a initié un mouvement d'incitation pour que les nouveaux PLU soient envisagés à l'échelle intercommunale et contiennent une dimension programmatique en incluant dans un même document PLU, PLH, PDU et PCET. Ces nouveaux PLU sont communément appelés « PLU facteur 4 ».

- Plan de Déplacements Urbains (PDU)

Le PDU détermine l'organisation du transport des personnes et des marchandises, de la circulation et du stationnement. Son périmètre d'action, appelé « Périmètre de Transport Urbain » (PTU), équivaut au ressort territorial de l'établissement public qui a le statut d'Autorité Organisatrice de Transport Urbain (AOTU) – le plus souvent un EPCI.

Le PDU a été rendu obligatoire pour les seules agglomérations de plus de 100 000 habitants par la loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 septembre 1996.

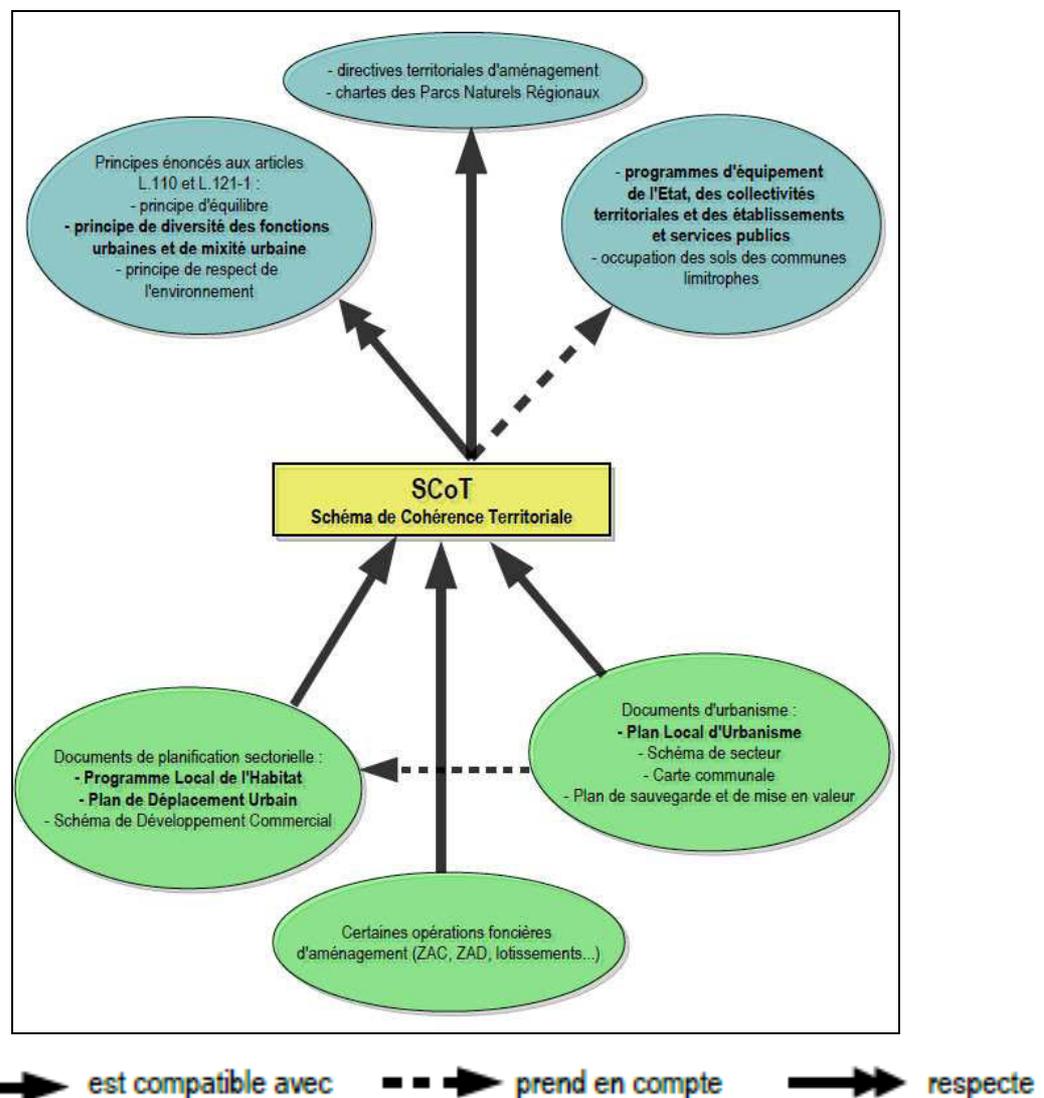
²⁴⁵ <http://www.dquhc-logement.fr/infolog/plh/pdh.php>

²⁴⁶ <http://www.developpement-durable.gouv.fr/Site-PLU-Temoins.html>

- Plan de Déplacement d'Entreprise ou d'Administration (PDE ou PDA)

La loi SRU du 13 décembre 2000 impose aux AOTU des agglomérations de plus de 100 000 habitants d'encourager les entreprises à monter des PDE. Ces PDE sont des plans de mobilité construits pour les salariés d'une entreprise, mais aussi pour ses fournisseurs, ses visiteurs, etc. Ils peuvent consister en l'organisation de covoiturage, d'auto-partage, de jours de télétravail, mais aussi encourager les modes de déplacements doux ou favoriser l'habitat de proximité grâce à Action Logement. Il existe aussi la possibilité de créer des Plans de Déplacement Inter Entreprises couvrant une zone d'activités.

Figure 1. Cohérence des Documents d'Urbanisme ²⁴⁷



Source : Hiérarchie des documents d'urbanisme, SCoT de Bourg-en-Bresse – Revermont, http://www.SCoT-bbr01.fr/rubrique.php?rub_id=34

3. Proposer une offre de logements adaptée aux profils des ménages actifs modestes et de classe moyenne inférieure

3.1. Une offre de logements diversifiée destinée aux ménages actifs

On constate souvent une forte inadéquation des types de logement proposés dans les territoires avec le profil de certains publics en difficulté, en particulier des ménages actifs qui peuvent être confrontés à des accidents de la vie et des problèmes financiers, et qui ne sont pas considérés comme des « publics spécifiques » par les politiques locales de l'habitat. Nous verrons donc comment l'offre de logement des différents territoires étudiés, par sa diversification et son adaptation aux nouveaux parcours résidentiels, peut contribuer à prévenir le mal-logement des ménages actifs.

3.1.1. Une offre de logements prenant en compte la diversité des situations des ménages actifs

Brest Métropole Océane

Dans son PLH pour la période 2008-2013, la communauté urbaine de Brest Métropole Océane affirme comme première orientation sa volonté de développer et de diversifier son offre de logements. Cette volonté intervient notamment pour faire face aux évolutions démographiques qui ont vu l'agglomération se départir peu à peu de ses jeunes ménages actifs, notamment modestes et intermédiaires, qui se sont éloignés dans le reste du Pays afin de trouver des logements moins chers.

Brest Métropole Océane prévoit de construire 1 300 nouveaux logements par an, tout en faisant attention à diversifier ces logements afin qu'ils prennent en compte les attentes et ressources des différents types de ménages. Le PLH se fixe ainsi pour objectif d'offrir à la fois des nouveaux logements en parc locatif public et privé et en accession, et avec des prix de sortie adaptés aux ménages modestes et intermédiaires, à hauteur des plafonds de ressources PLUS notamment. Il affirme aussi son ambition de produire une offre de logements ordinaires conventionnés à faibles loyers (plafond de ressources PLAI²⁴⁸).

La réalisation de ces objectifs passe par des aides à la production de logements locatifs sociaux conventionnés ainsi que de logements en accession à coûts abordables. Ces aides sont accordés à toute opération de production neuve supérieure à 2 000 m² de SHON et qui comporte plus de 50% de ce type de logements – la répartition entre locatif et accession se faisant en fonction de l'existant à l'échelle du quartier.

En parallèle de cette volonté de créer de nouveaux logements, Brest Métropole Océane souhaite aussi mettre en œuvre une diversification de son offre en mobilisant le parc existant, à la fois public et privé. En effet, l'agglomération compte 6,7% de logements

²⁴⁸ Pour les différents financements de logement social et leurs plafonds de ressource, voir Glossaire

vacants, dont bon nombre sont déqualifiés et situés dans la ville-centre. Cette situation apparaît comme une opportunité privilégiée pour développer une offre encore assez limitée de logements locatifs sociaux dans le centre ancien en montant des opérations de conventionnement. Cela permettrait aussi de faire revenir des ménages modestes dans la ville-centre et donc d'y favoriser une meilleure mixité sociale.

Ces opérations prendraient à la fois la forme de production de logements conventionnés publics par acquisition et amélioration, mais aussi privés en utilisant les crédits délégués de l'ANAH et en s'associant à une AIVS pour ce qui est de leur gestion.

Coglais communauté

Les ménages qui s'installent sur le territoire du Coglais sont surtout des ménages avec enfants, appartenant aux catégories socioprofessionnelles ouvriers ou employés. Le logement social est reconnu comme une étape importante du parcours résidentiel de ces ménages, dont il est important de maîtriser la production grâce à un partenariat entre l'EPCI et les bailleurs sociaux du territoire.

Coglais s'est donc fixé plusieurs objectifs :

- réhabiliter des logements vacants dans les centre-bourgs et en faire des logements sociaux,
- construire de nouveaux logements sociaux sur l'ensemble des communes du territoire.

Augmenter son offre en matière de parc social locatif public répond selon le PLH du Coglais à une première étape dans les parcours résidentiels des ménages actifs de son territoire, mais il s'agit aussi de les aider à accéder à la propriété en proposant des dispositifs d'aide poussés – il proposait alors le Pass Foncier et le Prêt à Taux Zéro.

Rennes Métropole

Le PLH de Rennes Métropole affirme son ambition d'engager la construction massive de logements (4 500 par an) afin d'accompagner le développement démographique de l'agglomération et de préserver son attractivité, notamment vis-à-vis des jeunes actifs qui représentent l'avenir économique du territoire.

Cette production de logements se doit d'être équilibrée à la fois socialement, économiquement et spatialement. Il est donc nécessaire de produire une offre suffisamment diversifiée pour s'adapter aux différents profils des ménages, à la fois en termes de coûts et de répartition sur le territoire. L'objectif de Rennes Métropole est de contribuer à la construction de 50% des logements neufs en répartissant les investissements comme tels :

- 25% de logements locatifs sociaux (PLAI et PLUS),
- 25% de logements locatifs intermédiaires (PLS) et d'accession aidée à la propriété.

Le reste des 50% étant lui-aussi soumis à des objectifs, notamment en matière de construction de logements collectifs ou semi-collectifs et de limitation de la taille des lots. Si les 25% de logements locatifs sociaux et très sociaux (en particulier en PLAI) visent à accueillir des publics très fragiles, Rennes Métropole souhaite aussi à travers les 25% de logements intermédiaires et d'accession aidée s'adresser à un public qui n'est pas toujours éligible aux offres du parc social ou qui n'y trouve pas de réponses, ou encore qui souhaite en partir, mais qui ne peut pas non plus trouver de logement dans le parc privé. Ce public est majoritairement constitué de jeunes actifs et de familles dont il faut

accompagner « l'ascension » résidentielle – les ménages qui sont au cœur de notre étude. Il en est de même pour l'accession aidée qui s'adresse à des ménages modestes et intermédiaires, surtout des familles – ce qui devra être pris en compte dans la typologie des logements produits.

Communauté de communes de la Presqu'Île de Rhuys

La situation littorale de Rhuys en fait un territoire en situation très particulière, comptant notamment 67% de résidences secondaires – 72% des constructions neuves entre 1999 et 2006 ayant été faites dans cette direction. Le logement des ménages actifs est donc rendu très difficile, et fait l'objet d'une attention particulière dans le dernier PLH 2012-2017.

Si le scénario de développement prend beaucoup plus en compte l'offre de logements secondaires (190) ou à destination des retraités exogènes (80), une réflexion est tout de même menée pour construire 110 nouveaux logements par an à destination des actifs.

Au sein de ces 110 nouveaux logements par an, le PLH de Rhuys prévoit de répartir en priorité ses efforts sur le locatif aidé public (PLUS et PLAI, 35%), le locatif privé intermédiaire (PLS, 10%) et l'accession aidée à la propriété (Prêt à l'accession sociale et PTZ+, 25%), amenant à 70% la part de logements aidés.

La problématique de l'hébergement des saisonniers dans la presqu'île de Rhuys :

- achat en avril 2010 de l'ancien hôtel du Tumulus en vue de sa réhabilitation pour l'accueil de travailleurs saisonniers début 2012 une initiative que l'on retrouve dans le PLH 2012-2017 ;
- mise en place sur le site de la Communauté de Communes d'une plateforme recensant toutes les offres d'hébergement afin de faciliter les recherches des travailleurs saisonniers ;
- sollicitation des propriétaires privés intéressés par ce dispositif et souhaitant proposer un logement pour les travailleurs saisonniers (mise en ligne de leur location : studio, chambres) ;
- création d'un « mémo déplacements » afin de centraliser les solutions de mobilité offertes sur la presqu'île de Rhuys.

Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc

Dans son PLH pour 2012-2017, l'agglomération de Saint-Brieuc affirme sa volonté de faire de sa politique de l'habitat un moteur de son attractivité économique. Cela passe notamment par un important développement de son offre de logements et sa diversification, notamment pour pouvoir accueillir des familles et des ménages intermédiaires.

L'agglomération souhaite relancer une dynamique de production de logements en berne, notamment dans le secteur du logement abordable, que ce soit en aidant à la production de locatif social, ainsi qu'en aidant les ménages souhaitant intégrer des dispositifs d'accession aidée. En effet, l'agglomération ne répond pas encore aux exigences de la loi SRU (à l'exception de la ville centre et de Ploufragan) et souhaite donc développer son offre locative sociale sur l'ensemble du territoire. L'enjeu est de répondre à toutes les demandes insatisfaites (2 sur 3), de pallier le ralentissement de la construction privée et d'attirer ainsi de nouveaux ménages. 225 logements sociaux devront ainsi être produits chaque année sur l'ensemble de l'agglomération, dont 30% en PLAI (très social) et 70%

en PLUS. Cette production ne se fera pas forcément par construction neuve, mais aussi par réhabilitation de bâtiments existants vacants.

L'autre pan de l'action de Saint-Brieuc Agglomération en faveur d'une offre de logements diversifiée se tourne vers l'accession aidée. L'accession à la propriété doit permettre de maintenir des jeunes ménages actifs sur le territoire afin de conserver un certain dynamisme économique et un bon fonctionnement des services publics. L'agglomération souhaite donc orienter en majeure partie son action vers des ménages modestes en les accompagnant tout au long de leur démarche. Ainsi, le PLH précise que la collectivité aidera 135 ménages par an en les orientant vers des dispositifs d'aide au niveau national (PTZ+), en veillant à ce qu'ils ne s'endettent pas excessivement et en les conseillant sur les formes de logement, la qualité énergétique, etc. En parallèle, la collectivité soutiendra aussi les bailleurs sociaux pour mettre en place des opérations en PSLA.

3.1.2. Une offre de logements prenant en compte les risques d'accidents de la vie : sécurisation et fluidification des parcours résidentiels

A la suite d'un accident de la vie (surendettement, instance de divorce, perte d'emploi...), certains ménages pourtant autonomes se retrouvent dans l'impossibilité de demeurer dans leur logement, ainsi que dans l'impossibilité d'accéder immédiatement à un nouveau logement. Cela peut être dû au délai d'attente nécessaire pour accéder à un logement social dans un marché très tendu, ou au fait que le ménage ne répond pas aux conditions posées par les bailleurs sociaux, notamment en termes de stabilisation des ressources. Il s'agit donc de trouver des solutions intermédiaires de logement avant un retour définitif dans un nouveau logement. Ces solutions peuvent prendre la forme de logements temporaires gérés par des associations, d'une mobilisation du parc privé des collectivités ou du patrimoine immobilier de l'Etat, ainsi que du développement des résidences sociales²⁴⁹ – en gardant toujours à l'esprit que ces solutions sont des intermédiaires.

L'intérêt est alors pour les collectivités de développer sur leur territoire une offre en logements suffisamment adaptée à ces « accidents de la vie » afin de répondre au plus vite aux besoins de mobilité résidentielle des ménages touchés, et ce afin d'éviter au maximum des solutions intermédiaires – et que celles-ci perdurent.

Brest Métropole Océane

Brest Métropole Océane notait déjà dans son PLH élaboré en 2008 une adéquation croissante entre les revenus des ménages et les prix du parc locatif. En parallèle, l'agglomération observait aussi une demande en constante progression en matière de logements sociaux, notamment venant de familles monoparentales – celles-ci représentant 66,5 % des familles avec enfants sur le territoire et présentant le plus souvent des ressources nettement inférieures aux familles « traditionnelles »²⁵⁰. Les demandes de ces ménages portent en outre le plus souvent (à hauteur de 74,1 %) vers des logements de taille intermédiaire (T2 et T3) tandis que seuls 58 % des logements offerts y correspondent.

²⁴⁹ Inspection Générale des Affaires Sociales, *Développer la fluidité des parcours de l'hébergement au logement*, Paris, La Documentation Française, février 2009, p. 6 (<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000479/>)

²⁵⁰ PLH Brest Métropole Océane, pp. 31 et suivantes

Le PLH ne reprend pas véritablement dans son programme d'actions ces éléments de diagnostic, au-delà des orientations déjà évoquées en matière de construction, de renouvellement et de diversification de son parc de logements. En outre, si les critères de ressources sont pris en compte pour impulser une diversification du parc, ce qui va dans le bon sens ; en revanche n'apparaît pas expressément la mention d'une nécessité de construire des logements dont les tailles seraient adaptées aux demandes des ménages en situation de fragilité à la suite d'accidents de la vie. Un rappel est quand même fait de la priorité inscrite dans la Charte Intercommunale du Logement en faveur des ménages en situation de perte de logement à la suite de séparations familiales ou de rupture financière au moment de l'attribution des logements HLM.

Le SCoT de 2011 du Pays de Brest souligne lui aussi la nécessité pour les intercommunalités au moment d'élaborer leur PLH de prendre en compte dans la production de logements et la détermination de leur surface et de leur prix la diminution de la taille moyenne des ménages, notamment en raison d'évènements familiaux²⁵¹.

Coglais communauté

Le PLH de Coglais prend note qu'il faut désormais prendre en compte la mobilité accrue des parcours résidentiels, en opposition avec le modèle classique de fixité des ménages, associé à un modèle familial traditionnel.

Une solution envisagée par le Coglais pour faire face notamment aux séparations familiales est de restructurer son parc de logements en revalorisant la place des petits logements. En effet, sur le territoire de la communauté de communes, les grands logements (T4) sont les plus nombreux et sont toujours privilégiés dans les opérations d'aménagement. En parallèle, alors que 60% des ménages comptent seulement 1 ou 2 personnes, seuls 35% des logements répondent à leurs besoins (de 1 à 3 pièces). L'effort de construction neuve de logements sociaux doit donc se concentrer aussi sur ces logements de petite taille pour faire face aux accidents familiaux de plus en plus nombreux.

Rennes Métropole

Dans son PLH, Rennes Métropole fait le constat d'une baisse très importante des taux de sortie du parc social qui montre que les parcours résidentiels de certains ménages sont en panne²⁵². L'observation est aussi faite qu'il est très difficile de réaliser des rotations au sein du parc par mutations alors que c'est souvent la seule possibilité de mobilité résidentielle pour les ménages.

L'objectif pour l'agglomération est donc de fluidifier les parcours résidentiels au sein du parc social public grâce à des politiques de mutations internes adaptées aux besoins²⁵³, ainsi que de passer d'une réflexion en termes de produit / logement à une réflexion en termes de solutions de vie adaptées aux besoins d'un parcours résidentiel²⁵⁴.

Ces réflexions sur les mutations résidentielles des ménages connaissant des difficultés particulières s'est accompagné de la création d'outils comme le fichier d'enregistrement

²⁵¹ SCoT Pays de Brest, Diagnostic, p. 25

²⁵² PLH Rennes Métropole, Diagnostic, p. 30

²⁵³ PLH Rennes Métropole, Orientations, p. 53

²⁵⁴ PLH Rennes Métropole, Fiche-action n°5, p. 95

unique de la demande sociale Imhoweb qui permet une gestion de proximité des propositions d'attribution de logement, ainsi qu'une filière de relogement social prioritaire en partenariat avec les dispositifs du PDALPD et gérée par la Commission Locale de l'Habitat qui regroupe tous les acteurs concernés (CG 35, CCAS, DALO...).

Communauté de communes de la Presqu'Île d Rhuys

Outre les objectifs de construction de logements sociaux visant à répondre à la demande des ménages actifs, la construction de logements en PLAI répond aussi à la nécessité de développer une offre de logements qui soit spécifiquement destinée aux ménages défavorisés de la presqu'île, notamment en accord avec les dispositions du PDALPD du Morbihan.

Aucune mention express n'est faite par contre de la question du desserrement des ménages et des conséquences que cela pourrait par exemple avoir en termes de taille des logements afin de s'adapter à de nouvelles formes familiales.

Une volonté est enfin affirmée de créer quelques unités d'hébergement d'urgence afin de répondre à des situations d'urgence, notamment en cas de rupture familiale, mais sans plus de précision quant à la suite à donner à cet hébergement d'urgence.

Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc

L'un des enjeux majeurs auquel Saint-Brieuc souhaite faire face au travers de sa politique de l'habitat est celui du desserrement des ménages, entre autres dû aux séparations de plus en plus nombreuses au sein des couples. L'agglomération souhaite ainsi développer une offre de logement adaptée permettant de maîtriser ce phénomène et de fluidifier les itinéraires résidentiels de ses habitants.

Le PLH prend en particulier note de la forte demande de logement social de la part de petits ménages, et souhaite prendre ce paramètre en compte dans la production de logements sociaux neufs. En effet, alors que les T1 et T2 ne représentent que 26% du parc de logements, 75% des ménages demandeurs comportent moins de 3 personnes – un quart d'entre eux étant des familles monoparentales²⁵⁵.

L'agglomération de Saint-Brieuc souhaite aussi permettre, par la production importante de nouveaux logements sociaux, une meilleure mobilité résidentielle au sein du parc. Ce n'est pas encore le cas et beaucoup de ménages se voient contraints de demeurer dans leur logement alors qu'ils seraient susceptibles d'en changer, notamment en raison d'une rupture financière d'origine familiale ou professionnelle.

²⁵⁵ PLH Saint-Brieuc Agglomération, pp. 57-58

3.2. Une amélioration des conditions d'habitat

3.2.1. Lutter contre la précarité énergétique

Brest Métropole Océane

A la suite de l'adoption de la loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre l'exclusion du 25 mars 2009, l'agglomération de Brest a procédé à une révision de son PLH et y a notamment inclus des objectifs de lutte contre l'habitat indigne et dégradé ainsi que contre la précarité énergétique. Ainsi, les travaux de requalification dans le cadre des OPAH sont encouragés, notamment dans le cadre des opérations de mobilisation du parc existant visant à apporter une offre abordable et de qualité (notamment sur le plan énergétique) aux ménages modestes.

Coglais communauté

Dans son PLH pour la période 2010-2015, le Coglais, au-delà de ses opérations contre l'habitat indigne (voir plus bas), prévoit d'accompagner les ménages dans le processus de maîtrise de l'énergie²⁵⁶. Faisant le constat que les coûts de fonctionnement type chauffage grèvent lourdement le budget des ménages, d'autant plus dans le contexte énergétique actuel, le Coglais propose de piloter une étude thermographique et d'accompagner ensuite les ménages dans la maîtrise des déperditions énergétiques. Cette étude se ferait par hélicoptère à l'aide d'une caméra thermique infra-rouge, avec ensuite une mise à disposition des cartes obtenues et la présence d'une personne chargée à la fois de fournir des conseils techniques et en matière d'aides financières mobilisables (démarches avec l'ANAH)²⁵⁷.

Coglais s'est aussi lancée dans un processus de réhabilitation de logements vacants pour les transformer en logements locatifs sociaux, et réhabilite aussi son parc social existant, dans les deux cas en faisant attention à apporter des solutions économes en énergie en matière notamment d'isolation et de chauffage²⁵⁸.

Rennes Métropole

Le SCOT du Pays de Rennes encourage à l'amélioration du parc existant de logements dans une perspective de meilleure qualité et cadre de vie. Cet objectif est formalisé dans la fiche-action n°6 du PLH de Rennes Métropole qui fixe les objectifs relatifs à la qualité environnementale des opérations d'aménagement et d'habitat²⁵⁹.

En parallèle de son action volontariste de création de nouveaux logements, Rennes Métropole insiste aussi dans son PLH sur l'importance d'agir sur le parc existant pour améliorer l'offre de logements. L'action de Rennes Métropole consiste sur ce point à créer un référentiel de qualité environnementale dont le respect permettra ensuite de conditionner l'attribution des aides aux maîtres d'ouvrage des opérations immobilières.

²⁵⁶ PLH Coglais Communauté, p. 82

²⁵⁷ A la suite de ces études, une OPAH a tout juste été lancée en mai 2012 : <http://www.coglais.com/Habitat/Amelioriez-votre-logement-on-vous-aide>

²⁵⁸ PLH Coglais Communauté, p. 48

²⁵⁹ PLH Rennes Métropole, p. 99

Des partenariats seront aussi recherchés avec les fournisseurs d'énergie afin de prendre en charge les surcoûts d'investissement liés à la mise en œuvre du référentiel.

Communauté de communes de la Presqu'Île de Rhuys

En alternative à la construction de logements neufs, la presqu'île de Rhuys souhaite favoriser l'accès et le maintien dans les logements existants en intervenant notamment sur leur performance énergétique. L'intention de la communauté de communes est dans cette perspective de financer une étude pré-opérationnelle visant ensuite à la mise en place d'une OPAH²⁶⁰. Dans le cadre de cette OPAH, les communes auraient en charge à la fois l'information sur le projet et l'accompagnement des ménages concernés par la démarche.

Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc

Sous l'impulsion de la loi de « Grenelle 2 » de 2010, l'agglomération de Saint-Brieuc a décidé d'inclure dans son PLH un volet concernant la qualité thermique des logements, à la fois dans la production de logements neufs mais aussi en termes de réhabilitation et de rénovation.

Dans le cadre du Plan Bretagne Energie, le Pays de Saint-Brieuc a aussi décidé de lancer plusieurs opérations pilotes dans le but de répondre à l'objectif de réduction de 20% de la consommation énergétique²⁶¹. Cette réduction doit à la fois passer par des améliorations au niveau des transports, mais aussi par des actions « qualité habitat ». Au niveau de Saint-Brieuc, on peut par exemple relever l'initiative « Vir'Volt » dont l'une des principales actions vise grâce à des aides financières spécifiques à la rénovation thermique du parc de logements en chauffage électrique – en particulier dans le parc privé très énergivore de la ville-centre et de la 1ère couronne, où 52% des logements sont en classe E, F ou G, ainsi que pour les 24% de logements sociaux qui sont dans la même situation.

3.2.2. Lutter contre l'habitat dégradé

Brest Métropole Océane

Brest Métropole Océane a introduit dans son PLH pour 2008-2013 un volet de réhabilitation du parc de logements existant²⁶². L'agglomération ne semble pas vouloir concentrer ses efforts sur le parc locatif public qu'elle juge globalement de bonne qualité grâce aux opérations de réhabilitation régulièrement menées par le bailleur – en encourageant toutefois, notamment au travers du Plan de Cohésion Sociale, la poursuite des travaux d'amélioration de 2 200 logements du parc afin de maintenir une offre de qualité.

Le parc privé, en particulier dans les quartiers anciens de la ville-centre, semble lui par contre retenir toute l'attention, notamment en raison de situations d'indignité mises en

²⁶⁰ PLH Presqu'île de Rhuys, Programme d'actions, p. 11

²⁶¹ PLH Saint-Brieuc Agglomération, p. 32

²⁶² PLH Brest Métropole Océane, Orientation n°3, pp. 92-94

avant par l'Observatoire des Copropriétés – ce qui contribue d'ailleurs au manque d'attractivité de la ville-centre.

En partenariat avec l'ANAH, le Pact-Arim, les copropriétés et l'ADIL, Brest Métropole Océane a donc à la fois pour objectif de réhabiliter, grâce à des crédits délégués de l'ANAH, 3 000 logements du parc privé, de traiter 310 logements indignes et d'aider 220 copropriétés en difficultés grâce aux dispositifs de l'OPAH et du Fonds de Requalification des Copropriétés.

En révision à son PLH, l'agglomération y a aussi inscrit en 2009 le principe d'une Commission de Lutte Contre l'Habitat Indigne au sein de la Conférence Intercommunale de l'Habitat ayant pour but de repérer et traiter des situations d'habitat dégradé – habitat indigne et précarité énergétique – en regroupant les différents partenaires et en mettant en œuvre les moyens techniques et financiers permettant d'accompagner les ménages touchés.

Coglais communauté

Le territoire de Coglais Communauté est particulièrement touché par les situations d'habitat indigne, avec notamment 15,5% du parc privé potentiellement touché. En plus des opérations de requalification du parc privé via les OPAH, Coglais souhaite s'inscrire dans les objectifs du PDALPD (que le PLH cite explicitement) en participant à la fois au repérage et à l'accompagnement des ménages en difficulté.

Mais Coglais Communauté souhaite aussi surtout jouer un rôle de coordinateur afin d'optimiser les actions et les partenariats déjà menés sur le territoire en la matière – par exemple à travers la convention « Habitat malsain et précarité énergétique » et « MOUS²⁶³ » du Pact-Arim 35, ou les actions menées conjointement par l'ADIL et la CAF 35.

Rennes Métropole

En matière de lutte contre l'habitat dégradé, Rennes Métropole souhaite particulièrement s'engager au travers de son PLH sur deux points :

- la réhabilitation du parc social ancien, afin de permettre l'égalité des conditions de vie dans les communes et les quartiers. L'agglomération cofinancera donc des opérations de réhabilitation à hauteur de 3 millions d'euros par an²⁶⁴.
- l'aide à la réhabilitation des copropriétés anciennes fragiles, notamment en centre-ville de Rennes. Cette aide a déjà pris la forme d'une OPAH, et de nouvelles interventions du même type doivent continuer à être mises en place²⁶⁵.

Communauté de communes de la Presqu'Île de Rhuy

La lutte contre l'habitat indigne se fera dans le même cadre que les opérations d'améliorations des performances énergétiques citées plus haut (OPAH).

²⁶³ Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale

²⁶⁴ PLH Rennes Métropole, Fiche-action n°2, p. 75

²⁶⁵ PLH Rennes Métropole, Diagnostic, p. 32

Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc

7% des résidences principales de l'agglomération sont identifiés comme « potentiellement indignes », en particulier au sein du parc privé, et touchant souvent des ménages modestes. Le rôle de l'agglomération suivant le PLH est d'abord de piloter le Pôle de Lutte Contre l'Habitat Indigne qui effectue le repérage des situations d'habitat indigne en partenariat avec le Conseil Général, le PDALPD, le Pact HD et les CCAS. Il s'agit ensuite d'accompagner les ménages ciblés dans les opérations de réhabilitation de leur logement²⁶⁶. L'agglomération souhaite aussi aider les communes à mettre en route des études pré-opérationnelles visant à lancer des OPAH.

3.3. Penser le logement en lien avec son environnement

3.3.1. Enrayer l'étalement urbain

L'étalement urbain entraîne souvent un éloignement excessif de l'habitat des zones d'emploi et d'activités, ce qui place certains ménages dans des situations critiques génératrices d'énormes surcoûts, notamment en matière de transport. Des politiques visant à réduire cet étalement urbain pourraient donc constituer un facteur de prévention de ces situations de difficulté pour les nouvelles opérations d'habitat.

Brest Métropole Océane

Dans son SCoT approuvé à l'automne 2011, le Pays de Brest insiste sur la nécessité de limiter l'étalement urbain et pour cela de s'appuyer sur un réseau polycentrique de pôles de différentes tailles et chacun associé à une palette de services et de commerces adaptée. Si la réflexion se fait dans ce document à une échelle plus large que celle de l'intercommunalité, cette idée (que l'on retrouve par exemple à Rennes Métropole ou dans le PDH 35) de la répartition des fonctions urbaines à différents niveaux est primordiale pour assurer une meilleure qualité de vie résidentielle.

Ainsi, le SCoT préconise un développement de l'habitat dans les zones de polarité déjà existantes, en parallèle d'une revitalisation de ces zones (ville-centre mais aussi surtout centre-bourgs) en matière de services et d'offre commerciale, et enfin d'une desserte en transports facilitée par ces polarités – alors qu'elle pâtit aujourd'hui d'une trop grande dispersion de l'habitat. Il distingue quatre niveaux de pôles en détaillant pour chacun les différentes offres à mettre en place²⁶⁷.

Cette vision va d'ailleurs dans le sens d'une étude menée actuellement par l'Etablissement Public Foncier de Bretagne sur la revitalisation des centre-bourgs, et d'expérimentations menées en Ile-et-Vilaine sur le même thème.

²⁶⁶ PLH Saint-Brieuc Agglomération, p. 128

²⁶⁷ SCoT Pays de Brest, PADD, p. 17

Coglais communauté

Le PLH de Coglais énonce que les opérations d'aménagement décidées par les communes devront répondre à un impératif d'économie du foncier, et pour cela devront prendre en compte une règle de densité de 10 à 15 logements par hectare. Cette règle vise à éviter une dispersion trop forte de l'habitat et à garantir une proximité avec les services.

Rennes Métropole

L'une des actions phares du PLH de Rennes Métropole est la production de nouvelles formes urbaines. L'idée est de susciter une production alternative au modèle dominant de la maison individuelle afin notamment de répondre à une exigence d'économie des ressources foncières, tout en limitant l'étalement urbain qui se fait souvent au détriment des habitants.

Cette action passe d'abord par une sensibilisation des communes et des habitants sur ces nouvelles formes urbaines, et pourra s'appuyer ensuite par exemple sur la mise en place de référentiels portant sur l'habitat collectif et semi-collectif²⁶⁸.

Presqu'Île de Rhuys

Dans une logique d'économie des ressources foncières de la presqu'île, le PLH de Rhuys préconise aux communes des densités minimales de logement en fonction de leur situation. Ainsi, les plus grandes communes devront augmenter de 3 points leur densité dans les espaces déjà construits et tendre vers une densité de 35 logements par hectare dans les nouvelles opérations. Les plus petites communes quant à elles augmenteront de 2 points en zone construite et viseront 28 logements par hectare en construction neuve.

Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc

Saint-Brieuc Agglomération, dans une perspective de développement durable, met l'accent dans son PLH sur la mise en place de nouvelles formes urbaines en privilégiant le renouvellement urbain et la densité.

3.3.2. Pour un urbanisme « de proximité »

L'urbanisme se doit d'articuler à la fois les thématiques du logement, mais aussi de l'accessibilité aux services afin d'éviter au maximum les déplacements contraints (et les coûts qui leur sont liés) et la dépendance à l'automobile²⁶⁹.

Brest Métropole Océane

Dans son PLH 2008-2013, Brest Métropole Océane affirme comme l'une de ses orientations principales le développement de nouvelles formes urbaines conciliant densité

²⁶⁸ PLH Rennes Métropole, Fiche-action n°5, p. 95

²⁶⁹ Scénario « Du côté de chez Swann » développé par Jean OLLIVRO, Compte-rendu de la conférence-débat sur l'Aménagement du Territoire avec M. Jean Ollivro, 9 décembre 2009, Conseil de Développement du Pays de Châteaubriant, http://www.paysdechateaubriant.com/IMG/pdf/cd_compte-rendu_1.pdf

et qualité de vie, en permettant notamment une meilleure proximité entre logement, services et loisirs. L'agglomération considère cette orientation comme un atout majeur pour attirer les jeunes ménages actifs et ainsi relancer son dynamisme économique. Cette évolution des formes urbaines doit notamment passer par une évolution des règles d'urbanisme, notamment au sein des PLU de chaque commune.

Brest Métropole Océane met aussi l'accent sur les actions de communication qui doivent être montées pour promouvoir les nouvelles formes urbaines auprès des habitants et lier densité et qualité de vie, ce qui n'est pas forcément dans les esprits. Cette communication peut se faire notamment sous la forme de visites d'opérations-pilotes, d'expositions, de rencontres et de conférences, d'articles, etc.

Dans les programmes de renouvellement urbain prévus dans son PLH, Brest Métropole Océane esquisse notamment une mise en œuvre de ces nouvelles formes urbaines. Par exemple, les projets des quartiers « Europe Pontanezen » et « Saint-Martin » incluent à la fois la construction et la réhabilitation de logements, mais aussi le développement de services publics (restructuration des écoles, mairie de quartier, équipements sportifs) et de surfaces commerciales²⁷⁰.

Coglais communauté

La production de logements locatifs publics à l'intérieur de chaque commune doit répondre aux préconisations du SCoT du pays de Fougères à propos de la proximité des services et commerces. C'est donc Coglais Communauté qui contrôlera la localisation de ces nouveaux logements locatifs sociaux afin de rendre cohérentes toutes ses politiques sectorielles (enfance, sports, loisirs, commerces et artisanat) et de proposer une offre de services aux habitants à proximité de leur lieu d'habitation. Cette proximité permettra d'éviter les surcoûts engendrés par des déplacements de plus en plus difficiles à honorer financièrement, en particulier pour des publics fragilisés²⁷¹.

Rennes Métropole

Dans son SCoT rédigé en 2007, le Pays de Rennes évoque la nécessité d'une nouvelle organisation urbaine permettant une offre de proximité pour tous²⁷², concernant à la fois le logement, les services, les équipements, les commerces et les déplacements. Le SCoT souligne alors l'importance de la morphologie de « ville-archipel » de Rennes, qui permet de développer une offre suffisante en matière de services dans les communes des couronnes, et qui peut être complétée par des services offerts par le pôle urbain principal desservi par des lignes de transports en commun. Le SCoT préconise aussi de favoriser les opérations d'équipements ou d'aménagement commercial en tissu urbain existant ou en continuité avec celui-ci, et en particulier dans les centre-bourgs afin de participer à leur revitalisation.

Rennes Métropole affiche aussi l'ambition dans son PLH de produire un habitat plus compact et qui soit plus proche à la fois des services, des équipements et des transports en commun²⁷³. La réalisation de cet objectif passe notamment par un système de

²⁷⁰ PLH Brest Métropole Océane, pp. 85 et suivantes

²⁷¹ PLH Coglais Communauté, p. 34

²⁷² SCoT du Pays de Rennes, Thème n°6 du DOG, pp. 24-28

²⁷³ PLH Rennes Métropole, p. 99

contractualisation avec les communes et les aménageurs pour favoriser les opérations d'urbanisme prenant en compte en amont la problématique des déplacements.

Communauté de communes de la Presqu'Île de Rhuy

Si la communauté de communes semble prendre en compte la problématique du logement des ménages actifs dans son nouveau PLH, peu de choses sont évoquées quant à favoriser la proximité des logements avec les services, commerces et loisirs. Seule la volonté de voir délimitées dans les PLU des zones de densification et de mixité sociale aux abords des services existants peut laisser penser que le PLH laisse le soin aux communes de se soucier de cette offre de proximité.

Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc

En parallèle de l'aspect quantitatif et de diversification de son offre de logement, l'agglomération de Saint-Brieuc s'est penchée dans son PLH sur l'importance de la localisation de ces nouveaux logements, qui doit se faire en cohérence avec le maillage des services existants et les projets urbains. Cette exigence a aussi été affirmée par le SCoT du Pays de Saint-Brieuc qui énonce que les nouveaux logements sociaux doivent être situés dans des zones desservies par des transports collectifs reliant les zones d'emploi ainsi que dans des zones dotées de services et d'équipements de proximité.

Le PLH lui évoque pour sa part la nécessité de réfléchir à de nouvelles formes urbaines économes en foncier et qui favorisent une meilleure coordination entre habitat, activités économiques, transports, équipements et commerces.

4. Agir pour de meilleurs déplacements

Si les plans de réduction des déplacements individuels motorisés répondent souvent d'abord à un impératif de protection de l'environnement et de développement durable, il ne faut pas non plus négliger leur capacité à concourir à la sécurisation et à la fluidification des parcours résidentiels.

La répartition géographique des populations selon leurs revenus autour des pôles urbains permet de se rendre compte de manière efficace de l'enjeu :

- Dans les centres villes : des ménages très riches coexistent avec des ménages très pauvres (en raison notamment de la présence d'un parc important de logements sociaux) ;
- Des ménages aisés se retrouvent en 1ère couronne et sur le littoral ;
- En 2ème couronne, les revenus des ménages diminuent ;
- En 3ème couronne, on trouve les ménages encore plus pauvres (souvent des familles).

Cette périurbanisation oblige les ménages à une « sur-motorisation pour réaliser les trajets domicile – travail, avec des coûts financiers très élevés », aboutissant à la création de « couronnes d'exclusion »²⁷⁴. De nombreux ménages vivant loin des centres sont ainsi forcés de posséder plusieurs voitures : les couples biactifs bretons sont ainsi 68,2% à posséder deux voitures, et 13,1% à en posséder plus de trois – avec tous les frais que cela induit²⁷⁵. L'évolution du prix du pétrole, qui a été multiplié par 7 en dix ans, passant de \$20 en 1998 à \$148 en 2008, fragilise ces populations les plus éloignées de leur travail et dépendantes de leur voiture, qui souvent n'ont pas suffisamment pris en compte l'importance des coûts de déplacement au moment de leur installation.

Il est important dans les nouvelles opérations d'aménagement de prévenir les inégalités de mobilités en créant des espaces « de proximité » entre logements, services et emplois ainsi qu'en favorisant les déplacements alternatifs à la voiture. Cependant, il faut aussi agir afin de prévenir les difficultés liées au coût croissant du transport et rencontrées par les ménages qui sont déjà installés et ont peu de possibilités de mobilité résidentielle (ménages ayant par exemple fait construire ou acheté une maison), en œuvrant à optimiser leurs déplacements. Cette action permettra aussi d'améliorer les conditions de mobilité des ménages qui continueront à s'installer loin des services et de leur emploi, ou même de ceux qui bénéficieront de plus de proximité mais auront quand même toujours besoin de se déplacer²⁷⁶.

Il s'agit ainsi de prendre en compte à la fois les déplacements domicile-travail, d'autant plus primordiaux pour les ménages actifs étudiés ici (y compris pour les personnes en recherche d'emploi), mais aussi les déplacements domicile-services, commerces et loisirs – notamment liés aux enfants.

Toujours dans le but de faciliter le maintien dans le logement et de prévenir les problèmes d'impayés, il s'agit donc de trouver des solutions afin d'éviter que des coûts de transport astronomiques viennent s'ajouter aux frais incompressibles et / ou nécessaires à la bonne qualité de vie des ménages (remboursement de prêts, eau, électricité, chauffage, etc.).

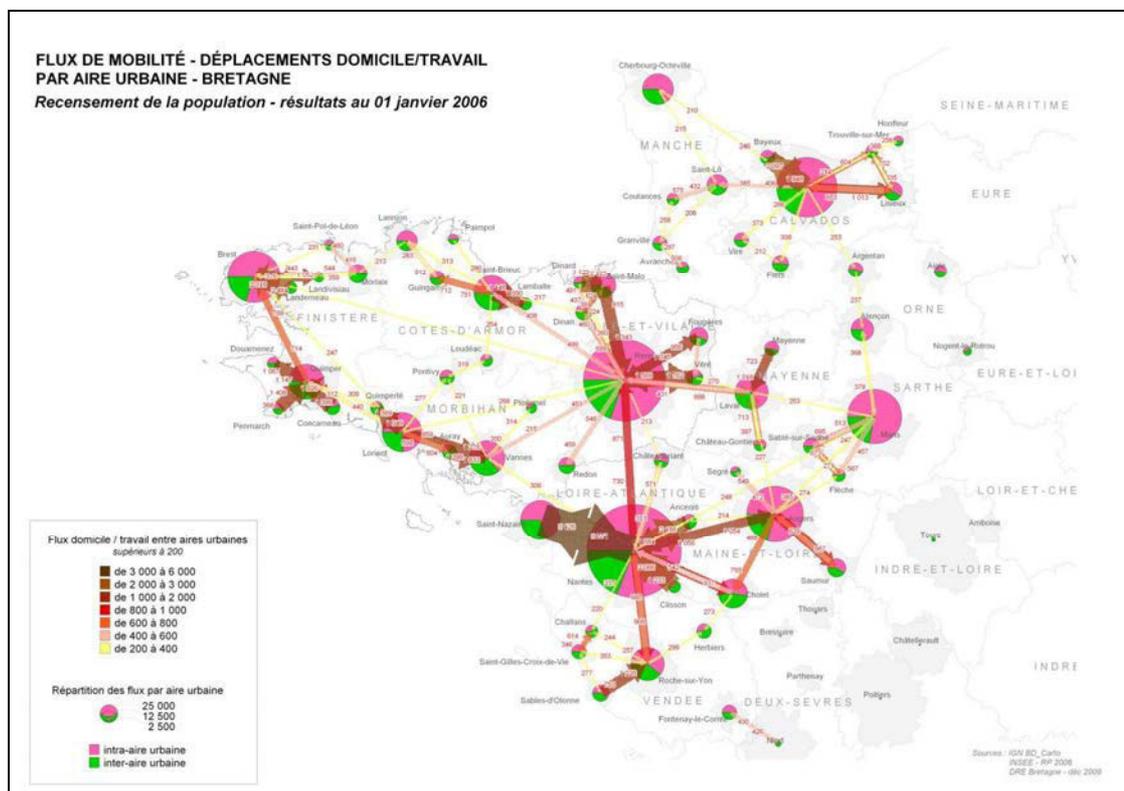
²⁷⁴ Compte-rendu de la conférence-débat sur l'Aménagement du Territoire avec M. Jean Ollivro, 9 décembre 2009, Conseil de Développement du Pays de Châteaubriant, http://www.paysdechateaubriant.com/IMG/pdf/cd_compte-rendu_1.pdf

²⁷⁵ INSEE, *Les déplacements domicile-travail en Bretagne : plus nombreux, plus longs et souvent en voiture*, présentation à la Commission Qualité de Vie du CESER, 26 juin 2012

²⁷⁶ Scénario « Bouger pour s'en sortir » de Jean Ollivro

4.1. Réduire les déplacements domicile - travail

Carte 7. Observatoire Régional des Transports de Bretagne
Déplacements domicile-travail par aire urbaine



Source : http://www.observatoire-transports-bretagne.fr/IMG/jpg/FluxDTAU_cle563f67-1.jpg

Si des solutions peuvent être envisagées pour plus de proximité domicile-services/loisirs, il semble plus difficile de faire bouger les entreprises afin qu'elles s'installent plus près des lieux de vie de leurs salariés. Des tentatives ont déjà été entreprises pour assurer un équilibre habitat/emploi sur un même territoire, et ainsi échapper à la logique de « banlieue-dortoir », notamment au travers de la politique des Villes Nouvelles menée en France à partir de 1965. Cette politique devait permettre un développement polycentrique des territoires autour de nombreux centres urbains constituant chacun un bassin de vie à part entière. Cependant, selon le sociologue Eric Le Breton, cette stratégie a relativement échoué.

Tandis que les entreprises ont continué à s'implanter en périphérie des principaux pôles urbains, à proximité des infrastructures routières afin d'en permettre une meilleure accessibilité par l'automobile, les ménages actifs se sont de plus en plus éloignés des pôles urbains à la recherche de logements plus abordables, notamment en accession à la propriété.

Ainsi, l'INSEE estime à 789 000 (soit 61%) le nombre d'actifs bretons qui travaillent en dehors de leur commune de résidence – un nombre en croissance constante, dont

beaucoup partent de l'espace périurbain pour aller travailler dans un pôle urbain (200 000 personnes). Les distances entre le domicile et le lieu de travail ont aussi fortement augmentées en Bretagne : ainsi, si 20% des actifs ont des trajets inférieurs à 20km, 20% font entre 10 et 20km et 18% font entre 20 et 100km. Ces distances sont à 80% effectuées en voiture, à l'exception des villes-centres qui bénéficient de bons réseaux de transports en commun²⁷⁷.

Les déplacements hors commune de résidence touchent aussi un public typique dans notre étude : de jeunes ménages, en couple et en accession à la propriété. C'est donc en particulier à destination de ce public qu'il s'agit de repenser les déplacements afin qu'ils pèsent moins dans leur budget et n'affectent pas leur stabilité résidentielle.

4.1.1. La prise en compte de ces déplacements dans les politiques locales de l'habitat

Brest Métropole Océane

Il ressort de l'analyse du précédent PLH de Brest Métropole Océane, adopté en 2008 et qui s'achève en 2013, que l'importance de la dimension « mobilités quotidiennes » au sein de la problématique de l'habitat et de la qualité de vie résidentielle n'avait pas encore été complètement mesurée et prise en compte. Bien que le diagnostic du PLH prenne bien note du phénomène d'étalement urbain et des inégalités que cela crée en matière de déplacements et d'accès aux équipements, ces thèmes sont ensuite assez peu repris, à l'exception du cas des renouvellements urbains.

Au sein de l'orientation n°3 du PLH, intitulée « Renforcer encore la qualité de vie résidentielle », plusieurs projets de renouvellement urbain de quartiers de Brest sont présentés. Certains – Bellevue, Saint-Martin, Europe-Pontanezen – incluent des aménagements de transports et des objectifs d'amélioration des déplacements et de l'accessibilité, notamment par le biais de la création d'axes structurants de TCSP. Mais l'accent n'est pas mis explicitement sur les zones périurbaines en matière de déplacements.

Le PDU de Brest Métropole Océane adopté en 2000 ayant pris fin en 2010, on voit bien l'importance de construire pour la prochaine période un document permettant de mieux prendre en compte les nouvelles problématiques d'étalement urbain, d'accessibilité et de déplacements. C'est donc tout l'intérêt de la démarche de « PLU facteur 4 » qui a été entamée par la communauté d'agglomération, et qui devrait permettre une plus grande articulation entre les politiques d'habitat et de mobilités, et ainsi de contribuer à une meilleure qualité de vie résidentielle pour les ménages actifs²⁷⁸.

Coglais communauté

Le PLH de Coglais Communauté (2010-2015) aborde dans son diagnostic le thème des transports. En effet, bien que 58% des actifs de la communauté de communes restent sur ce territoire pour aller travailler, la voiture reste cependant le seul véritable moyen de

²⁷⁷ INSEE Bretagne, *Les déplacements domicile-travail en Bretagne*

²⁷⁸ Pour plus d'informations sur la démarche du « PLU facteur 4 » voir la partie « Favoriser une meilleure articulation... » dans la suite du document

transport à leur disposition, et une réflexion sur des solutions alternatives doit être menée, ainsi que pour les actifs qui se déplacent jusqu'à l'agglomération fougéraise. Cette réflexion est d'autant plus importante que le Coglais fait partie des territoires d'Ille-et-Vilaine où le revenu médian est le plus faible, de 10% inférieur à la moyenne départementale, et donc où de nombreux ménages modestes peuvent être sujets à des fragilisations de leur budget, notamment en raison de l'augmentation du prix de l'énergie. C'est d'ailleurs ce qui a poussé Coglais Communauté à se lancer aussi dans la réalisation d'un Plan de Déplacements, bien qu'il n'existe aucune obligation législative pour les EPCI de moins de 100 000 habitants en la matière. Si le thème des mobilités quotidiennes est donc finalement assez peu présent au sein-même du PLH du Coglais en raison de l'existence d'un Plan de Déplacements, il s'agit de voir comment ce dernier prend en compte et apporte des solutions aux problèmes conjugués d'habitat et de mobilités des ménages actifs de son territoire.

Rennes Métropole

Dans son diagnostic, le PLH de Rennes Métropole fait le constat de dysfonctionnements croissants sur le territoire de la métropole, en particulier l'augmentation importante des déplacements motorisés individuels²⁷⁹. Ce phénomène s'explique notamment par des densités d'habitat peu élevées qui se manifestent par un étalement pavillonnaire dans les communes périphériques, et même au-delà dans le reste de l'aire urbaine. Outre un épuisement des ressources foncières, cet étalement entraîne des difficultés d'accès aux transports en commun et donc un développement important de l'usage de l'automobile. Ainsi, les déplacements en voiture ont augmenté de 12% au sein du Pays de Rennes, en particulier entre périphéries et entre les périphéries et le centre²⁸⁰.

A partir de ce constat, Rennes Métropole affirme sa volonté de prendre en compte la dimension « déplacements » de sa politique de l'habitat. Cela nécessite notamment la mise en œuvre d'actions multiples pour améliorer les conditions et diminuer les temps de déplacement, grâce à une offre de transport adaptée et une concentration de l'habitat et des pôles d'activités. Ces actions pourront s'appuyer en particulier sur un système de contractualisation avec les communes et les aménageurs visant à favoriser les opérations d'urbanisme prenant en compte en amont la problématique des déplacements²⁸¹.

Communauté de communes de la Presqu'Île de Rhuy

L'urbanisation du territoire s'étant fait pour la plupart en marge de l'axe de communication principal de la presqu'île (D 780), il a fallu construire un réseau de routes secondaires pour relier les différents pôles urbanisés. Cela a rendu assez difficiles les relations et les déplacements entre les différentes zones. Le PLH de la Presqu'île de Rhuy ne prend pas explicitement en compte la dimension déplacement de sa politique d'habitat, alors même que dans son diagnostic il relève pourtant des difficultés de circulation liées à une situation des pôles urbanisés en marge de l'axe principal – et il n'est pas non plus fait expressément mention de transports collectifs. Cependant, tout comme le Coglais, la presqu'île de Rhuy s'est dotée en 2011 d'un Plan Global de Déplacements que nous observerons plus loin.

²⁷⁹ PLH Rennes Métropole, Diagnostic, p. 22

²⁸⁰ PLH Rennes Métropole, Diagnostic, pp. 42-43

²⁸¹ PLH Rennes Métropole, Fiche-action n°6, p. 99

Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc

La dimension des mobilités quotidiennes des actifs semble assez peu prise en compte dans le PLH de Saint-Brieuc. L'agglomération constituant un important pôle d'emploi, de nombreux ménages résidents travaillent aussi sur le territoire. Mais la situation des principales zones d'emploi à proximité des axes routiers laisse tout de même entrevoir une forte utilisation de la voiture et donc l'importance de s'intéresser aux déplacements, ce que nous verrons plus tard avec l'analyse du PDU.

4.1.2. Les plans de déplacements

Brest Métropole Océane

Le PDU de Brest, bien que déjà assez ancien (2000-2010), observait déjà l'éloignement progressif de l'habitat et du lieu de travail de nombre de ménages actifs de l'agglomération, souvent même au-delà de ses limites. L'objectif principal du PDU est donc alors de concevoir une offre de transport collectif permettant des déplacements domicile-travail facilités. L'intention de Brest Métropole Océane est moins de jouer sur les prix que sur les temps de parcours et le confort de ces transports pour renforcer leur attractivité envers les actifs. Une première étape dans ce cheminement a été de lancer une expérimentation en partenariat avec un cabinet d'études afin de faciliter les déplacements des actifs de la zone périurbaine de Saint-Renan travaillant à l'université de Brest, et d'en tirer les principales leçons.

Un autre levier que l'agglomération souhaite utiliser est celui des lignes TER. Si ces dernières se placent beaucoup dans l'optique d'une offre départementale, l'objectif en partenariat avec la SNCF est de créer des dessertes périurbaines régulières (toutes les 20 minutes) permettant des temps de parcours raccourcis pour les actifs éloignés loin du pôle urbain de Brest où se concentre l'emploi.

Une autre piste explorée par la communauté urbaine de Brest est celle de la multimodalité. Reconnaisant la difficulté à remplacer complètement les déplacements automobiles individuels par des déplacements collectifs, la multimodalité vise à mieux coordonner les possibilités de stationnement et l'offre de transports en commun afin d'encourager leur usage. Cela passe notamment par la création de parcs relais en cohérence avec les lignes de transports collectifs, et le développement de titres et de cartes de déplacements combinés – l'objectif étant que le prix total de ces parcs relais et des transports en commun n'excède pas celui du stationnement classique et n'allonge pas excessivement les temps de parcours afin d'être attractif pour les actifs.

Coglais communauté

Dans son Plan Global de Déplacements (PGD-2010), Coglais Communauté fait tout d'abord le constat d'une forte proportion d'actifs de la communauté de communes travaillant sur le territoire (61%, dont 71% utilisent leur voiture) tandis que 27% d'entre eux (dont 82% en voiture) se déplacent vers la communauté de communes de Fougères,

dont 64% vers Fougères²⁸². Pour répondre à ces deux types de profil, le Coglais propose plusieurs solutions alternatives à la voiture.

La première solution est liée à une amélioration de la desserte du territoire en transports en commun. Actuellement, le Coglais est simplement traversé par une ligne départementale (Illenoo 17) qui ne dessert que les deux principales communes centrales de St-Brice et St-Etienne-en-Coglès. L'objectif serait de créer des lignes de rabattement rattachant les autres communes à ces deux-là afin de permettre aux actifs de rejoindre Fougères – ou même tout simplement de rejoindre ces communes qui sont d'importants bassins d'emploi à l'échelle infra-communautaire.

Une autre solution s'appuie sur le développement du covoiturage, des modes de déplacement doux et de la multimodalité. Toujours autour de la ligne 17, l'idée est de permettre aux actifs de rejoindre les arrêts de St-Brice et St-Etienne-en-Coglès autrement que par la voiture. Afin de favoriser la multimodalité, il est tout d'abord nécessaire de créer des aires de stationnement sécurisées pour les véhicules de covoiturage et les vélos aux abords des arrêts de transports en commun. Il faut ensuite agir en faveur de ces modes de déplacement alternatifs. La volonté du Coglais en matière de covoiturage est de s'insérer dans les dispositifs déjà mis en place afin de ne pas éclater l'offre. La proposition est donc faite dans le PGD de se rapprocher de l'association « Covoiturage + » qui agit sur le territoire du département, et de mener en parallèle des actions de sensibilisation des habitants – par le biais de liens sur le site internet de la communauté de communes, des prospectus dans les boîtes aux lettres...

A propos des déplacements doux, le Coglais constate que seuls 1,2% des actifs utilisent le vélo pour se rendre à leur travail. L'objectif est donc de créer des itinéraires cyclables sécurisés à l'intérieur et entre les communes du territoire, les distances les séparant étant souvent possibles à couvrir en vélo du fait de la faible superficie de la communauté de communes.

Rennes Métropole

Dans son PDU pour la période 2007-2017, Rennes Métropole fait tout d'abord le constat d'une augmentation des distances de déplacement entre domicile et travail qui entraîne très souvent un usage plus important de la voiture. Cette augmentation s'explique notamment par le dynamisme de la production de logements dans la zone de l'aire urbaine hors agglomération (qui concentre 30% de la population), tandis que les emplois restent concentrés dans l'agglomération (83% des emplois pour 70% de la population)²⁸³. Il est alors impératif pour préserver le dynamisme économique du territoire de veiller à un accès facile des actifs à leur lieu de travail²⁸⁴.

Comme première réponse, le PDU fait d'abord référence au PLH de l'agglomération, qui s'attelle à augmenter la production de logements dans l'agglomération afin d'éviter l'éloignement contraint de certains ménages, en particulier des jeunes actifs.

Le PDU souligne ensuite la nécessité de développer l'offre en matière de transports collectifs sur l'ensemble de l'agglomération mais aussi de l'aire urbaine. En effet, si la

²⁸² PGD Coglais Communauté, Diagnostic, p. 12

²⁸³ PDU Rennes Métropole, pp. 9-10

²⁸⁴ PDU Rennes Métropole, p. 23

fréquentation du réseau de transports STAR a augmenté de 70% entre 2001 et 2005 dans la ville de Rennes, la voiture est toujours dominante pour les trajets reliant le reste de l'agglomération et de l'aire urbaine où l'offre est inexistante ou inadaptée (temps de trajets longs en raison de congestions). Il est alors nécessaire de développer à la fois l'offre de bus en direction des communes des premières couronnes, et en parallèle de développer l'offre en matière de TER et surtout de cars pour relier les zones d'habitat éloignées du pôle urbain et des zones d'emploi.

Ces développements nécessitent aussi une meilleure intermodalité entre tous ces types de transports afin de faciliter les trajets des actifs. Outre la localisation des arrêts des différents modes de transports, l'important est aussi de créer une offre tarifaire unique permettant de combiner train, cars et bus. C'est ce qui a été fait grâce à la carte Korrigo et à l'abonnement UNIPASS depuis 1999.

Un travail doit aussi être fait sur les horaires de passage des transports en commun pour mieux s'adapter à l'évolution des contraintes horaires et des rythmes de vie des actifs.

Presqu'Île de Rhuys

Tout comme Coglais Communauté, la Presqu'île de Rhuys bien que n'étant liée par aucune obligation législative, a décidée de mettre en place un Plan Global de Déplacements pour son territoire. Tout en prenant en compte l'importance du tourisme et des résidences secondaires pour le territoire de la presqu'île, le PGD de Rhuys insiste aussi dans son diagnostic sur les problèmes de déplacements posés par l'urbanisation très diffuse et une pression foncière qui rend difficile le maintien d'une population de jeunes actifs aux revenus modestes ou moyens.

Les populations de la presqu'île ont été interrogées de manière séparée pour élaborer le diagnostic : permanents d'un côté, non-permanents de l'autre. Les permanents ont notamment été interrogés sur leurs déplacements domicile-travail, et il ressort de l'enquête que 80% des actifs résidents utilisent leur voiture quotidiennement, et que parmi ceux qui travaillent dans leur commune de résidence ils sont 70% à le faire. Considérant que 67% des actifs de la presqu'île y travaillent et qu'ils sont nombreux à rester dans leur commune, il y a donc un espace pour réfléchir à des modes de déplacement alternatifs intra-communautaires.

Le programme d'actions pour l'instant disponible ne fait pas état d'initiatives concernant les modes de déplacement doux (vélo, marche à pied) mais le diagnostic pointe la nécessité d'améliorer le réseau de pistes cyclables et d'aménager des aires de stationnement sécurisées afin d'inciter les actifs à se rendre sur leur lieu de travail à vélo s'il est assez proche.

Concernant les actifs devant se déplacer hors du territoire pour travailler, le PGD de Rhuys fait notamment état de la pratique croissante du covoiturage, notamment par le biais du site mis en place par le Conseil Général du Morbihan²⁸⁵ et qui comptait en 2010 plus de 11 000 inscrits. La CCPR ne possédant encore aucune aire de covoiturage, le plan d'action du PGD prévoit la création de telles zones de stationnement dédiées dans chaque commune afin de susciter l'intérêt des habitants et de les pousser à utiliser le covoiturage, en parallèle d'actions de sensibilisation et de promotion.

²⁸⁵ <http://covoiturage-morbihan.fr>

Un « contrat d'axe » signé avec l'agglomération de Vannes doit aussi permettre de renforcer la ligne 7 qui relie la presqu'île à la préfecture, en particulier aux heures de pointe, ainsi que de mieux articuler les horaires de cette ligne avec ceux des transports en commun vannetais.

Sur le site internet de la CCPR, on peut trouver une page dédiée aux déplacements, qui informe notamment sur les transports collectifs du Conseil Général, de Vannes et sur le covoiturage, et renvoie également au site d'informations BreizhGo²⁸⁶.

Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc

Dans son diagnostic préalable, le PDU de Saint-Brieuc Agglomération insiste sur la tendance amorcée dès les années 1990 de l'éloignement contraint des jeunes ménages vis-à-vis de la ville-centre en raison des prix de l'immobilier. Cet éloignement entraîne alors des déplacements importants domicile-travail ou domicile-services/loisirs, le plus souvent en voiture car les villes périphériques, surtout en 2ème couronne, sont peu desservies par des réseaux de transport en commun. L'enjeu consiste donc à la fois à veiller à une répartition équilibrée des jeunes ménages dans l'agglomération – ce qui constitue une question majeure de la politique locale de l'habitat – et de renforcer les équipements, commerces et services de proximité, ces deux solutions permettant de limiter des déplacements individuels motorisés longs, coûteux et polluants.

Pour ce qui est des déplacements domicile-travail de ces ménages retirés dans l'arrière-pays ou sur le littoral, le PDU de Saint-Brieuc envisage de développer l'offre en matière de TER qui leur permettrait de relier leur emploi lorsque le réseau de TUB ne vient pas jusqu'à eux²⁸⁷.

Autre constat : de nombreux ménages vivant en habitat social ne possède pas de voitures – ils sont par exemple 38% dans un quartier de Saint-Brieuc, la Ville Oger – l'Establette. Il s'agit donc, en articulant urbanisme et déplacements, de garantir un accès de proximité aux services, aux commerces, aux équipements et à l'emploi pour ces personnes non-motorisées. Cependant, pour ne pas non plus tomber dans un schéma de repli et d'isolement sur un périmètre restreint, il s'agit aussi de veiller au développement d'une offre adaptée de transports collectifs. C'est l'objet du projet de ligne Est-Ouest lancé pour relier les quartiers d'habitat social au centre-ville.

Concernant les zones d'emploi excentrées qui ne sont pas desservies par le réseau de transports en commun de l'agglomération (TUB), le PDU propose de mettre en place un service de Transport A la Demande dont la réservation en ligne faciliterait l'utilisation. La volonté est aussi affirmée de développer l'intermodalité, au travers notamment de la création de parc relais et d'aires de covoiturage à proximité des principaux pôles de transports en commun, ainsi que de la création d'un abonnement unique pour tous les types de déplacements et même de stationnement. La proposition est d'ailleurs faite, en partenariat avec le Conseil régional, d'importer le concept de la carte Korrigo de Rennes dans l'agglomération briochine.

²⁸⁶ <http://www.ccprhuys.fr/fr/information/680/transport-deplacement>

²⁸⁷ PDU Saint-Brieuc Agglomération, p. 46

4.1.3. Les plans de déplacements d'entreprises (PDE)

La loi SRU du 13 décembre 2000 impose aux AOTU des agglomérations de plus de 100 000 habitants d'encourager les entreprises à monter des PDE par le biais de leur PDU, ainsi que de mettre en place un « service de conseil en mobilité à l'intention des employeurs et des gestionnaires d'activité générant des flux de déplacements importants »

Bien que ces dispositifs n'apportent pas une réponse directe à la crise du logement, les PDE pourraient apparaître comme de bons leviers pour permettre le maintien dans le logement : moins de coûts de transport, possibilité d'utiliser la voiture pour d'autres déplacements ; et aussi faciliter la fluidification des parcours résidentiels et le développement économique : plus grande attractivité de l'entreprise, perspective positive pour trouver un nouveau logement si un transport adapté y est associé. C'est donc dans l'intérêt des entreprises et de la puissance publique d'encourager ce genre de démarches, et bien évidemment aussi dans l'intérêt des citoyens et salariés.

Brest Métropole Océane

Conformément à l'obligation qui est la sienne en tant qu'agglomération de plus de 100 000 habitants, Brest Métropole Océane avait engagé dès 2000 une action en faveur des PDE. Cela se retrouve dans son PDU pour la période 2000-2010, dont l'une des fiches-actions²⁸⁸ vise à encourager les actifs à utiliser des transports alternatifs à la voiture pour se rendre sur leur lieu de travail.

Cette action peut passer par plusieurs canaux : tout d'abord, une sensibilisation des entreprises aux orientations du PDU, ainsi que la réalisation de fiches techniques sur les différents moyens mis à disposition pour favoriser les modes de déplacement alternatifs dans le monde du travail (co-voiturage, PDE...). Brest Métropole Océane insiste également sur l'importance pour les administrations de montrer l'exemple aux entreprises en montant elles-mêmes des plans de mobilité pour leurs employés. Le levier le plus important pour cette action est enfin l'assistance et le conseil apportés par l'AOTU aux entreprises pour élaborer leur PDE – une démarche qui avait alors déjà été engagée sur le site de l'Arsenal à Brest.

Coglais communauté

Dans son PGD de 2010, Coglais Communauté affirme dans son programme d'actions sa volonté de d'encourager et d'accompagner la création de Plans de Déplacements Inter-Entreprises (PDIE). De tels plans peuvent avoir une forte incidence aussi dans ces territoires modestes, d'autant plus que les actifs qui y résident y sont souvent touchés par l'éloignement de leur lieu de travail. En outre, on trouve dans le Coglais beaucoup de ménages modestes qui sont plus sujet à une fragilisation de leur budget, d'où l'importance de mettre en place des projets de déplacements domicile-travail moins coûteux.

Du fait de la taille souvent réduite des entreprises présentes sur le territoire, le PGD de Coglais note l'importance de favoriser les démarches collectives. A la suite des missions

²⁸⁸ PDU Brest Métropole Océane, Projet n°15, p. 73

d'information réalisées par l'intercommunalité, des partenariats avec l'ADEME peuvent être montés pour aider au financement (à hauteur de 50%) des études de mise en œuvre des PDIE. L'intercommunalité assurera ensuite le suivi de l'action en observant le nombre de PDIE engagés et leur réussite.

Rennes Métropole

Le PDU de Rennes Métropole, souhaitant « conforter la mobilité dans son rôle de vecteur du dynamisme économique »²⁸⁹, encourage la réalisation de PDE par les entreprises de son territoire (voir encadré). Au travers de son service « Conseil en mobilité », l'agglomération apporte une assistance au diagnostic et à l'élaboration des PDE, accompagne leur mise en œuvre opérationnelle, anime les actions inter-entreprises et fédère tous les acteurs locaux (entreprises, collectivités, gestionnaires de réseaux de transports) afin de mettre en place des partenariats. Il prévoit aussi de faire le suivi de ces plans de manière régulière en menant des enquêtes sur le nombre de salariés concernés par des PDE.

Conformément à un objectif fixé par la loi SRU pour les grandes agglomérations, Rennes Métropole a mis en place un « Conseil en Mobilité » au sein de son service « Etudes Urbaines & Déplacements » afin d'inciter et d'aider les entreprises ou les zones d'activités à monter leurs PDE. Il décerne aussi régulièrement des « Labels Déplacements Durables » aux entreprises mettant en place ce type d'initiative de manière efficace, un label qui leur donne notamment droit à des réductions supplémentaires sur le réseau de transports en commun de l'agglomération²⁹⁰.

Un réseau de covoiturage a été créé à Rennes Métropole et qui concerne maintenant des usagers sur tout le département d'Ille-et-Vilaine : Covoiturage Plus (<http://www.covoiturage.asso.fr/>). Ce réseau a notamment monté des partenariats avec Rennes Métropole (dans le cadre de son PDU), le Conseil Général 35, la Région Bretagne, l'ADEME, etc.

Communauté de communes de la Presqu'Île de Rhuys

Les PDE ne sont pas évoqués dans le PGD de Rhuys. A noter qu'aucune obligation législative ne leur impose d'en parler, et aussi que la structure de l'emploi dans la presqu'île (emploi tertiaire, tourisme, services aux particuliers et à domicile) ne se prête pas forcément très bien à la logique des mobilités d'entreprise.

Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc

Le PDU de Saint-Brieuc pour 2006-2016 prévoit – comme il en a l'obligation suite à la loi SRU – la mise en place sur son territoire de Plans de Mobilité d'Entreprise afin de trouver des solutions en partenariat avec les entreprises pour une plus grande utilisation des modes alternatifs à la voiture par les salariés. Saint-Brieuc prévoit d'impulser prioritairement ces actions au niveau des zones d'emploi du centre-ville (surtout pour les administrations) ainsi que pour les zones d'emploi excentrées, mais ne précise pas plus le déroulement de ces démarches.

²⁸⁹ PDU Rennes Métropole, Suivi, p. 74

²⁹⁰ *Le Conseil en Mobilité de Rennes Métropole*, audition du 26/06/12

Vannes Agglomération a mis en place un PDE pour les employés de son siège administratif, afin notamment d'impulser le mouvement pour les entreprises de son territoire, dans une perspective d'exemplarité de la puissance publique²⁹¹ (la préfecture d'Ille-et-Vilaine a d'ailleurs aussi lancé le même projet).

4.1.4. Le télétravail

Le télétravail est encore un sujet peu abordé dans les documents d'urbanisme et de planification sectorielle (habitat, déplacements), mais prend peu à peu son essor par le biais des PDE. S'il est rarement envisageable à plein temps, il constitue une solution pertinente pour certains types de métiers dans le cadre de quelques jours par semaine – des solutions alternatives pouvant compléter le dispositif pour le reste de la semaine afin d'acheminer l'employé à son lieu de travail au sein de l'entreprise. Par exemple, Vannes Agglomération préconise dans son PDA un jour de télétravail par semaine pour ses employés qui habitent le plus loin de leur lieu de travail, tout en ne négligeant pas non plus les solutions de mobilité pour les autres jours²⁹².

Même si ces initiatives sont encore très marginales au sein des documents analysés dans cette étude, il semble que certains territoires esquissent l'idée de se saisir du concept de télétravail et d'en prendre compte. Ainsi, le SCoT du Pays de Rennes faisait état dès 2007 de la nécessité d'adapter les nouvelles options d'aménagement du territoire aux nouveaux types d'emploi qui allaient se développer, comme par exemple le télétravail – mais il est le seul document à le faire.

Le télétravail présente plusieurs avantages : outre la diminution des trajets permettant d'économiser du temps et de l'argent, il peut aussi, sous certaines formes et lorsqu'il est réellement choisi, être l'occasion de mieux concilier les temps de vie. Des possibilités variées pour le télétravail existent et doivent être explorées, notamment quant au lieu où il peut être exercé. En effet, si le domicile apparaît comme un lieu privilégié pour ce type d'activités, le développement de centres mutualisés de télétravail plus proches des logements permettrait aussi d'éviter l'isolement des salariés tout en réduisant leurs déplacements (ex : un projet en cours à Plouray dans le Morbihan).

En conclusion, une réflexion serait à mener au niveau régional sur les conditions de mise en place de *certaines formes* de télétravail susceptibles de réduire les coûts de déplacement domicile-travail à la charge des salariés.

²⁹¹ Article du Télégramme, disponible sur : <http://www.letelegramme.com/local/morbihan/vannes-auray/vannes/deplacements-doux-vannes-agglo-a-son-plan-07-04-2010-860897.php>

²⁹² Idem

4.2. Réduire les déplacements domicile - services et loisirs

Brest Métropole Océane

Outre les déplacements domicile-travail, le PDU de Brest a aussi pour ambition de réduire la part de la voiture dans les déplacements de loisirs. Cette ambition s'appuie d'une part sur le développement des transports collectifs, mais aussi et surtout sur la volonté d'un urbanisme de proximité que l'on retrouve dans le SCoT et dans le PLH et qui permettrait le développement des modes de déplacements doux pour se rendre sur les lieux de loisirs. L'accompagnement de ces modes de déplacements lents peut se faire par un développement des aménagements de voirie adaptés aux vélos et aux piétons, afin notamment de garantir une meilleure sécurité, mais aussi par la création d'aires de stationnement et de locaux fermés pour encourager l'utilisation des deux-roues. L'accent doit aussi être mis sur une meilleure intermodalité entre modes de déplacements doux et transports collectifs, en permettant par exemple d'embarquer son vélo dans les bus²⁹³.

Coglais communauté

Concernant les déplacements domicile-services et loisirs, les habitants du Coglais pourront bénéficier des améliorations apportées au réseau de transports en commun (lignes de rabattement) et aux itinéraires cyclables présentés plus haut. En outre, le PGD présente l'idée d'un système de Transport A la Demande (TAD) permettant de relier les communes entre elles et d'assurer une desserte suffisante en direction des pôles commerciaux et administratifs centraux de St-Brice et St-Etienne-en-Coglès²⁹⁴.

En complément à l'encouragement de l'usage du vélo pour se rendre sur son lieu de travail et à la création d'aires sécurisées d'intermodalité, le PGD prévoit aussi de créer des zones de stationnement abritées et sécurisées aux abords des principaux services, commerces et lieux de loisirs afin d'en faciliter l'accès en vélo.

Rennes Métropole

Le PLH de Rennes Métropole prévoit des actions en faveur d'une meilleure qualité de vie dans les communes et quartiers au travers d'une intégration plus forte d'équipements, de services et de loisirs de proximité. Cette proximité doit en particulier permettre de privilégier les modes de déplacement doux (marche et vélo) pour ces types de déplacements. Il est donc primordial de développer la sécurité de ces déplacements (voirie propre) afin qu'ils soient plus attractifs. En parallèle, le PDU propose aussi d'améliorer le réseau de transports en commun de périphérie à périphérie afin de faciliter une meilleure accessibilité aux équipements de proximité présents dans les communes de l'agglomération, sans avoir toujours à se rendre dans la ville-centre ou à y transiter.

Presqu'Île de Rhuys

En matière de déplacements domicile-services, commerces et loisirs, le PGD de Rhuys fait état d'une bonne utilisation des modes de déplacement doux pour les achats de

²⁹³ PDU Brest Métropole Océane, pp. 63, 67 et 69

²⁹⁴ PGD Coglais Communauté, diapositive 11

proximité, les loisirs et les pratiques sportives. Il s'agit donc de renforcer ces pratiques en développant les itinéraires et stationnements pour vélos aux abords des lieux de vie, ainsi qu'en améliorant la sécurité de ces déplacements. Il apparaît aussi important de pouvoir relier les différents pôles de la CCPR à la commune centrale de Sarzeau qui concentre de nombreux services. L'idée est donc avancée dans le programme d'actions de créer des services complémentaires à la ligne 7 (reliant la presqu'île à Vannes) en créant des services réguliers infra-communautaires. Ces services pourraient notamment prendre la forme de Transports A la Demande en partenariat avec les artisans taxis locaux – mais tout cela ne semble pas encore très précisé.

Communauté d'agglomération de Saint-Brieuc

Le PDU de Saint-Brieuc avance tout d'abord plusieurs propositions pour améliorer la desserte du centre ville où se trouvent de nombreux commerces, services et loisirs en créant un système de navettes complémentaires aux transports collectifs classiques qui souvent ne s'aventurent jusqu'à l'hyper-centre ville. Il est aussi proposé de créer des abonnements spécifiques type « cartes privilèges » qui combinerait accès aux transports en commun et réductions dans des commerces afin d'inciter les habitants à ne plus prendre leur voiture. Les déplacements doux (vélo, marche à pied) occupent aussi une place importante dans le PDU qui encourage leur développement, notamment dans le cadre d'un urbanisme de proximité qui permettent de rapprocher habitat et services et ne nécessite donc pas l'utilisation de la voiture ou même de transports collectifs au quotidien.

5. Une volonté de coordination des politiques de l'habitat à l'échelle départementale : les PDH du Morbihan et d'Ille-et-Vilaine

Les Plans Départementaux de l'Habitat (PDH) ont été mis en œuvre par la circulaire n° 2007-32 du 2 mai 2007, qui prend sa source dans la loi du 13 juillet 2006 portant engagement national pour le logement (article 68). Ils ont pour objectif de coordonner entre elles les politiques menées par les collectivités publiques en matière d'habitat, ainsi qu'avec les politiques sociales menées par le département. Les PDH ne s'imposent pas aux documents d'urbanisme, mais définissent néanmoins les orientations en matière de logement des territoires qui ne sont couverts ni par un SCoT ni par un PLH.

On observe une grande disparité de situations en Bretagne. Si le département d'Ille-et-Vilaine est entièrement couvert par des SCoT approuvés et bien loti en termes de PLH, il en va autrement des trois autres départements bretons, dont à peine la moitié des Pays et EPCI sont dotés de SCoT et de PLH²⁹⁵. Il apparaît donc primordial en termes de politique de l'habitat qu'un PDH viennent dans ces départements pallier ces manques et aider les collectivités à définir des orientations en matière de logement dans leurs territoires.

²⁹⁵ Voir Annexe 1

Outre l'Ille-et-Vilaine, qui a adopté en avril 2011 son PDH pour la période 2012-2017, le Morbihan a été le premier département breton à réaliser son PDH à la fin de l'année 2009. Ce dernier se trouvant assez peu couvert en matière de PLH et de SCoT, il est important de posséder un document de référence en matière de programmation de l'habitat au niveau départemental, notamment afin de guider les territoires dans leurs décisions futures.

Au contraire, en Ille-et-Vilaine, la majorité du département – à l'exception des communautés de communes de Dol de Bretagne et du Grand Fougeray – est couverte par des PLH ou le sera prochainement. La fonction du PDH est donc plus dans ce cas de dresser une typologie des différents territoires et de recenser et synthétiser les orientations qui y ont été adoptées pour en faire de grandes orientations départementales. Son objectif n'est pas de s'imposer aux territoires, mais plutôt de leur apporter soutien et accompagnement. Ces orientations, ainsi que les outils et indicateurs qui y sont attachés, pourront être utilisés lorsque les PLH seront révisés ou renouvelés.

5.1. Le Plan Départemental de l'Habitat d'Ille-et-Vilaine

Le PDH d'Ille-et-Vilaine a été réalisé sur une période assez courte entre l'automne 2011 et le printemps 2012. Partant du constat que la quasi-totalité du territoire du département était couverte par des SCoT et surtout des PLH, le PDH s'est construit par concertation entre les acteurs qui ont porté ces différents documents à des échelles plus locales.

Outre un diagnostic complet de la situation des territoires du département, le PDH 35 se veut un outil de référence pour les futurs documents qui seront produits ou révisés, notamment au travers de la mise en avant de « bonnes pratiques » mises en place par certains territoires sur chacun des points évoqués, et aussi le lieu de propositions nouvelles qui pourront être reprises par les collectivités locales. Il vise à mettre en cohérence toutes ces politiques et à renforcer la coopération entre collectivités, ainsi qu'à permettre une meilleure articulation avec les politiques de développement économique, les politiques sociales, de transports, de services et d'équipements.

5.1.1. L'articulation entre les différentes politiques au niveau départemental

Le PDH n'aborde pas que des questions de « logement » au sens strict du terme. Il fait tout d'abord le lien entre politiques d'habitat et de transports²⁹⁶, en présentant à la fois les actions engagées et celles à venir. Il met l'accent sur le réseau interurbain mis en œuvre par le Conseil Général pour permettre une desserte structurante des territoires au service des trajets domicile-travail et domicile-études. Il rappelle aussi qu'un nouveau Schéma Départemental des Transports sera adopté pour 2011-2019, qui visera en priorité à développer l'intermodalité et encourager les réseaux de maillage local, en engageant notamment un soutien technique et logistique aux AOTU.

Le PDH présente aussi les enjeux de son articulation avec les autres politiques d'aménagement à différentes échelles (schémas régionaux, SCoT au niveau des pays) et aussi les politiques sociales ou à destination de publics spécifiques (PDALPD, personnes

²⁹⁶ PDH 35, p. 39

âgées et handicapées, etc.). A partir d'un résumé du diagnostic et des orientations du PDALPD 2009-2014, il pointe une faiblesse du PDALPD qui, s'il préconise un développement fort de l'offre locative très sociale, ne donne aucun objectif chiffré ou territorialisé.

5.1.2. Les grands enjeux du PDH 35 pour les ménages actifs

La crise est explicitement et rapidement nommée pour introduire de nouveaux enjeux majeurs auxquels le département devra faire face en matière d'habitat. Elle apparaît comme une préoccupation majeure qui va amener à revoir les objectifs des politiques d'habitat, à mieux articuler les politiques publiques et à porter une attention particulière à certains publics fragiles (jeunes, accédants non-aidés, personnes âgées...).

Plusieurs de ces enjeux nous intéressent tout particulièrement²⁹⁷ :

- orientations 1 et 2 : répondre aux besoins en logement pour conforter l'attractivité et la fonction d'accueil résidentiel du département, notamment en s'appuyant sur le potentiel de l'habitat existant ;
- orientation n°3 : mettre l'accent sur la question de l'accès au logement pour les jeunes ménages à revenus modestes ou intermédiaires et aménager des parcours résidentiels adaptés aux parcours professionnels et familiaux ;
- orientation n°4 : construire une stratégie de développement de l'habitat, des transports et des équipements.

Pour ce qui est de l'orientation n°3, l'objectif du PDH est de traiter non seulement de la question des jeunes précaires, mais aussi des jeunes familles qui vivent notamment dans des zones tendues où les contraintes de logement sont devenues un frein majeur dans l'accès à des opportunités d'emplois. Le PDH pointe alors la nécessité de réponses intermédiaires réactives et souples afin de fluidifier les parcours résidentiels (par exemple pour des jeunes actifs qui seraient mutés) : locations meublées, financement de la vacance entre deux locataires. Malgré tout, on se rend compte que les solutions proposées sont surtout adaptées à des jeunes travailleurs plutôt qu'aux ménages actifs dans leur globalité.

Concernant l'orientation n°4, le PDH met notamment l'accent sur la nécessité de prioriser les opérations d'aménagement dans des zones desservies ou à proximité d'une desserte de transports en commun existante ou future et présentant un bon niveau d'équipements et de services.

5.1.3. La « boîte à outils » du PDH 35

Page 106 et suivantes est présentée la « boîte à outils » du PDH, c'est-à-dire les leviers répartis entre les grandes orientations du PDH qui seront mobilisables par les acteurs locaux, ainsi que l'exemple de territoires ayant engagé des actions innovantes.

²⁹⁷ PDH 35, p. 71

Pour ce qui est des orientations 1 et 2, deux actions nous intéressent en particulier pour cette étude, qui concernent la priorité d'action et d'appui délivrés aux opérations de renouvellement urbain :

- aide à la définition d'une stratégie d'intervention sur les centres bourgs. Cette stratégie s'insérera dans le cadre des PLU, voire de nouveaux PLU intercommunaux afin de mieux appréhender la structuration du territoire et la complémentarité des communes ;
- appui aux opérations de renouvellement urbain dans les centres bourgs. Une aide financière pourra être apportée pour des opérations de renouvellement, de requalification ou de réhabilitation lourde. Ces opérations devront aussi nécessairement être accompagnées de réflexions sur les espaces publics.

Notons d'ailleurs que le territoire du Coglais est cité dans les deux cas en exemple.

Concernant l'orientation n°3, l'une des principales priorités dégagées par le PDH est celle de l'appui à la primo-accession sociale à la propriété, au travers de différentes actions :

- accompagnement des jeunes ménages par l'ADIL dans le montage de leurs opérations ;
- encouragement du PSLA (prêt social location-accession) fourni par le Conseil Général, en partenariat avec les bailleurs sociaux ;
- encouragement de l'utilisation d'outils de mixité sociale dans les PLU (emplacements réservés, secteurs délimités) ;
- création d'un prêt à taux zéro local en partenariat avec les organismes de crédit ;
- appui aux opérateurs d'accession sociale.

Pour les orientations n°4-5, la PDH dégage plusieurs priorités intéressantes. Tout d'abord, la nécessité d'un appui aux publics spécifiques :

- aide à l'ameublement afin de renforcer la souplesse et la réactivité de l'offre de logements face aux besoins en facilitant la mobilité et en réduisant les coûts d'emménagement (en partenariat avec le CG (FSL) et les bailleurs sociaux).

Le PDH souhaite aussi encourager la réalisation de petites opérations locatives sociales :

- aide au portage de petites opérations, notamment dans l'existant (acquisition-amélioration, tissu des villages) en partenariat avec les bailleurs sociaux.

L'aide aux ménages en situation de précarité énergétique est aussi évoquée :

- promotion, sensibilisation et information sur les opérations exemplaires en matière de lutte contre la précarité énergétique ;
- appui financier aux ménages engageant des travaux d'amélioration des performances énergétiques de leur logement (le Coglais est à nouveau cité en exemple) ;
- aide à l'adaptation et à la réhabilitation du parc social ancien apporté aux bailleurs sociaux.

Enfin, l'accent est mis sur l'articulation entre habitat et projet d'aménagement :

- en partenariat avec les Pays (SCoT), repérage des secteurs stratégiques disposant d'une offre satisfaisante en matière de transports, de services et d'équipements afin d'y développer des opérations d'habitat ;
- concevoir des projets urbains globaux et transversaux : formes urbaines, organisation et gestion des déplacements, accès aux équipements et services. Le PDH propose de majorer les aides attribuées à ces projets ;
- adapter les règles des documents d'urbanisme : différencier les objectifs de densité en fonction de la proximité d'un transport structurant (PLU, PLH, SCoT). Le Pays de Rennes et Coglais sont alors cités en exemple (notamment pour leur action en faveur des aires de covoiturage).

L'idée d'une organisation classique avec diagnostic, orientations et programme d'actions est efficacement renforcée par la mise en avant de ces « bonnes pratiques » des différents territoires, appelant une meilleure coopération entre les collectivités.

Un autre point intéressant associé à la réalisation de ce PDH a été la création d'un Atlas de l'Habitat interactif et doté de nombreuses cartographies (SIG), consultable sur le site de l'ADIL. Cet atlas devrait permettre une meilleure information et faciliter l'établissement de diagnostic dans les territoires afin d'impulser les politiques de planification.

5.2. Le plan départemental de l'habitat du Morbihan

Le Plan Départemental de l'Habitat du Morbihan, réalisé en 2009, présente des ambitions assez similaires au PDH d'Ille-et-Vilaine, en visant notamment à devenir un outil de mise en cohérence de toutes les politiques ayant trait à l'habitat à l'échelle départementale et aux échelles inférieures. Il ambitionne aussi d'être un outil de définition d'une stratégie globale et d'objectifs communs, ainsi qu'un outil de diffusion de bonnes pratiques. La différence majeure avec le PDH 35 réside dans le fait que le Morbihan est très peu couvert par des documents d'aménagement comme les SCoT et les PLH. Il affiche donc une ambition plus affirmée de venir appuyer ces territoires non-couverts en matière de diagnostic et de politique de l'habitat.

5.2.1. Une approche approfondie des territoires

Le PDH du Morbihan étant confronté à une situation différente de celui d'Ille-et-Vilaine en raison de la faible présence de documents de planification sur son territoire, commence par dresser des diagnostics assez approfondis en regroupant les territoires du département en plusieurs modèles. Il distingue ainsi²⁹⁸ :

- les deux villes-centres, Lorient et Vannes,
- les pôles structurants, autour de villes comme Pontivy et Ploërmel,
- les couronnes des villes-centres,
- le périurbain,
- les franges périurbaines à fort développement,
- les franges périurbaines,
- le rural en voie de périurbanisation,
- le rural,
- le littoral touristique, dont la presqu'île de Rhuys.

Cette typologie lui permet ensuite de déterminer des objectifs précis et différenciés selon les territoires qui pourront être intégrés et suivis par les collectivités locales concernées.

5.2.2. Les grands enjeux du PDH 56

L'un des enjeux majeurs pour le PDH 56 est tout d'abord d'inciter les collectivités locales à se doter de stratégies propres en matière de développement et d'aménagement durable. Cette incitation passe tout d'abord par une information des élus et des techniciens locaux, notamment au travers d'un guide pratique rédigé par le Conseil Général ou de journées communes de sensibilisation. Il s'agit ensuite d'apporter un soutien à la fois technique et financier aux communautés de communes (en partenariat avec l'ADIL, la DDEA, l'Observatoire départemental du Logement...) à la fois dans

²⁹⁸ PDH 56, pp. 15 à 33

l'élaboration des documents mais aussi pour les mises en œuvre opérationnelles qu'ils supposent.

Le PDH propose ensuite toute une série de mesures et d'actions afin d'impulser des opérations dans les communautés de communes, qui recoupent les thèmes des nouvelles formes urbaines, de mécanismes d'accès à la propriété, de réduction de la précarité énergétique et de lutte contre l'habitat indigne.

Un accent particulier est mis sur la nécessité d'accroître l'offre de logements locatifs sociaux qui reste insuffisante dans le département et constitue le « maillon manquant » des parcours résidentiels de jeunes ménages modestes et intermédiaires qui préfèrent alors se tourner vers d'autres territoires. Si les territoires veulent préserver et renforcer leur dynamique économique, surtout en dehors des pôles urbains principaux, il s'agit d'agir dans le sens d'une offre plus importante et diversifiée. La plupart des collectivités du département ne disposant pas de délégation des aides à la pierre (hors le CG, Vannes et Lorient), des actions pourront être menées conjointement avec le Conseil Général afin d'orienter les opérations vers du logement locatif social et de les financer²⁹⁹.

Afin de répondre aux objectifs du PDALPD et de mieux s'adapter aux parcours résidentiels et familiaux parfois « chaotiques », le département soutiendra aussi en particulier le développement de l'offre de logements très sociaux (PLAI).

Le PDH met aussi en avant l'importance d'une articulation des politiques de l'habitat avec les autres politiques sectorielles, en particulier celle des déplacements, que ce soit à l'échelle du département ou des pays et intercommunalités. Les territoires doivent faire face à un allongement constant des distances entre lieu de résidence et lieu de travail, en particulier dans les territoires périurbains, de franges périurbaines et ruraux en voie de périurbanisation.

5.2.3. Focus sur les espaces ruraux

Le PDH du Morbihan distingue deux types de territoires ruraux : rural et rural en voie de périurbanisation.

Les communes dites « rurales en voie de périurbanisation » sont les plus nombreuses du département (65) et comptent 1 200 habitants en moyenne. Elles bénéficient d'un certain renouveau démographique (+ 1,17% entre 1999 et 2007) grâce à l'arrivée de nouveaux ménages. Cependant, sauf exception, elles sont peu dynamiques en matière d'emplois et d'équipements et dépendent donc en partie des principaux pôles urbains les plus proches, se rapprochant en cela des zones périurbaines. Le redressement démographique a permis la progression des constructions de logements neufs, notamment dans le parc locatif qui souffre cependant d'un certain retard. Les orientations en matière de logements dans ces territoires doivent donc se concentrer sur la production de logements adaptés aux nouveaux ménages (locatif privé et social) ainsi que sur l'amélioration de la qualité et du confort de l'habitat afin de rendre le territoire plus attractif. La problématique de l'emploi éloigné doit aussi inciter ces communes à réfléchir à des stratégies de déplacements pour leurs actifs, un point sur lequel le Conseil Général peut les aider plus particulièrement.

²⁹⁹ PDH 56, Fiche-action 2.1.1., pp. 45-46

Les territoires dits « ruraux », qui regroupent 59 communes du département comptant chacune environ 1 100 habitants, connaissent eux au contraire un certain déclin démographique. Malgré l'arrivée de nouveaux ménages, le déficit naturel lié à la forte présence de populations âgées ne permet pas un redressement démographique. Ce sont aussi les communes où le revenu médian est le plus faible, et qui subissent des diminutions du nombre d'emplois sur le territoire – c'est le seul groupe typologique à connaître ces deux phénomènes.

Si l'activité de construction reste modeste sur ces territoires, la période 1999-2007 a tout de même vu une augmentation de 0,9 points du parc locatif social, une tendance qu'il s'agit de soutenir afin de répondre notamment aux besoins de nouveaux ménages actifs qui viendraient s'installer dans ces communes.

6. Favoriser une meilleure articulation entre les politiques locales de l'urbanisme, de l'habitat et des mobilités

6.1. Problèmes posés par la multiplication des documents et des échelles de compétence

Un problème est soulevé par l'aspect intercommunal donné aux PLH. En effet, les leviers d'action principaux en matière d'aménagement et de logement que représentent les permis de construire relèvent du pouvoir communal³⁰⁰. On note souvent aussi, sauf exception, une faible appropriation des PLH intercommunaux, comme documents de référence par les communes, ainsi que des délais importants pour effectuer les mises à jour et en conformité des PLU.

Une solution à ce problème pourrait consister en la généralisation des « PLU facteur 4 » qui regroupent à une même échelle territoriale, celle de l'intercommunalité, tous ces documents de politiques sectorielles et d'urbanisme, dont les PLH. Une autre solution pourrait résider dans le mécanisme de contractualisation adopté par plusieurs agglomérations comme Rennes Métropole et Saint-Brieuc Agglomération pour faire appliquer efficacement leur PLH sur l'ensemble de leur territoire. Ainsi, l'intercommunalité contractualise avec chacune de ses communes membres sur des objectifs qualitatifs et quantitatifs à mettre en œuvre à partir du PLH, notamment au travers de révisions de leurs PLU. Le respect des engagements pris dans le contrat et dans les différentes conventions d'application propres à chaque opération conditionne l'attribution d'aides financières. L'établissement intercommunal s'engage aussi à apporter une aide technique aux communes afin qu'elles traduisent dans leur PLU les objectifs du PLH et du SCoT³⁰¹.

³⁰⁰ Institut d'Aménagement et d'Urbanisme (IAU), Île-de-France, *Le logement, un champ d'études et d'actions pour Paris Métropole – Les PLH, un chantier d'actualité en Île-de-France*, http://www.iau-idf.fr/fileadmin/Etudes/etude_720/Paris_Metropole_Le_logement_2_les_PLH_un_chantier_d_actu_en_IDF.pdf

³⁰¹ « Un pilotage conjoint avec chaque commune », Programme d'Actions, PLH Saint-Brieuc Agglomération

6.2. Quelles actions à l'échelle des territoires en faveur de cette articulation ?

6.2.1. Les références mutuelles entre documents

Rennes Métropole annonce dès l'introduction de son PLH³⁰² son intention de veiller à l'articulation qui peut en être faite avec le SCoT, le PDU et le PLU, tous ces documents étant en effet en cours de révision ou de modification au moment de l'élaboration du PLH, constituant une opportunité intéressante pour augmenter leur cohérence et de les mettre en relation.

Le PLH affirme alors que la problématique de l'habitat ne se limite pas à la question quantitative du logement social ni même à la question du logement en général. Au-delà de tout cela, il faut voir l'équilibre social du territoire, l'accessibilité aux équipements, aux services et aux zones d'emplois, les choix en matière de formes urbaines, le renouvellement urbain et la limitation de l'extension urbaine.

A Brest, on retrouve cette volonté d'articulation assez clairement dans le PDU 2000-2010. L'une des fiches-actions³⁰³ annonce en effet l'ambition de coordonner les politiques de déplacement et d'urbanisme « tant au niveau institutionnel que technique », notamment grâce à la mise en place de groupes thématiques transversaux inter-services et inter-institutions et à la création d'un Observatoire des Déplacements.

De son côté, Saint-Brieuc Agglomération affirme son ambition de faire de son PLH le « volet habitat » de son projet communautaire.

6.2.2. L'exemple de Brest Métropole Océane : la démarche d'élaboration du « PLU Facteur 4 »

Le « PLU facteur 4 » de Brest Métropole Océane est en cours d'élaboration, avec une approbation prévue en octobre 2013. Le terme de « PLU facteur 4 » désigne à la fois :

- l'articulation des 4 outils de programmation et de réglementation de la collectivité : Plan Local d'Urbanisme (PLU), Programme Local d'Habitat (PLH), Plan de Déplacement Urbain (PDU) et Plan Climat Energie Territorial (PCET) ;
- l'engagement validé par le « Grenelle de l'Environnement de 2007 » de diviser par 4 les émissions de gaz à effet de serre en 40 ans.

L'élaboration de ce nouveau « PLU facteur 4 » a pour but de garantir sa compatibilité avec le nouveau SCoT du Pays de Brest, d'y insérer les nouvelles orientations du PLH et du PDU, d'y articuler les actions du PCET et d'assurer un renouvellement urbain et des formes urbaines de qualité.

³⁰² PLH Rennes Métropole, document 1, p. 16

³⁰³ PDU Brest Métropole Océane, Projet n°16, p. 75

6.2.3. PLH et déplacements à l'échelle de Communautés de communes de taille modeste : Coglais communauté et Presqu'Île de Rhuys

Dans son PLH, Coglais Communauté affirme que la question de la qualité de vie résidentielle doit nécessairement être abordé de manière pluridisciplinaire³⁰⁴, mais préfère quand même traiter des questions de déplacements dans un document à part de son PLH, le Plan Global de Déplacements, associé à la création d'une Commission Intercommunale d'Accessibilité. Si la séparation de ces deux documents ne permet pas forcément une articulation optimale, il faut cependant noter l'exemplarité de ce territoire, ainsi que celle de la presqu'île de Rhuys, de s'être doté d'un plan de déplacements alors qu'aucune loi ne les y obligeait – prouvant ainsi que les déplacements ne sont pas qu'un « problème de périurbain » et que les modes alternatifs à la voiture ont aussi leur place dans des territoires ruraux et littoraux.

Quelques réflexions sur le rôle de la Région Bretagne...

Il s'agit de mener, comme il l'a déjà été fait à l'échelle de certains Pays, comme par exemple dans le SCoT de Brest, une réflexion qui lierait le développement économique d'un territoire, qui passe par sa capacité à attirer des ménages actifs jeunes, à de nouvelles formes d'urbanisme qui permettrait cette attractivité. La Région elle aussi aurait tout son rôle à jouer pour permettre une meilleure coordination des différentes politiques d'habitat du territoire, mais aussi leur cohérence stratégique avec les politiques de mobilités, d'environnement ou de développement économique.

La région apparaît aussi comme un acteur privilégié en matière d'observation, et pourrait donc mettre en place un observatoire régional de l'habitat. Sans avoir forcément à créer de nouveaux documents, un premier pas pourrait tout d'abord être de regrouper toutes les initiatives en matière d'habitat contenus dans les schémas existants afin d'avoir une vision claire d'une stratégie régionale de l'habitat.

La création d'un Atlas Régional de l'Habitat (SIG), en lien avec la démarche « GéoBretagne » et avec les problématiques de transports pourrait aussi être un outil utile pour la région et ses partenaires en matière d'observation et de vision globale et stratégique.

³⁰⁴ PLH Coglais Communauté, p. 27

Enquête territoriale - Bibliographie
Rapports et Etudes

INSEE

Pages « logement » du site de l'INSEE : http://www.insee.fr/fr/themes/theme.asp?theme=5&sous_theme=2

INSEE Bretagne, Déplacements domicile-travail : plus nombreux, plus longs et souvent en voiture, Octant

Analyse n° 12, janvier 2011, disponible sur :

http://www.insee.fr/fr/insee_regions/bretagne/themes/octantana/octana12/octana12.pdf

Observatoire des Inégalités

Le poids des dépenses de logement selon les revenus : http://www.inegalites.fr/spip.php?article1537&id_mot=95

Ménages inégaux face aux dépenses énergétiques : http://www.inegalites.fr/spip.php?article924&id_mot=98

Le poids des dépenses de logement selon l'âge : http://www.inegalites.fr/spip.php?article559&id_mot=95

Qualité de vie et logement : http://www.inegalites.fr/spip.php?article558&id_mot=95

La Vie des Idées

Les défis du logement équitable, Entretien avec Vincent Renard : <http://laviedesidees.fr/Les-defis-du-logement-equitable.html>

Faut-il lutter contre l'étalement urbain ? , Entretien avec Eric Charmes : <http://www.laviedesidees.fr/Faut-il-lutter-contre-l-etatement.html>

Informations Sociales

Bonvalet Catherine, « Logement et vie familiale » Un parcours résidentiel en mutations, Informations sociales, 2005/3 n° 123, p. 56-65, disponible sur : <http://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2005-3.htm>

Vanoni Didier, « Aménager les parcours résidentiels des familles » Dans l'agglomération rennaise et les Hauts-de-Seine, Informations sociales, 2006/2 n° 130, p. 38-47, disponible sur : <http://www.cairn.info/revue-informations-sociales-2006-2.htm>

Autres

Fondation Abbé Pierre, 2012, L'état du mal-logement en France, 17ème rapport annuel

Inspection Générale des Affaires Sociales, Développer la fluidité des parcours de l'hébergement au logement, Paris, La Documentation Française, février 2009, 158 p. Disponible sur :

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/rapports-publics/094000479/index.shtml>

Haut Conseil de la famille, Familles et logement, Paris, La Documentation Française, mai 2012, 294p. Disponible sur : <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/124000221/0000.pdf>

ADEME, Qu'est-ce qu'un Plan de Déplacements d'Entreprise ?, disponible sur :

<http://www2.ademe.fr/servlet/KBaseShow?sort=-1&cid=96&m=3&catid=14263>

BAUELLE, G., DARRIS, G., OLLIVRO, J. et PIHAN, J., Les conséquences d'un choix résidentiel périurbain sur la mobilité : pratiques et représentations des ménages, Cybergéo, revue européenne de géographie, n° 287, 15 octobre 2004

Déplacements doux, Vannes Agglo a son plan, Le Télégramme, 7 avril 2010, disponible sur :

<http://www.letelegramme.com/local/morbihan/vannes-auray/vannes/deplacements-doux-vannes-agglo-a-son-plan-07-04-2010-860897.php>

Documents administratifs et officiels

Brest

PLH de Brest Métropole Océane 2008-2013, disponible sur : http://www.brest.fr/mediatheque-du-site/documents/h/02ed4da6f8/document/86/cat_doc/17.html

PDU de Brest Métropole Océane 2000-2010, disponible sur : http://www.brest.fr/uploads/tx_pmpresse/pdu.pdf

SCoT du Pays de Brest, adopté en 2011, disponible sur : <http://www.pays-de-brest.fr/documents-du-SCoT.php>

Coglais

PLH de Coglais Communauté 2010-2015, disponible sur : <http://www.coglais.com/Habitat/Le-Programme-Local-de-l-Habitat-PLH>

PGD de Coglais Communauté

SCoT du Pays de Fougères, approuvé en 2010, disponible sur : <http://pays-fougeres.org/SCoT/telecharger-le-SCoT.html>

Rennes

PLH de Rennes Métropole 2005-2012 (prolongé), disponible sur : <http://www.rennes-metropole.fr/programme-local-de-l-habitat.22041/>

PDU de Rennes Métropole 2007-2017

SCoT du Pays de Rennes, adopté en 2007, disponible sur : <http://www.paysderennes.fr/article/archive/87/>

Rhuys

PLH de la Presqu'île de Rhuys, 2012-2017, disponible sur : <http://www.ccprhuys.fr/fr/information/686/plh>

PGD de la Presqu'île de Rhuys, disponible sur : <http://www.ccprhuys.fr/fr/information/690/plan-global-deplacements>

SCoT de la Presqu'île de Rhuys, approuvé en 2011, disponible sur :

<http://www.ccprhuys.fr/fr/information/1335/le-SCoT-presqu-ile-rhuys>

Saint Briec

PLH de Saint-Briec Agglomération 2012-2017, disponible sur : http://www.saintbriec-agglo.fr/fileadmin/PLH_2012-2017.pdf

PDU de Saint-Briec Agglomération 2006-2016, disponible sur : <http://www.saintbriec-agglo.fr/vie-quotidienne/transports-et-deplacements/plan-de-deplacements-urbains/>

http://www.saintbriec-agglo.fr/fileadmin/plan_deplacements_urbains.pdf

SCoT du Pays de Saint-Briec, adopté en 2008, disponible sur : <http://www.pays-de-saintbriec.org/c/214/p/c8e9430bf7ee9e073d72ec0524b38ed5/Publications-SCOT-documents-approuves-en-2008.html>

GLOSSAIRE

ADDOU	Démarche d'Aménagement et de Développement Durable dans les Opérations d'Urbanisme
AEU	Approche Environnementale de l'Urbanisme
AOMD	Autorité Organisatrice de Mobilités Durables – nouveau nom pour les AOTU ?
AOTU	Autorité Organisatrice des Transports Urbains. Souvent assumé par les EPCI
CABRI	Charte intercommunale de l'Agglomération Briochine, créée en 1988. La Communauté d'Agglomération de Saint-Brieuc Agglomération telle qu'elle existe aujourd'hui a été créée en 1999, mais a gardé l'acronyme CABRI dans son logo jusqu'en 2006 au moins (PDU)
OPAH	Opération Programmée d'Amélioration de l'Habitat
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable. On le retrouve à la fois dans les SCoT et dans les PLU
PCET	Plan Climat Energie Territorial
PDALPD	Plan Départemental d'Action pour le Logement des Personnes Défavorisées
PDE ou	Plan de Déplacements d'Entreprise ou d'Administration (aussi appelé PME :
PDA	Plan de Mobilité d'Entreprise)
PDH	Plan Départemental de l'Habitat
PDU	Plan de Déplacements Urbains
PGD	Plan Global de Déplacements
PLH	Programme Local de l'Habitat. Il est élaboré à l'échelle de la communauté de communes, d'agglomération ou urbaine. Il se compose généralement de 4 grandes parties : - un diagnostic, - des orientations, - un programme d'actions concrètes, - une territorialisation des objectifs par commune membre.
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PTU	Périmètre de Transports Urbains
PSLA	Prêt Social Location-Accession
SCoT	Schéma de Cohérence Territoriale, composé de 3 grandes parties
RP	Rapport de Présentation
PADD	
DOG	Document d'Orientations Générales
TCSP	Transport en Commun en Site Propre (voies de bus réservées par exemple)

Plafonds de ressources pour les différents financements de logement social³⁰⁵ : cas d'un ménage de catégorie 3, comprenant 3 personnes ou 1 personne seule avec une personne à charge ou couple de jeune ménage sans personne à charge. Les ressources prises en compte pour calculer le plafond portent sur la somme des revenus fiscaux de référence de l'ensemble du foyer.

Prêt locatif aidé d'intégration (PLAI)	Prêt locatif à usage social (PLUS)	Prêt locatif social (PLS)	Prêt locatif intermédiaire (PLI)
26 254 €	43 756 €	56 882 €	72 223 €

Aide à la pierre : aides accordées par l'Etat aux maîtres d'ouvrage s'engageant à construire, acquérir ou réhabiliter des logements locatifs sociaux. Ces aides peuvent prendre la forme de primes et de prêts aidés, dont le prêt à taux zéro. Suite à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, l'Etat peut déléguer aux collectivités territoriales ou EPCI concernés sa compétence d'attribution des aides à la pierre, et ce pour une durée de trois ou six ans.

Aire urbaine (INSEE) : ensemble de communes, d'un seul tenant et sans enclave, constitué par un pôle urbain (unité urbaine) de plus de 10 000 emplois, et par des communes rurales ou unités urbaines (couronne périurbaine) dont au moins 40 % de la population résidente ayant un emploi travaille dans le pôle ou dans des communes attirées par celui-ci.

Pôle urbain (INSEE) : unité urbaine offrant au moins 5 000 emplois. Si une commune représente plus de 50 % de la population du pôle urbain, elle est seule ville-centre. Dans le cas contraire, toutes les communes qui ont une population supérieure à la moitié de celle de la commune la plus importante, ainsi que cette dernière, sont villes-centres. Les communes d'un pôle urbain qui ne sont pas villes-centres constituent la banlieue du pôle urbain.

Couronne périurbaine (INSEE) : communes sous influence urbaine du fait des déplacements domicile-travail. Une commune est dite périurbaine si au moins 40% de sa population résidente a un emploi dans un pôle urbain ou des communes attirées par ce pôle.

Espace à dominante rurale (INSEE) : ensemble des petites unités urbaines et des communes rurales n'appartenant pas à une aire urbaine.

Ménage (INSEE) : ensemble des occupants d'un même logement, sans que ces personnes soient nécessairement unies par des liens de parenté (terme utilisé même pour une seule personne).

Ménage modeste : PCS ouvriers et employés – en recherche d'emploi

Ménages de classe moyenne inférieure : PCS professions intermédiaires et employés administratifs – 12 000 à 30 000 € de revenus par an.

³⁰⁵ <http://vosdroits.service-public.fr/F15591.xhtml>

Enquête territoriale – Annexe - Quelques enseignements méthodologiques

Nous avons rencontré quelques difficultés lors de nos recherches préliminaires sur les différents territoires de l'étude, notamment au moment de nous procurer les différents documents d'urbanisme et de planification. A partir de ces difficultés, quelques enseignements méthodologiques pourraient permettre une meilleure collaboration et diffusion des bonnes pratiques entre les différents territoires.

Il serait souhaitable de faciliter l'accessibilité des documents. Il existe sur le site de la DREAL Bretagne des cartes qui recensent les SCoT et les PLH adoptés et en cours de réalisation (présentées ici en annexe) : il serait intéressant que ces cartes deviennent interactives et permettent l'accès aux sites internet où l'on peut télécharger les documents. Seraient également à développer les initiatives similaires à l'Atlas Départemental de l'Habitat créé en Ile-et-Vilaine pour mutualiser toutes les informations et les données relatives à l'habitat et tout ce qui y est lié (démographie, emploi, revenus, etc.) sur un seul même site, avec en plus une vision territoriale et la possibilité de fonctionner par cartographies interactives.

Annexe 2

Tableau des FSL en Bretagne (juin 2012)

CADRE GENERAL			
	Base pour le calcul des aides	Nature des aides	
Côtes d'Armor	Niveau de ressources de l'un des deux mois précédents	Prêt, subvention (possible cumul des deux)	
Morbihan	Ressources perçues au cours des trois derniers mois	Prêt, subvention (possible cumul des deux)	
Ille-et-Vilaine	Moyenne des ressources mensuelles des trois derniers mois	Prêt, subvention (possible cumul des deux)	
Finistère	Moyenne des ressources mensuelles des trois derniers mois	Prêt, subvention à titre exceptionnel (possible cumul des deux)	
AIDES A L'ACCES ET MAINTIEN			
	Plafond de ressources	Modalités d'intervention pour accès	Modalités d'intervention pour maintien
Côtes d'Armor	Barème de ressources particulier	<ul style="list-style-type: none"> - Dépôt de garantie - 1er loyer - Frais d'ouverture des compteurs - Frais de déménagement - Aide à l'équipement (plafonnée à 360 euros) - Frais d'agence, de notaire et de bail - Garantie de paiement (plafonnée à 2 mois de loyer résiduel dans la limite de 190 euros) - Dettes locatives anciennes 	<ul style="list-style-type: none"> - Dettes de loyer résiduel - Charges locatives

Morbihan	Ressources < 67% des plafonds d'accès au logement social	<ul style="list-style-type: none"> - Dépôt de garantie - 1er loyer - Frais d'ouverture des compteurs - Frais d'agence, de notaire et de bail - Garantie de paiement (plafonnée à 12 mois de loyer résiduel dans la limite de 1 500 euros) - Dettes locatives anciennes 	<ul style="list-style-type: none"> - Dettes de loyer résiduel - Charges récupérables (hors frais de poursuite)
Ille-et-Vilaine	Ressources < 65% des plafonds d'accès au logement social	<ul style="list-style-type: none"> - Dépôt de garantie - 1er loyer (et double loyer) - Frais de déménagement - Aide à l'équipement - Frais de négociation - Garantie de paiement - Dettes locatives anciennes 	<ul style="list-style-type: none"> - Dettes de loyer résiduel - Charges locatives - Frais de procédure
Finistère	Plafond de la CMU + 20%	<ul style="list-style-type: none"> - Dépôt de garantie - 1er loyer (et double loyer) - Frais d'assurance et d'agence - Aide à l'installation (non cumulable avec les frais de déménagement) - Frais de déménagement - Garantie de paiement (plafonnée à 3 mois de loyer résiduel sur une durée maximale de 36 mois) - Frais d'ouverture des compteurs - Acquisition d'une caravane (lorsque ce type d'habitat répond aux besoins du demandeur) 	<ul style="list-style-type: none"> - Dettes de loyer résiduel - Charges locatives - Frais de procédure
AIDES AUX IMPAYES DE FLUIDES (eau, énergie, téléphone)			
	Plafond de ressources	Plafond d'intervention	
Côtes d'Armor	Barème de ressources particulier	<ul style="list-style-type: none"> - Aide plafonnée, par année civile, à : - Electricité : 250 euros - Eau, gaz, téléphone : 200 euros 	

Annexe 2 – Tableau des FSL en Bretagne (juin 2012)

Morbihan	Ressources < 45% des plafonds d'accès au logement social	Aide plafonnée, sur 12 mois consécutifs, à : - Eau et énergie : 1350 euros pour une personne seule (450 euros pour un ménage) - Téléphone : 130 euros pour une personne seule (150 euros pour un ménage)
Ille-et-Vilaine	Non renseigné	Non renseigné
Finistère	Plafond de ressources de la CMU	Subvention : - Eau : 100 euros (personne seule) à 170 euros (4 personnes et plus) - Electricité et gaz : 130 euros (personne seule) à 240 euros (4 personnes et plus) - Téléphone
ACCOMPAGNEMENT SOCIAL		
	Durée de la mesure	Modalités d'intervention
Côtes d'Armor	6 mois (40h d'intervention) ou 3 mois (20h d'intervention), renouvelable 2 fois maximum pour une durée de 3 mois	Mesures individuelles et collectives (au titre de la GLA)
Morbihan	12 mois maximum (durée et renouvellement décidés par le Président du Conseil Général)	Mesures individuelles (notamment liées au bail glissant et pour les accédants à la propriété) et générales (occupants des logements temporaires et d'insertion, résidences sociales et au titre de la GLA)
Ille-et-Vilaine	6 à 12 mois, renouvelable une fois	Mesures individuelles et collectives (au titre de la GLA)
Finistère	Non renseigné	Mesures individuelles et collectives (au titre de l'intermédiation locative)

Sources : Départements 29, 22, 56, 35, exploitation et tableaux réalisés par Mme Fanny Thomas, étudiante en master à l'Université de Rennes 1, stagiaire au CESER

Annexe 3

Accord national interprofessionnel
du 18 avril 2012 visant à faciliter
l'accès au logement pour
favoriser l'accès à l'emploi

ACCORD NATIONAL INTERPROFESSIONNEL DU 18 AVRIL 2012
VISANT A FACILITER L'ACCES AU LOGEMENT
POUR FAVORISER L'ACCES A L'EMPLOI

Dans le prolongement de l'accord national interprofessionnel du 8 juillet 2009 sur la gestion sociale des conséquences de la crise économique sur l'emploi et de l'accord du 29 avril 2011 sur le logement des jeunes, les organisations patronales et syndicales de salariés ont inscrit à leur agenda social la définition des orientations politiques à impulser au dispositif Action Logement, en relation avec la situation de l'emploi.

Il existe un lien évident entre le logement et l'emploi

Les entreprises sont de plus en plus sensibles aux difficultés de logement de leurs salariés qui pèsent fortement sur leur budget, leur qualité de vie, en particulier sur le temps de transport pour le trajet domicile/lieu de travail. Cela pénalise l'accès à l'emploi, en particulier pour les jeunes, et la mobilité professionnelle à un point tel que des entreprises en viennent à mettre en œuvre directement des solutions de logement pour leurs propres salariés.

Une étude du Crédoc publiée en juin 2011 révèle ainsi qu'au cours des cinq dernières années, 500 000 personnes en recherche d'emploi auraient effectivement renoncé à un poste parce que cela les aurait contraintes à accroître leurs dépenses de logement.

Dans ce contexte qui amplifie les effets de la crise économique sur l'emploi, sans remettre en cause la non-corrélation directe entre accès et/ou maintien dans le logement et contrat de travail, les organisations patronales et syndicales de salariés se sont fixé pour objectif de rechercher des solutions afin de faciliter l'accès en priorité et le maintien dans le logement pour favoriser l'accès à l'emploi pour les salariés, le recrutement pour les employeurs et de créer les conditions pour que les difficultés de logement ne soient pas un obstacle à la mobilité professionnelle. Le principal levier de cette action est la participation des employeurs à l'effort de construction (PEEC).

Cependant, depuis 2009, les prélèvements excessifs opérés par l'Etat sur la PEEC pour financer des politiques publiques éloignées des besoins directs des salariés, ont fait chuter le montant total des ressources d'Action Logement de 4,2 Mds€ en 2008 à 3,4 Mds€ pour 2014. Dans le même temps, le nombre total d'aides aux salariés qui était encore de l'ordre de 1 000 000 en 2008, n'en représentait quasiment plus que les deux tiers en 2011. Ces évolutions se sont par ailleurs traduites par une dégradation de la trésorerie et des produits d'exploitation des CIL.

Il est à noter que le montant de la collecte est directement lié aux niveaux de l'emploi et des salaires.

Handwritten signatures and initials:

- KA
- MB
- g
- Soc
- SB
- BAV

Les organisations patronales et syndicales de salariés sont légitimes sur la question du logement des salariés

En prenant en compte la participation financière au FNAL, au Fonds national des prestations familiales et au titre de la PEEC qui s'élèvent à un montant total annuel de plus de 14Mds€, les cotisations des entreprises financent près de 40% de l'effort public consacré au logement essentiellement à destination des salariés.

Les organisations patronales et syndicales de salariés, à l'origine de la création des CIL et de la PEEC, ont une véritable légitimité pour s'impliquer dans le logement des salariés. Ils ont à cette fin développé au fil du temps, dans le cadre du 1% logement, devenu Action Logement, une offre de produits et de services diversifiés. Le Conseil d'Etat a largement mis en exergue cette légitimité et ce savoir-faire dans son rapport public 2009 intitulé « Droit au logement, droit du logement ».

En réponse à une question prioritaire de constitutionnalité, le Conseil Constitutionnel a confirmé l'an passé la jurisprudence du Conseil d'Etat suivant laquelle la PEEC a le caractère d'un investissement obligatoire à la charge des entreprises afin de contribuer au logement de leurs salariés, et non celui d'un impôt ou d'une cotisation sociale destiné à financer des dépenses publiques.

Au cours de la période 2009-2010, conformément à leurs engagements, les organisations patronales et syndicales de salariés ont entrepris une rénovation profonde du dispositif Action Logement, tant dans son organisation générale que dans sa gouvernance. Dans son rapport 2010, la Cour des Comptes a souligné ces évolutions conséquentes mises en œuvre dans des délais courts.

C'est pourquoi les parties signataires ont pour ambition de :

- renforcer leur implication dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques de l'habitat aux côtés des collectivités territoriales et autres opérateurs locaux, dans les bassins d'emplois ;
- recentrer les emplois des ressources de la PEEC, suivant une démarche contractuelle, sur la satisfaction des besoins effectifs des entreprises et de leurs salariés ;
- conforter, dans cet objectif, l'organisation du dispositif Action Logement.

DT
VMB
JIC
PP
B
BW
B

Titre I – Propositions relevant des responsabilités propres des parties signataires

Article 1 : Participer activement au recensement régulier des besoins de logement dans les bassins d'emploi

Afin de mieux répondre aux besoins de logement des salariés dans les bassins d'emploi, identifiés par l'INSEE et la DARES, les parties signataires décident de s'engager davantage dans la programmation, la planification et le suivi des politiques locales de l'habitat, en lien avec les élus locaux, les principaux acteurs de l'habitat et les entreprises. Cette démarche, réalisée à partir d'une évaluation des besoins effectifs des entreprises et de leurs salariés, s'exercera dans le cadre des comités territoriaux mis en place par les CIL.

Une méthodologie et des outils communs seront mis en place afin de recenser annuellement ces besoins et de les diffuser aux différents collecteurs.

Afin de contribuer au financement des investissements répondant aux besoins ainsi identifiés, les parties signataires s'engagent à mobiliser les CIL et leurs filiales afin que ceux-ci les prennent en compte dans leurs stratégies d'emploi des ressources d'Action Logement sur leur zone d'intervention.

Article 2 : Adapter l'offre de produits et de services d'Action Logement aux besoins effectifs des entreprises et de leurs salariés

Les parties signataires demandent aux opérateurs d'Action Logement de proposer aux entreprises et à leurs salariés un éventail de solutions à partir d'une écoute active des besoins, au regard d'un parcours résidentiel étroitement lié au parcours professionnel :

- le besoin d'accession à la propriété sécurisée pour l'accédant ;
- le besoin de fourniture d'un logement locatif à l'occasion de l'accès à un emploi, d'une mobilité professionnelle, d'une mutation d'urgence... en sécurisant, le cas échéant, le futur bailleur par un produit de type GRL ;
- le besoin d'amélioration des conditions de logement ou du cadre de vie, à travers notamment la limitation du temps de transport sur le trajet domicile-travail ;
- les besoins spécifiques des jeunes en lien avec l'entreprise, sans préjudice des dispositions de l'ANI sur le logement des jeunes du 29 avril 2011 ;
- les besoins particuliers des salariés
 - en situation de handicap,
 - en difficulté financière ou en perte d'emploi,
 - dans une situation familiale les obligeant à quitter leur domicile.

Dans les bassins d'emploi caractérisés par une offre de logements insuffisante, les parties signataires demandent également aux CIL d'enrichir leur offre de prestations d'accompagnement d'entreprises qui, seules ou de façon collective, seraient disposées à investir directement dans des opérations immobilières afin de loger leurs salariés, au-delà de leur obligation légale de participation à l'effort de construction. A cet égard, les parties signataires demandent que les versements volontaires des entreprises, au-delà de l'obligation légale, soient maintenus hors du champ réglementaire.

AS
VMB
PZ g/b SB
JMC U RRV

Article 3 : Augmenter fortement l'offre de logements locatifs économiquement accessible

L'objectif principal des parties signataires est d'augmenter fortement l'offre de logements locatifs économiquement accessible dans le parc HLM et l'offre d'hébergement collectif destinée particulièrement aux jeunes conformément à l'ANI du 29 avril 2011, ainsi qu'aux salariés en mobilité, selon les besoins des bassins d'emploi.

Pour satisfaire à cet objectif, les parties signataires donnent pour ambition à Action Logement de participer au financement de la production de 100 000 logements/hébergements par an dont le tiers sera construit par les filiales des CIL.

Sur un plan général, elles demandent aux CIL d'intervenir essentiellement sous forme de prêts, de façon équitable et non discriminatoire, aussi bien auprès des Offices Publics HLM (OPH) que des Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH) contrôlées ou non par Action Logement.

A cet égard, elles souhaitent que le financement de la production de 15 000 logements/hébergements par an pendant trois ans, en réponse aux besoins spécifiques des jeunes, constitue effectivement un effort supplémentaire par rapport à leurs interventions courantes dans le logement social.

Les parties signataires proposent de développer, en complément, l'offre locative « intermédiaire » permettant de répondre à toutes les catégories de salariés, dans les zones sous forte tension immobilière caractérisées par une forte amplitude entre les loyers du parc social et ceux pratiqués dans le parc privé (exemple : Région Parisienne, PACA...).

Réaffirmant leur volonté de contribuer à la mixité sociale, elles souhaitent que Foncière Logement puisse assumer financièrement les engagements pris auprès des collectivités territoriales dans le cadre du Plan de Rénovation Urbaine. Foncière Logement doit, en complément des moyens qui lui sont dévolus par Action Logement dans le cadre de l'arbitrage des partenaires sociaux, pouvoir se financer sur les ressources du Livret A (et notamment le PLI).

Article 4 : Favoriser l'accession sociale à la propriété et l'accession de tout salarié selon les besoins des bassins d'emploi

Les parties signataires entendent poursuivre leur politique de soutien à l'accession à la propriété, en complément du dispositif du PTZ+ qui ne concerne quasiment plus que les acquisitions de logements neufs pour les primo-accédants. Cette politique privilégiera :

- l'acquisition d'un logement par les publics éligibles, afin de favoriser le parcours résidentiel des salariés ;
- l'accès à la propriété d'un logement HLM pour les locataires du parc social ;
- avec la mise en œuvre, autant que possible, de garanties de rachat du bien et de relogement.

A cet égard, les parties signataires demandent à l'UESL de faire un audit des conditions actuelles de vente de logements aux locataires du parc social par les organismes HLM sous contrôle d'Action Logement. L'objectif est de développer cette pratique de façon maîtrisée par les partenaires sociaux, suivant des principes et modalités compatibles avec une gestion patrimoniale pérenne des ESH et les moyens financiers des candidats à la propriété, qui seront accompagnés en conséquence.

Le produit de ces ventes, qui consolidera les fonds propres des ESH, sera réinvesti dans la production de logements HLM neufs, dans la proportion d'au moins deux logements nouveaux pour un logement vendu. Lorsque la vente s'effectue dans une commune dont le nombre de logements sociaux est égal ou inférieur au quota de 20% prescrit par la loi SRU, les nouveaux logements devront être construits sur cette même commune. Si la vente s'opère dans une commune ayant plus de 20 % de logements sociaux, le lieu d'implantation des nouvelles constructions sera déterminé selon les besoins.

Article 5 : Sécuriser l'accès ou le maintien dans le logement des salariés et favoriser la mobilité professionnelle

Les parties signataires sont particulièrement attachées à la sécurisation des parcours résidentiels, quel que soit le statut d'occupation du logement (location, accession), afin de faciliter l'accès au logement et la mobilité professionnelle.

Pour faciliter l'accès au parc locatif privé aux nombreux salariés qui n'ont pas accès au parc social ou qui n'ont pas les moyens ou l'envie d'accéder à la propriété, elles proposent :

- de prendre toute disposition (allègement du cahier des charges du produit...) permettant de généraliser la diffusion de la Garantie des Risques Locatifs (GRL) ou, à défaut, de développer tout dispositif de même nature, dans un cadre maîtrisé par les partenaires sociaux,
- d'assurer largement la promotion du produit auprès des entreprises qui pourraient trouver utile de prendre en charge la prime d'assurance, comme le font aujourd'hui des collectivités territoriales, une branche professionnelle, des comités d'entreprise et quelques entreprises, pour soutenir certaines catégories de salariés.

A fin 2011, ce dispositif assurantiel initié par les partenaires sociaux permet l'accès au parc locatif privé, dans des zones de développement de l'emploi, de près de 300 000 personnes dont les 2/3 sont employés en CDD, en intérim ou sans emploi et plus de la moitié âgés de moins de 30 ans.

Pour les propriétaires-occupants en mobilité vers un bassin d'emploi où l'offre s'avère insuffisante, les parties signataires demandent à l'UESL d'envisager :

- pour les ménages contraints de revendre leur bien, la mise en place de dispositifs de sécurité tels des prêts-relais à taux privilégié, des systèmes de portage (voire de rachat) du bien avec aide (voire garantie) au relogement, en adaptant l'aide à la situation du marché ;
- la mise en œuvre d'un partenariat actif avec le FGAS et l'UESAP (ex Crédit Immobilier) visant à mobiliser les compétences des trois organisations afin de sécuriser les engagements des accédants à la propriété, en s'appuyant sur le rapport établi par le Conseil National de l'Habitat en 2009 à propos de la sécurisation de l'accession à la propriété.

Quel que soit le statut d'occupation du logement, les parties signataires souhaitent le maintien des aides financières à la mobilité (de type Mobili-Pass) sous forme de subvention, afin de faire face à des surcoûts qui n'ont pas le caractère d'investissement (prestations d'accompagnement de la mobilité, frais de déménagement, double loyer temporaire...), et la suppression de la condition de ressources introduite dans le décret « emplois » de la PEEC pour 2012/2014.

Handwritten signatures and initials:
 - Top left: A large signature.
 - Below it: MAB.
 - Further down: JMC, SB, AA, U, Bdv.

Article 6 : Contribuer à la mise aux normes énergétiques et d'accessibilité des logements anciens

Les parties signataires estiment que l'activité et les aides de l'Anah sont plus éloignés des besoins effectifs des entreprises et de leurs salariés.

Aussi, en substitution à ce financement, elles proposent de contribuer directement aux politiques publiques entrant dans l'objet de l'Anah en accompagnant les projets et en finançant directement sous forme de prêts (de type Pass-Travaux) les travaux de mise aux normes des logements limitant les charges énergétiques ainsi que les travaux de mise aux normes d'accessibilité :

- de salariés ayant accédé à la propriété dans l'ancien ;
- des bailleurs privés mettant un logement en location à des salariés avec des loyers maîtrisés.

Article 7 : Accompagner les politiques publiques de rénovation urbaine

En complément des interventions de Foncière Logement, les parties signataires sont disposées à contribuer au financement du Plan National de Rénovation Urbaine dont elles sont à l'origine de la mise en œuvre en coopération avec l'Etat. Cependant, les partenaires sociaux souhaitent revenir dès 2013 aux engagements pris initialement dans un cadre conventionnel à hauteur de 470 M€ par an à parité avec l'Etat.

Article 8 : les partenaires sociaux s'engagent, dans un délai de trois ans à compter de la signature du présent accord, à étudier les mesures qu'il serait nécessaire de mettre en œuvre pour que tous les salariés puissent avoir accès à l'ensemble des produits d'Action Logement.

A vertical column of handwritten signatures in black ink. From top to bottom, the signatures are: a stylized signature, 'MRS', a signature with a large flourish, 'JVC', 'FA', a signature with a long vertical line, 'BRV', and 'SB'.

Titre II – Attentes des parties signataires vis-à-vis de l'Etat

Pour permettre la mise en œuvre effective de leurs propositions, les parties signataires expriment les attentes suivantes vis-à-vis de l'Etat.

Sur un plan général, il convient avant tout de libérer massivement du foncier constructible à des conditions abordables selon les besoins des bassins d'emploi, notamment par la mise à disposition de terrains dont l'Etat est propriétaire. Il est par ailleurs indispensable d'adopter une véritable démarche d'urbanisme de projet.

Article 9 : Revenir à une politique contractuelle dans l'affectation des ressources d'Action Logement

La voie réglementaire introduite par la loi MOLLE du 25 mars 2009 ne donne pas satisfaction aux partenaires sociaux signataires :

- cette pratique constitue tout d'abord une atteinte au droit des travailleurs à participer à la détermination collective des conditions de travail (8^{ème} alinéa du préambule de la constitution de 1946) ;
- concernant la programmation 2012/2014, la complexité de la procédure aboutit au fait qu'alors que la concertation entre l'Etat et les organisations patronales et syndicales de salariés a été clôturée par le ministre du logement le 27 juillet 2011, les décrets d'application n'ont été publiés que le 14 mars 2012 ;
- les prélèvements opérés par l'Etat pour le financement de ses agences publiques n'assurent pas un financement pérenne pour ces dernières, déstabilisent le dispositif Action Logement et mettent en danger son modèle économique.

Dans ces conditions, les parties signataires demandent la mise en œuvre d'une véritable politique contractuelle basée sur des plans à cinq ans :

- d'une part, entre les organisations patronales et syndicales de salariés et, d'autre part, entre ces derniers et l'Etat, y compris le Ministère de l'Emploi, pour la définition des grandes orientations politiques ;
- entre Action Logement, les entreprises, les collectivités territoriales et autres acteurs de l'habitat, pour la mise en œuvre des politiques de l'habitat dans les bassins d'emploi.

Article 10 : Recentrer la participation des employeurs à l'effort de construction sur son véritable objet, le logement des salariés

Afin de faciliter l'accès au logement pour favoriser l'accès à l'emploi (cf. arguments développés dans le préambule), les parties signataires demandent à l'Etat de rétablir les conditions nécessaires à la pérennité d'Action Logement, consistant à la fois :

- à redonner la priorité à la satisfaction des besoins des entreprises et des salariés, avec une contribution aux politiques publiques moins élevée ;
- à assurer le financement des investissements de Foncière Logement en rapport avec ses engagements (cf. **article 3**) ;
- à ramener les interventions sous forme de subvention aux agences publiques à une proportion maximale de 25% de la collecte, afin de pallier la chute des retours de prêts.

Handwritten signatures and initials:
Dd
H/B
PB
JMC
SB
BPR

Titre III – Adaptations de l'organisation d'Action Logement

Pour faciliter la mise en œuvre du présent Accord National Interprofessionnel, en complément des attentes exprimées vis-à-vis de l'Etat, les parties signataires s'engagent à adapter l'organisation d'Action Logement.

Article 12 : Affirmer le rôle de tête de réseau de l'UESL et conforter l'organisation des CIL

La première phase de la rénovation de l'organisation et de la gouvernance d'Action Logement entreprise en 2009 s'achève. Elle a débouché sur la constitution d'une vingtaine de groupes (les CIL et leurs filiales) qui ont désormais la capacité à encore mieux accompagner et servir les entreprises et leurs salariés et à s'inscrire dans les politiques de logement conduites par les collectivités territoriales.

L'efficacité opérationnelle de ce nouveau dispositif passe par la constitution autour des CIL fusionnés de véritables groupes de collecteurs/constructeurs/administrateurs de biens, avec pour objectifs :

- d'optimiser l'efficacité et de réduire les coûts de fonctionnement intra-groupes à travers la mise en commun de moyens ;
- de mettre en œuvre une gestion prévisionnelle des emplois au niveau de chaque groupe ;
- d'arbitrer en interne les priorités d'investissement selon les besoins des bassins d'emploi ;
- de développer la coopération inter-groupes ;
- de respecter un équilibre entre le niveau de leur collecte et la dimension de leur patrimoine immobilier.

Suivant les orientations politiques définies et négociées avec l'Etat par les partenaires sociaux, les parties signataires souhaitent renforcer l'autorité de l'UESL vis-à-vis des CIL tout en maintenant leur autonomie de gestion dans le cadre ainsi fixé. Dans cet esprit, afin d'être plus explicite, la notion de « recommandation » s'imposant aux associés collecteurs doit désormais être intitulée « directive opposable ». Cependant, l'UESL n'a pas vocation à devenir une holding immobilière.

Avant toute évolution de l'organisation d'Action Logement conduisant au regroupement des CIL, un état des lieux du réseau existant, prenant en compte les besoins des salariés et des entreprises, fondé sur des critères économiques, financiers, sociaux et géographiques objectifs, partagés entre les organisations patronales et syndicales de salariés devra être réalisé par l'UESL.

La structuration des CIL et leur action doivent prendre en compte une logique territoriale fondée sur les bassins d'emploi, afin d'éviter une logique uniquement concurrentielle préjudiciable au bon fonctionnement du mouvement. Une péréquation des moyens sera mise en place selon les besoins des bassins d'emploi. Le maillage territorial s'appuiera sur la constitution des comités territoriaux visés au premier alinéa de l'article 1.

Article 13 : Gouvernance de l'UESL

Concernant la gouvernance de l'UESL, les parties signataires souhaitent, en confirmant l'équilibre actuel des pouvoirs, permettre une liberté de choix aux instances de l'institution entre la forme avec conseil d'administration ou celle avec conseil de surveillance et directoire telle que prévue actuellement par le code de la construction et de l'habitation, sans être contraints à une solution unique fixée par la loi. Ils demandent aux pouvoirs publics de modifier les textes à cet effet.

9

Ad
Ga
FIB
SMC
BRV
SB

Une fois cette liberté de choix ouverte par la loi, les parties signataires du présent accord se réuniront afin de recommander la forme de gouvernance la plus adaptée aux instances de l'institution.

Article 14 : Maintenir le contrôle des actifs d'Action Logement

Les parties signataires s'engagent à conserver le contrôle direct et indirect des actifs de l'ensemble des opérateurs d'Action Logement, principalement des CIL, financés par la PEEC (titres d'ESH et autres filiales immobilières...).

Article 15 : Valoriser les actifs les moins stratégiques d'Action Logement

Les parties signataires sont déterminées à recentrer la participation des employeurs à l'effort de construction sur son objet fondamental : le développement de solutions de logement permettant de fluidifier parcours résidentiels et parcours professionnels.

Afin de se doter, suivant les situations et les besoins, des moyens financiers complémentaires nécessaires à la mise en œuvre du projet ambitieux développé dans le présent accord pour l'emploi, la qualité de vie des salariés et plus globalement la bonne régulation du marché du travail, les parties signataires autorisent les CIL, en cas de besoin, à valoriser les actifs d'Action Logement répondant le moins à ces objectifs, après agrément préalable du conseil de surveillance de l'UESL.

Article 16 : Clarifier l'offre de produits et de services d'Action Logement, communiquer mieux et davantage

Afin de mettre en œuvre l'article 2, les parties signataires ont pour ambition de revisiter et d'adapter l'offre de produits et de services des CIL.

Afin de valoriser l'ensemble de ces évolutions, les parties signataires souhaitent qu'Action Logement élabore un véritable plan de communication institutionnelle piloté par l'UESL. L'objectif est de « faire savoir » « le savoir-faire » du réseau Action Logement auprès des entreprises, de leurs salariés, des élus et acteurs locaux du logement et de l'habitat, ainsi que des pouvoirs publics.

Les CIL étant devenus des acteurs globaux du logement en lien avec l'emploi, la dénomination réductrice de « collecteur » mérite d'être actualisée.

Article 17 : Gouvernance des CIL

Afin de parfaire la cohérence de la gouvernance d'Action Logement, les parties signataires demandent que la réglementation applicable à la composition du conseil d'administration et à la désignation de son président dans les CIL soit strictement alignée sur les dispositions légales et statutaires applicables à la date du présent accord au conseil de surveillance de l'UESL.

Il sera cependant maintenu dans les conseils d'administration des CIL un collège des entreprises cotisantes à vocation consultative sans droit de vote, de façon à maintenir le lien avec ces dernières.

10



Article 18 : Suivi de l'accord

Il est créé entre les signataires du présent accord un comité de suivi annuel de l'accord chargé notamment de veiller au respect des engagements pris à l'article 8.

Article 19 : Entrée en vigueur de l'accord

L'entrée en vigueur du présent accord est subordonnée à l'adoption des dispositions législatives et réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de l'ensemble de ses articles.

Fait à Paris, le 18 avril 2012

Pour le MEDEF



Pour la CGPME



Pour l'UPA



Pour la CFDT



Pour la CFE-CGC



Pour la CFTC



CERDAN SM

Pour la CGT



Pour la CGT-FO



Annexe 4

La pratique de la conciliation au
Tribunal d'instance de Lorient –
Mme Christine Colas des Francs,
Vice-Présidente au Tribunal de
Grande Instance de Lorient,
chargée du Tribunal d'Instance de
Lorient

LA PRATIQUE DE LA CONCILIATION AU TRIBUNAL D'INSTANCE DE LORIENT

Parmi les principes directeurs du procès civil, figure en bonne place la conciliation. En effet **l'article 21 du Code de Procédure Civile** dispose = "Il entre dans la mission du Juge de concilier les parties". Il s'agit bien d'un appel au dialogue entre les parties sous l'autorité du Juge.

Mais la conciliation, tout comme les autres modes alternatifs ou amiables de règlement des conflits (-par exemple la médiation-), remet en cause l'idée de pré-éminence du procès et la place du droit dans la résolution des conflits, -remise en cause parfois difficile pour une bonne part des occidentaux, particulièrement ceux attachés au système romano-germanique. (N.B. = le système britannique de Common Law utilise déjà largement la transaction).

Or, dans la **philosophie extrême-orientale**, imprégnée en bonne part du principe d'harmonie (-développé notamment par Confucius-), la résolution pacifique des conflits est privilégiée, afin de maintenir ou restaurer au mieux la paix sociale, le travail étant porté sur l'auto-critique, le respect de l'autre, la recherche d'un équilibre entre des exigences discordantes. Le procès est en lui même un trouble = "PROCÈS GAGNÉ, ARGENT PERDU" rappelle un dicton chinois !

Les coutumes africaines ne tolèrent pas non plus le conflit, qui doit se dissoudre dans la PALABRE, cette discussion entre les parties menée devant les SAGES, d'où doit surgir finalement une solution acceptable, nécessaire à la cohérence du groupe et à sa survie. Comme le veut un proverbe africain (Wolof) = "Il n'y a pas deux personnes qui ne s'entendent pas = il y a seulement deux personnes qui n'ont pas discuté !"...

Veut-on d'autres exemples ? **La sagesse libanaise** enseigne que "la conciliation est la Reine des Sentences" et même la Bible, dans le Livre des Proverbes, lance cet avertissement = "C'est ouvrir une digue qu'entamer un procès = avant qu'il ne s'engage, désiste-toi !"...

Pour revenir à **la FRANCE**, rappelons que la conciliation instaurée en 1790-1791 par la Constituante fut hélas considérée rapidement comme un détour inutile et en définitive abandonnée, son caractère obligatoire n'étant vraisemblablement pas du goût des Révolutionnaires ayant succédé à ceux de la Constituante !

Sans remonter aux défunts Juges de Paix, il faut attendre le **Décret n° 78-381 du 20 Mars 1978** pour voir créer l'actuelle institution du "Conciliateur de Justice", appelé à régler à l'amiable les différends, portant sur des droits dont les parties ont la libre disposition, et ce en dehors de toute procédure judiciaire.

Et ce n'est que par **la loi n° 95-125 du 8/02/1995 et son Décret d'application du 22/07/1996** que, devant le bon fonctionnement de cette institution, le législateur a intégré les conciliateurs dans l'institution judiciaire, en autorisant le Juge d'Instance à leur déléguer la tentative préalable de conciliation.

Certes, le Juge peut procéder lui même à cette tentative de conciliation, mais il se heurte à un écueil majeur, à savoir le manque de temps, car il est de plus en plus submergé par les stocks d'affaires à traiter, les ordonnances et jugements à rendre dans des délais raisonnables, sachant que les effectifs de Juges mais aussi de personnel de Greffe sont terriblement insuffisants, au point de placer la France dans les derniers rangs des pays Européens en termes de moyens humains affectés à la Justice.

A l'inverse, le Conciliateur a le temps de rencontrer les parties, une, voire deux ou trois fois, de se rendre sur les lieux du litige, de (leur) proposer une ou des solutions dont elles disposent à leur guise, bien sûr à l'issue de palabres parfois longues et laborieuses, voire même peu amènes.

Et que de succès enregistrés par les Conciliateurs de Justice, succès qui sont "tout bénéfique" =

- d'abord pour les justiciables, heureux de ne pas avoir perdu la face, puisque chaque partie a pu participer activement à l'élaboration de l'accord, et heureux aussi bien sûr d'avoir évité un procès !
- tout bénéfique pour les Tribunaux d'Instance, mais aussi les Tribunaux de Grande Instance, ainsi désengorgés de nombreux procès ;
- enfin, tout bénéfique pour la société civile, puisque la restauration du dialogue et la responsabilisation des parties dans le travail de conciliation participent à l'oeuvre de pacification sociale.

C'est ainsi que, sur la base des bonnes pratiques de certaines juridictions, **la circulaire du 27 Juillet 2006** a invité les Juges d'Instance à développer la conciliation, notamment en utilisant le système dit de la "double convocation", soit d'abord en audience de tentative de conciliation, puis en audience de jugement.

Puis, dans le **Décret n° 2010-1165 du 1^{er} Octobre 2010**, la conciliation a été renforcée comme mode alternatif de règlement des litiges, notamment en =

- étendant le champ d'application de la conciliation déléguée aux Tribunaux Paritaires des Baux Ruraux et Tribunaux de Commerce,
- assouplissant les règles relatives à la tentative de conciliation déléguée, soit hors demande de jugement (article 830 du Code de Procédure Civile), soit après une demande contentieuse (article 845 du Code de Procédure Civile).
- assouplissant aussi le fonctionnement de la conciliation de justice dans les Cantons (-"toilette" du Décret du 20 Mars 1978-).

Enfin le **Décret n° 2012-66 du 20 Janvier 2012 relatif à la résolution amiable des différends** a codifié aux **articles 1536 à 1541 du Code de Procédure Civile** la réforme du 1^{er} Octobre 2010 relative au Décret susvisé du 20 Mars 1978.

Depuis plusieurs années est menée une politique active de recrutement de Conciliateurs de Justice, afin de pourvoir si possible tous les cantons du Tribunal d'Instance de Lorient (conciliations "extra-judiciaires"), mais aussi de constituer parmi ces Conciliateurs une équipe restreinte (4 à 5 membres) intervenant aux audiences ("conciliation déléguée").

Dans cette équipe de Conciliateurs Délégués, **un coordonnateur** a été désigné par ses pairs avec mission d'assurer notamment la liaison avec le Juge Directeur, d'établir avec celui-ci et les Magistrats des modèles type de procès-verbaux de conciliation et fixer avec ses collègues le calendrier de leurs interventions respectives aux audiences de conciliation. Ce Conciliateur a également le rôle de coordonnateur pour l'ensemble des Conciliateurs, permettant ainsi la liaison avec leur Association mais également son homologue du Tribunal d'Instance de Vannes et l'organisation parfois commune d'actions de formation.

Ces cinq Conciliateurs délégués sont désignés par le Premier Président **avec compétence sur tous les cantons du Tribunal d'Instance**, afin de satisfaire aux règles de compétence territoriale en matière contentieuse.

Afin d'animer l'équipe et d'harmoniser les pratiques, les Conciliateurs sont rencontrés à chacune de leurs audiences, soit par le Juge Directeur, soit nécessairement par le Magistrat d'audience, ce qui permet, outre le suivi des affaires confiées, une étroite collaboration Juge//Conciliateur. De plus, des réunions sont organisées régulièrement avec eux, afin de bien définir leurs règles communes d'intervention.

Enfin s'agissant de l'ensemble des Conciliateurs oeuvrant dans leur(s) permanence(s) cantonale(s), est prévue chaque année au moins une réunion générale avec tous les Magistrats tenant des audiences civiles. Outre le compte rendu par chaque Conciliateur de ses activités et l'exposé de ses éventuelles difficultés (d'ordre matériel ou fonctionnel), cette réunion générale est parfois l'occasion d'une formation sur un sujet précis et, en tous cas, un lieu d'échanges fructueux, avec rappel si besoin de règles fondamentales et détermination d'objectifs notamment d'ordre qualitatif (problèmes récurrents évoqués : obligation absolue d'impartialité, neutralité et confidentialité de leurs

écrits, forme et contenu des procès-verbaux, conditions "d'exécutabilité" de leurs procès-verbaux ...). Y sont également évoquées les questions d'affectation territoriale des nouveaux Conciliateurs, de développement de certains secteurs avec nécessité d'affecter un second Conciliateur en renfort etc... (NB. La majorité des Conciliateurs sont affectés sur deux cantons afin d'assurer des remplacements mutuels en cas d'absence ou un renfort en cas de surcharge).

BILAN STATISTIQUE

① Pour apprécier l'ampleur du travail des Conciliateurs de Justice dans les Cantons, sur le seul ressort de l'ancien Tribunal d'Instance de Lorient (-soit avant la fusion avec les deux Tribunaux d'Instance d'Auray et de Pontivy-), **363 affaires en 2009** ont été conciliées définitivement et totalement, en sus de plusieurs autres dizaines d'affaires conciliées au moins partiellement. Ces chiffres, ramenés au seul nombre annuel d'affaires civiles de l'ex-Tribunal d'Instance de Lorient, soit 1100 jugements environ et 1300 injonctions de payer, démontrent amplement la très grande utilité sociale des Conciliateurs de Justice, particulièrement efficaces en matière de conflits de voisinage de tous ordres, mais aussi de litiges locatifs ou relevant du droit de la consommation.

Pour **2011**, soit après la fusion des 3 Tribunaux d'Instance, ce sont **622 affaires** qui ont été **conciliées** par 13 Conciliateurs de Justice, soit un chiffre très important sachant que le ressort de l'ex-Tribunal d'Instance de Pontivy n'est pas encore totalement pourvu en Conciliateurs de Justice. (N.B. = stock d'environ 1500 affaires civiles jugées et environ 2600 Injonctions de Payer).

Mais ces chiffres ne concernent que les succès enregistrés dans les permanences cantonales, tenues par les Conciliateurs généralement en mairie, et non ceux obtenus dans l'enceinte du Tribunal d'Instance.

② En effet, doit aussi être relevé le bilan **des Conciliateurs délégués** intervenant pendant les audiences civiles du Tribunal d'Instance et de la Juridiction de Proximité, réalisant ainsi chaque semaine plusieurs conciliations, constatées par procès-verbal auquel le Juge donne force exécutoire.

Ainsi pour **2011**, ce sont **201 procès-verbaux** qui ont été établis à l'audience par les Conciliateurs de Justice, soit un chiffre très appréciable en termes de gestion des flux.

A - La tentative préalable de conciliation hors procédure contentieuse (article 830 et suivants du Code de Procédure Civile)

Les demandes à ce titre étaient assez rares compte tenu des possibilités offertes dans les permanences cantonales. Mais elle commencent à se développer car exemptées du Droit de Timbre de 35 €. De plus, en cas d'absence prolongée d'un Conciliateur, les Mairies du Canton concerné sont informées de la possibilité pour les justiciables de solliciter auprès du Tribunal d'Instance une tentative préalable de conciliation.

Notons que **le Décret du 1^{er} Octobre 2010** a assoupli les modes de saisine du Juge (-"simple déclaration faite, remise ou adressée au Greffe"-) et rendu cette procédure amiable plus attractive en prévoyant désormais que =

- la demande interrompt la prescription et les délais pour agir,
- la durée initiale est allongée à 2 mois et renouvelable sans limite fixe (-hormis la décision du Juge de clôturer la procédure-),
- l'information des parties est renforcée (-Droit à assistance + possibilité de "passerelle" vers une procédure contentieuse),
- une procédure contentieuse avec jugement peut être sollicitée selon des modalités assouplies (-"passerelle" par simple Déclaration au Greffe si formée dans le délai d'un mois suivant le constat d'échec-).

De plus, tant à l'audience que lors des réunions du Comité de Suivi de la Charte de Prévention des Expulsions, les Offices HLM, pourvoyeurs d'un important contentieux locatif au Tribunal d'Instance de Lorient, sont invités régulièrement à utiliser dès que possible cette procédure, notamment pour de faibles impayés locatifs ou en cas de troubles de jouissance "remédiables".

B - La tentative préalable de conciliation pendant une procédure contentieuse

① La conciliation avant l’audience de jugement = double convocation (article 845 du Code de Procédure Civile)

Avant même la réforme de la carte judiciaire, le Tribunal d’Instance de Lorient avait organisé **la délégation de tentatives de conciliation avant toute audience de jugement** dans une partie des affaires initiées par **Déclaration au Greffe**. Une double convocation était donc envoyée aux parties les invitant à comparaître d’abord en audience de conciliation au sein même du Tribunal d’Instance, puis en cas d’échec, à une audience de jugement fixée environ 1 mois après l’audience de conciliation. Ce délai d’un mois permet au Conciliateur de fixer si nécessaire une deuxième tentative de conciliation avant l’audience.

Suite à la baisse des effectifs des Juges au 1^{er} Janvier 2010, cette pratique a été **généralisée à toutes les Déclarations au Greffe**, certes pour bénéficier du renfort apporté par les Conciliateurs, mais également au regard du succès de cette procédure.

En effet les Conciliateurs de Justice d’une redoutable efficacité et aguerris à l’utilisation des moyens informatiques, parvenaient même à régler "à distance" la plupart des litiges avec les Sociétés de Téléphonie au moyen de courriers, communications téléphoniques ou surtout courriels, permettant ainsi l’évacuation d’affaires qui commençaient à encombrer le rôle de la Juridiction de Proximité. De plus, l’intervention du Conciliateur en amont, même en l’absence de procès-verbal de conciliation accepté par les parties, permettait de faire avancer les débats et de faciliter le règlement du litige.

Ainsi à l’audience de jugement, le Juge soit homologue le procès-verbal de conciliation, soit constate le désistement du demandeur (qui a trouvé finalement un accord avec son adversaire), soit propose à nouveau une tentative de conciliation à ceux qui ne sont pas passés par ce stade (-pour cause d’absence...-), soit enfin traite lui même l’affaire.

② La conciliation lors de l’audience de jugement (article 845 du Code de Procédure Civile)

Cette mesure, rarement utilisable dans les contentieux du Tribunal d’Instance (hors baux) en raison d’une forte représentation par Avocats, est toutefois utile dans bon nombre de dossiers de la Juridiction de Proximité en raison de la comparution personnelle des parties.

Toutefois, cette mesure concerne essentiellement les litiges locatifs, de telle sorte qu’ont été créées deux audiences mensuelles spécifiquement dédiées aux baux.

Si l’audience est chargée, notamment avec un nombre important de nouvelles demandes de résiliation de bail, il est fait appel à un deuxième conciliateur en sus de celui déjà prévu (NB. Chacun d’eux dispose d’une salle avec informatique).

En tout début d’audience, avant la mise en état, il nous est paru important que le Juge **informe** les particuliers de la présence d’un ou de deux Conciliateurs de Justice, de son intention d’inviter les parties à le rencontrer, et des avantages principaux de la conciliation, ce qui permet une réflexion de celles-ci sur cette opportunité voire la préparation de la discussion avec le Conciliateur.

Certes lors de l’appel du dossier, le Juge doit exceptionnellement être persuasif pour vaincre si possible les résistances de certains justiciables, (-résistance plus à discuter avec l’adversaire qu’à rencontrer le Conciliateur...-) en rappelant que le procès-verbal de constat d’accord rendu exécutoire a les mêmes valeur et force exécutoire qu’un jugement.

En matière de résiliation de bail, il arrive que seul un membre du couple locataire se présente en déclarant représenter son conjoint. Or ce défaut de comparution d'un des membres du couple peut empêcher un accord total, puisqu'en matière de conciliation de justice la comparution personnelle des parties est exigée. Ainsi pour les couples non séparés et en accord avec les Offices Publics de l'Habitat, il a été décidé d'accepter le pouvoir aux fins de conciliation.

Cette pratique, peut être plus "ante legem" que "contra legem", n'a à ce jour posé aucune difficulté au stade de l'exécution des procès-verbaux. De toutes façons, un tel procès-verbal reste pleinement valable à l'égard du conjoint qui a comparu et signé le procès-verbal de conciliation, seule pouvant être soulevée une inopposabilité à l'autre conjoint. Il y a lieu de rappeler que le Juge peut fort bien ne pas donner force exécutoire à un tel procès-verbal, bien sûr en expliquant aux parties le motif de sa décision. Mais par précaution, un accord écrit du conjoint non comparant déclarant accepter les termes du procès-verbal peut être sollicité afin d'être annexé au procès-verbal de constat avant toute homologation par le Juge : en effet **le Décret du 1^{er} Octobre 2010** a prévu une telle possibilité de constat "à distance" en modifiant **l'article 9 du Décret du 20 Mars 1978**.

Cette dernière disposition a du reste été codifiée dans **le nouvel article 1540 du Code de Procédure Civile résultant du Décret n° 2012-66 du 20 Janvier 2012** relatif à la résolution amiable des différends, ce qui nous semble pouvoir valider la pratique du constat "à distance" lors de conciliations déléguées. Dans une telle hypothèse, il incombe au Conciliateur de Justice de parfaire son constat après l'audience en visant l'écrit sus-visé du conjoint non comparant et en l'annexant à celui-ci, le Juge ne donnant force exécutoire qu'une fois accomplie cette formalité.

Du reste cette pratique du constat dit "à distance" en raison de l'éloignement d'une partie tend à se développer pour les conciliations réalisées sur double convocation, particulièrement en matière de téléphonie, puisque le Conciliateur traite directement avec le responsable du Contentieux des principales sociétés de téléphonie.

Au "pire", cet accord resterait valable en tant que transaction, puisque selon l'article 417 du Code de Procédure Civile, l'Avocat ou la personne investie d'un pouvoir de représentation en justice est réputé(e) à l'égard du Juge ou de la partie adverse avoir reçu pouvoir spécial pour transiger (Civ. 1^{ère} 07.07.1987), pour acquiescer à la demande ou au jugement, faire ou accepter des offres, un aveu ou un consentement.

③ La conciliation après les débats (article 845 du Code de Procédure Civile)

Se fondant encore sur **l'article 845 du Code de Procédure Civile**, qui dispose que le Juge peut "à tout moment de la procédure" inviter les parties à rencontrer un Conciliateur de Justice, **le Tribunal peut exceptionnellement par jugement** ordonner la réouverture des débats pour tentative de conciliation, alors même parfois que l'une ou les deux parties est (sont) représentée(s) par un Avocat. De telles décisions peuvent intervenir notamment dans des litiges exigeant des vérifications concrètes sur place (ex : litige avec un vendeur de meuble ou un prestataire de services ou en matière de distance de plantations...).

Bien sûr, une nouvelle date d'audience de jugement doit être prévue en cas d'échec de la conciliation. Une telle tentative de conciliation évite une mesure d'instruction nécessairement onéreuse et longue outre une perte de temps du Juge sur des litiges de faible importance en valeur financière, mais qui nécessitent le traitement parfois chronophage de plusieurs questions de droit !

④ Conciliation et Injonction de Faire

Encore trop méconnue et faiblement utilisée, la procédure d'Injonction de Faire peut bénéficier utilement d'une tentative de conciliation.

Ainsi, connu des Associations de Consommateurs pour son utilisation aisée et efficace de l'ordonnance d'Injonction de Faire, notamment pour des litiges de consommation mais aussi des affaires simples de travaux de construction (-par ex. = garantie de parfait achèvement-); le Tribunal d'Instance de Lorient est de plus en plus saisi par des locataires ou leur représentant associatif agréé (article 24-1 de la loi du 6 Juillet 1989) aux fins d'exécution par le bailleur des travaux nécessaires à la cessation de l'indécence (article 6 de la loi du 6 Juillet 1989).

Quelle que soit la nature du litige objet de la requête en Injonction de Faire, rien n’interdit au Juge de proposer au requérant une tentative de conciliation déléguée à un Conciliateur de Justice, l’affaire ne revenant au Juge qu’en cas d’échec de celle-ci.

C - Conciliation et contentieux de résiliation bail

① Un traitement "social" facilité par la Conciliation

Le volume important des actions en résiliation bail/expulsion, initiées en bonne part par les Offices Publics de l’Habitat et Sociétés D’HLM a conduit les Juges du Tribunal d’Instance de LORIENT à une concertation régulière avec leurs représentants, concertation renforcée par la signature en Avril 2009 de la **Charte Départementale de Prévention des Expulsions** et la participation des Magistrats aux réunions du **Comité de suivi de cette Charte** (-dont sont membres notamment les représentants des bailleurs institutionnels, des associations de locataires et bailleurs privés, des Huissiers de Justice et Avocats en sus de diverses administrations et organismes tels CAF, PACT-ARIM, ADIL etc...-).

Sera en outre rappelée l’évolution législative (**Loi SRU du 13.12.2000, Loi de Cohésion Sociale du 18.01.2005**) vers une extension des dispositions protectrices d’Ordre Public de **l’article 24 de la Loi du 06 Juillet 1989** imposant diverses formalités et conditions pour la résiliation d’un bail d’habitation et prévoyant l’octroi de délais de paiement avec suspension des effets de la clause résolutoire, tout comme l’obligation faite désormais aux services ou organismes sociaux saisis par le Préfet (-obligatoirement destinataire de la demande de résiliation de bail-) de *"réaliser une enquête financière et sociale au cours de laquelle le locataire et le bailleur sont mis en mesure de présenter leurs observations"*, au besoin par observations écrites jointes à l’enquête (**-loi du 25.03.2009-**).

Manifestement la lettre et l’esprit de ces textes ne pouvaient qu’inviter à un traitement "social" de ce contentieux, afin de résoudre les litiges locatifs en amont pour limiter le nombre d’expulsions, -encore trop élevé si on peut considérer à notre époque que chaque expulsion est une sorte de "trouble" à l’ordre social par son caractère assez traumatisant (-même pour les voisins des expulsés-) et par la vraisemblance d’une absence de solution de re-logement pour les expulsés..., auxquels ne pourrait rester que la rue pour dormir!

Du reste, pour une mise en alerte rapide des services administratifs et organismes sociaux concernés, prêts à rechercher des aides sociales et/ou une solution de re-logement, le Tribunal d’Instance de LORIENT s’est engagé à communiquer au Représentant de l’Etat toutes ses décisions en matière d’expulsion, y compris celles prévoyant un sursis à résiliation avec délais de grâce et celles relatives à la suspension provisoire d’expulsion en matière de surendettement (article L 331-3-2 et L 331-7-3 du Code de la Consommation), appliquant ainsi les dispositions de **l’article L 613-2-1 du Code de la Construction et de l’Habitat** [-prévoyant que le Juge qui ordonne l’expulsion *"peut, même d’office, décider que l’ordonnance ou le jugement sera transmis au Représentant de l’Etat dans le département, en vue de la prise en compte de la demande de relogement dans le cadre du Plan Départemental d’Action pour le logement des personnes défavorisées"*-].

Mais bien en amont, toujours dans le cadre de **la Charte de Prévention des Expulsions**, nous nous sommes engagés à =

➤ verser aux débats les conclusions de l’évaluation sociale, mesure particulièrement utile en cas de défaut de comparution du locataire, notamment si celui-ci a formé une offre d’apurement, laquelle est alors discutée avec le bailleur ;

➤ et par conséquent à renvoyer si besoin à une audience ultérieure les affaires sans comparution du locataire, si les Services Sociaux n’ont pas eu le temps de finaliser leur enquête ou leur procédure de convocation//rencontre à domicile du locataire.

Certes, au delà de ces engagements formels, et bien que cela ne puisse être mentionné dans la Charte, les Juges du Tribunal d’Instance de LORIENT recherchent autant que possible des mesures de sursis à résiliation avec mise en place d’un plan d’apurement, particulièrement en accord avec les Sociétés d’HLM ou Offices de l’Habitat, principalement soucieux d’une intervention judiciaire aux fins de rappel à la loi et responsabilisation de leurs locataires solvables, parfois négligents ou préférant payer leurs crédits à la consommation plutôt que leur loyer... !

Afin de limiter les coûts de procédure, restant souvent à la charge du bailleur en cas d'insolvabilité ou faible solvabilité du locataire, il a été convenu depuis longtemps avec ces Offices et Sociétés d' HLM l'abandon par eux du commandement de payer visant la clause résolutoire moyennant le maintien de notre jurisprudence de sursis à résiliation sous condition de respect par le locataire du Plan d'Apurement = il convenait en effet par souci d'équité d'assurer un traitement similaire aux deux types de procédure (constat résiliation par acquisition de la clause résolutoire// prononcé résiliation sans commandement préalable) toutes deux fondées sur l'article 24 de la loi du 6 Juillet 1989 relative à l'amélioration des Rapports Locatifs.

C'est dans cet esprit et cette dynamique de recherche d'un juste équilibre entre les droits et obligations de chaque partie [-N.B. en cas de sursis à résiliation, une résiliation de plein droit du bail est prévue à défaut pour le locataire de payer une ou deux mensualité(s) du plan en sus du loyer courant avec charges-] que s'inscrit l'intervention des Conciliateurs de Justice =aux audiences de baux, ceux-ci traitent désormais la plupart du contentieux des Sociétés d'HLM/ Offices Publics de L'Habitat avec l'entier accord de ces bailleurs, en appliquant les règles directrices définies par les Juges et en utilisant des modèles de procès-verbaux calqués en bonne part sur nos jugements de sursis à résiliation.

Mais leur intervention est également bien acceptée par les particuliers bailleurs privés, dont bon nombre consent à une conciliation.

Quant aux locataires, ils acceptent tous une tentative de conciliation et en sortent responsabilisés, les échecs dans la bonne exécution des procès-verbaux étant alors peu nombreux.

② L'exécution des procès-verbaux de constat d'accord avec sursis à résiliation

S'est également posée la question de l'exécutabilité des procès-verbaux des Conciliateurs constatant un accord des parties sur un sursis à résiliation du bail avec faculté **d'expulsion** en cas de non respect du plan d'apurement mis en place.

En effet, selon une conception classique, de tels procès-verbaux signés uniquement par le Conciliateur de Justice et non par le Juge, -même si ce dernier lui a donné force exécutoire- ne peuvent faire l'objet d'une exécution forcée que sur les biens meubles de la partie qui s'est obligée = ils ne pourraient donc fonder une procédure d'expulsion.

Or cette conception restrictive estimant qu'une expulsion ne peut être poursuivie que sur la base de deux sortes de titres exécutoires, à savoir les décisions de justice et le procès-verbal de conciliation exécutoire signé par le Juge lui même, nous semble devoir être dépassée.

En effet, la lettre même de **l'article 61 de la Loi du 9 Juillet 1991** sur les voies d'exécution ne distingue pas selon que le procès-verbal de conciliation exécutoire a été signé par le Conciliateur ou uniquement par le Juge. De plus, l'important développement de la conciliation suite aux différentes réformes sus-rappelées intervenues après cette loi du 9 Juillet 1991 semble permettre une assimilation de ces deux sortes de procès-verbaux, étant précisé que lorsqu'un Tribunal dispose d'une équipe de Conciliateurs actifs, le Juge ne réalise quasiment plus un seul procès-verbal de conciliation, puisque se réservant uniquement les jugements en cas d'impossibilité de conciliation.

A cet égard, il doit être souligné que les Huissiers de Justice du ressort du Tribunal d'Instance de Lorient n'ont jamais émis la moindre difficulté sur cette question, leur seul souci ayant été la qualité des procès-verbaux de conciliation notamment en terme de précision des mesures pouvant faire l'objet d'une exécution forcée en cas de non respect de l'accord.

Devant un tel succès, on ne peut que souhaiter un développement plus important de la Conciliation de Justice, tant dans les cantons qu' au sein du Tribunal d'Instance. Mais cela nécessite encore une évolution des mentalités et quelques réformes.

① La conciliation déléguée, encore plus que celle pratiquée dans les cantons, exige des Conciliateurs compétents, bien au fait des réalités sociales et du fonctionnement judiciaire (-au moins du Tribunal d’Instance et du Tribunal de Grande Instance-) = une formation qualifiante de ceux-ci par l’ENM devrait être instaurée et imposée à tous les conciliateurs souhaitant être délégués par le Juge.

② Le bénévolat des Conciliateurs a des limites, puisqu’il empêche de recruter des personnes ne disposant pas de revenus, seuls des retraités ou femmes au foyer pouvant s’offrir ce luxe... Il nous semble donc que la rémunération des Conciliateurs de Justice, auxquels sont déléguées des tentatives de conciliation, devrait être la règle. Rappelons que les Médiateurs Pénaux sont rémunérés, ce qui ne porte pas atteinte à leur honneur... mais facilite leur recrutement !

③ Le développement de la conciliation de justice sur le ressort du Tribunal d’Instance ne peut continuer à reposer sur les seuls épaules du Juge Directeur, qui du reste est parfois peu sensibilisé à ce mode amiable de règlement des litiges et/ou surtout ne dispose pas du temps nécessaire et d’un réseau relationnel pour recruter des conciliateurs. Il en résulte une forte disparité au niveau national, nécessairement préjudiciable aux justiciables puisque n’est pas assuré à tous un traitement égal dans l’accès à la conciliation de justice.

Si une réflexion doit être engagée pour remédier à cette situation, d’ores et déjà devrait être plus appliquée **la circulaire ministérielle du 24 Janvier 2011** (-prise pour l’application **du Décret n° 2010-1165 du 1^{er} Octobre 2010** relatif à la conciliation et à la procédure orale-) donnant un rôle important au **Magistrat Coordonnateur de la Cour d’Appel**, lequel, sous l’autorité du Premier Président, peut impulser une véritable politique de développement de la conciliation de justice sur tout le ressort de la Cour d’Appel.

Rappelons en effet certaines dispositions essentielles de cette circulaire sur la mission et le rôle de ce Magistrat Coordonnateur, qui doit établir un rapport annuel d’activité =

"Le rôle du Magistrat Coordonnateur au sein de la Cour d’Appel :

La mission de coordonner l’action des Conciliateurs de Justice et des Médiateurs recouvre principalement des fonctions d’animation et d’administration parmi lesquelles :

- l’organisation et la participation à des réunions thématiques regroupant les acteurs concernés, les Juges d’Instance, les Juges de Proximité, les Juges Consulaires etc... ;

- l’élaboration et la gestion d’un tableau de suivi de l’activité des Conciliateurs de Justice et Médiateurs du ressort ;

- la formulation de propositions d’évolution des modes alternatifs de règlement des conflits au Premier Président ;

- assurer la liaison avec l’Ecole Nationale de la Magistrature (ENM) s’agissant de l’organisation de session de formation des Conciliateurs de Justice.

Il est essentiel que le Magistrat Coordonnateur s’attache, avec les concours des Magistrats intéressés, à conduire une réflexion sur les évolutions des pratiques en matière de conciliation et de médiation. A ce titre, l’organisation de réunions de service régulières, avec l’aide du Directeur de Greffe, paraît essentielle....

Le rôle du Magistrat Coordonnateur avec les partenaires institutionnels :

La création d’un Magistrat Coordonnateur répond à la nécessité d’une coordination accrue entre les acteurs, les Juges d’Instance, les Conciliateurs de Justice, les Médiateurs, l’ENM, les Associations de Conciliateurs et de Médiateurs, l’Association Nationale des Juges d’Instance (ANJI) et la Chancellerie notamment, qui passe par l’organisation de rencontres systématiques. Au regard des données qui lui seront fournies par les partenaires, le Magistrat Coordonnateur peut utilement mettre en place un tableau de bord de suivi ou tout autre outil renseignant les procédures engagées, leur taux de réussite, les difficultés rencontrées usuellement, les formations organisées, les besoins recensés ou toute observation utile formulée auprès des partenaires locaux..."

⊗ Et lorsque la France disposera d’un bon maillage territorial avec de nombreux Conciliateurs de Justice compétents, on pourra alors rêver de l’instauration d’une obligation de tentative de conciliation avant toute saisine d’une juridiction civile, du moins dans certains contentieux (ex = problèmes de voisinage, litiges en matière de contrats de vente ou prestations de service relevant du Code de la Consommation etc...). Ce serait responsabiliser nos concitoyens, particuliers ou professionnels que de leur rappeler leur devoir impérieux de dialogue et de recherche d’une solution amiable, en dehors de toute procédure judiciaire.

Bien sur, une telle évolution touche aussi le rôle du Juge Civil, qui doit devenir un "facilitateur" de dialogue avant de recourir à son rôle traditionnel de Juge qui tranche un conflit. Et cette nouvelle fonction s’inscrit parfaitement dans l’esprit de notre époque, pénétrée d’information et de communication, et surtout dans l’esprit d’une démocratie, laquelle ne peut que rechercher la paix sociale. Acteur social, le Juge ne peut qu’accompagner une telle évolution pour le bien de tous.

Le 15 Mai 2012

Ch. COLAS des FRANCS

Vice Présidente au Tribunal de Grande Instance de Lorient
chargée du Tribunal d’Instance de Lorient (56)

Annexe 5

Endettement - Données de la Banque de France en Bretagne

Tableau 5. Indicateurs statistiques surendettement
Volumétrie - Bretagne

	2007	2008	2009	2010	2011
Dossiers déposés	7 627	8 069	9 185	9 364	9 945
Dossiers recevables	/	7 250	8 214	8 262	9 037
Dossiers traités	/	/	9 253	8 995	10 122

Source : Banque de France

Tableau 6. Typologie de l'endettement
Année 2011

	Encours des dettes (millions d'€)	Nombre total de dossiers	Nombre de dettes	Part dans l'endettement global (en %)	Endettement moyen (en €)	Dossiers concernés (en %)	Nombre moyen de dettes (en unité)
Dettes financières	254,52	8 498	43 533	80,57	29 950,14	94,07	5,12
Dettes immobilières	82,36	917	1 897	26,07	89 819,42	10,15	2,07
Dettes à la consommation	163,4	7 893	33 825	51,73	20 701,79	87,37	4,29
Dettes financières diverses (dt soldes débiteurs)	8,75	5 902	7 811	2,77	1 483	65,33	1,32
Dettes de charges courantes	28,17	7 148	29 439	8,92	3 941,16	79,12	4,12
Autres dettes	33,21	5 128	12 462	10,51	6 476,52	56,76	2,43
Endettement global	315,9	9 034	85 434	100	34 967,82	100	9,46



Indicateurs statistiques sur le surendettement
Synthèse
mai 2012
BRETAGNE

	mars 2012	avril 2012	mai 2012 (1)	Cumul de janvier à mai		année 2011
				2012	2011	
Dossiers déposés	979	795	690	4 026	4 673	9 945
Dossiers recevables	764	681	757	3 544	3 966	9 037
Dossiers traités par les Commissions	849	824	822	4 311	3 854	10 122
- Plans conventionnels conclus	311	335	298	1 690	1 582	4 234
- Mesures imposées et recommandées élaborées	167	120	104	717	593	1 757
- Mesures de rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire (LJ)	224	223	239	1 142	914	2 316
- Dossiers clôturés	96	91	126	515	478	1 181
- Dossiers irrecevables	41	50	49	212	248	550
- Autres sorties (dont dossiers jugés irrecevables)	10	5	6	35	41	84

Commentaire

690 dossiers de surendettement ont été déposés au cours du mois de mai 2012.

Le nombre de dossiers déposés au cours des douze derniers mois (de juin 2011 à mai 2012) s'élève ainsi à 9 298, soit une variation de -7,39% par rapport aux dépôts enregistrés lors des douze mois précédents (de juin 2010 à mai 2011).

Au cours de ce mois, la ou les commission(s) de surendettement a ou ont traité, au total, 822 dossiers en faisant usage des différentes possibilités ouvertes depuis la mise en œuvre de la loi n°2010-737 du 1er juillet 2010 portant réforme du crédit à la consommation.

(1) Données provisoires

Précision : les données annuelles tiennent compte d'événements (décisions judiciaires, réouvertures de dossiers clôturés...) pouvant être intervenus sur certains dossiers après l'établissement des données mensuelles publiées en cours d'année. Ceci peut amener des décalages à la marge entre les données annuelles et les données mensuelles publiées antérieurement.



Indicateurs statistiques sur le surendettement à fin mai 2012

BRETAGNE

	année 2010	année 2011	Cumul de janvier à mai	
			année 2012	année 2011
Dossiers déposés (en nombre)	9 364	9 945	4 026	4 673
Dossiers soumis pour examen de recevabilité (en nombre)	8 710	9 556	3 723	4 213
- Dossiers recevables (1)	8 262	8 037	3 544	3 966
- Dossiers irrecevables (A)	494	550	212	248
Décisions d'orientation des Commissions (en nombre)	8 443	9 292	3 662	4 071
- vers une procédure de rétablissement personnel avec ou sans liquidation judiciaire (LJ)	2 276	2 715	1 155	1 115
- vers une procédure amiable	6 167	6 577	2 507	2 956
Mesures de rétablissement personnel (en nombre) (B)	1 831	2 316	1 142	914
- Recommandations d'effacement de dettes (PRP sans LJ)	178	2 283	1 120	903
- Accords débiteurs sur les demandes d'ouverture d'une PRP avec LJ	4	33	22	11
- Accords des débiteurs sur les demandes d'ouverture d'une PRP, selon dispositions antérieures au 01/11/2010	1 648	0	0	0
Phase amiable (en nombre)	6 126	6 268	2 444	2 252
- Plans conventionnels conclus (C)	4 350	4 234	1 690	1 582
- Constats de non accord entérinés	1 776	2 034	754	670
Demandes de mise en œuvre de la phase des mesures imposées et recommandées (MIR) (en nombre)	1 505	1 835	663	619
Mesures imposées et recommandées élaborées par les Commissions (en nombre) (D)	1 487	1 757	717	593
- Mesures imposées élaborées	246	890	371	292
- Mesures recommandées élaborées	228	867	348	301
dont mesures de suspension d'exigibilité	139	503	222	169
Recommandations élaborées selon dispositions antérieures au 01/11/2010	1 013	0	0	0
Dossiers clôturés toutes phases (en nombre) (E)	744	1 181	515	476
Autrs sorties (dont dossiers jugés irrecevables) (F)	ND	84	35	41
Dossiers traités par les Commissions (en nombre) (A+B+C+D+E+F)	8 906	10 122	4 311	3 854
Renvoi des dossiers par les juges aux Commissions (en nombre)	246	229	51	98
Recommandations homologuées par les juges (en nombre)	1 132	2 088	1 135	661

(1) dossiers déclarés recevables par la commission ou par le juge à la suite d'un recours

Annexe 6

Tableau des aides d'Action logement (décembre 2012)

Tableau des aides d’Action logement aux salariés et autres particuliers (au 14/12/2012)

– Réalisation CESER Bretagne –

Détail et actualisation sur <http://www.actionlogement.fr/>

Nature de l’aide	Intitulé	Objet	Bénéficiaires	Modalités	Conditions particulières
Locataires	Offre de logements locatifs	Accès à l’offre de logements locatifs sociaux et intermédiaires d’Action logement	Salariés entreprises >= 10 salariés	Attribution de logements dans le parc d’Action logement	
	Avance LOCA-PASS	Avance gratuite du dépôt de garantie	-Salariés -Jeunes < 30 ans	Avance financière (prêt à taux zéro)	
	Garantie LOCA-PASS	Acte de garantie et de caution annexé au bail d’habitation	-Salariés -Jeunes < 30 ans	-Prise en charge de 9 mensualités de loyers et charges -Engagement de caution pour 3 ans	
Propriétaires accédants ou non accédants	Prêt pour acquisition dans l’ancien sans travaux	Prêt immobilier sous conditions de ressources	-Salariés entreprises >= 10 salariés -Locataires sortant du parc HLM	Prêt limité à 30% du coût total	-Conditions de ressources < plafonds PLI
	Prêt pour construction ou acquisition dans le neuf	Prêt immobilier sous conditions de ressources	-Salariés entreprises >= 10 salariés -Locataires sortant du parc HLM	Prêt limité à 30% du coût total	-Conditions de ressources < plafonds PLI

Nature de l'aide	Intitulé	Objet	Bénéficiaires	Modalités	Conditions particulières
	Prêt travaux d'amélioration et d'agrandissement	Prêt immobilier sous conditions de ressources	-Salariés entreprises >= 10 salariés	Prêt limité à 10 000 € majoré si amélioration performance énergétique	-Conditions de ressources < plafonds PLI
	Prêt travaux en faveur des copropriétés dégradées	Prêt immobilier sous conditions de ressources	-Salariés entreprises >= 10 salariés	Prêt limité à 10 000 €	-Conditions de ressources < plafonds PLI -plan de sauvegarde ou OPAH
	Prêt travaux ou subventions pour l'adaptation du logement des personnes handicapées	Prêt ou subvention	-Salariés entreprises >= 10 salariés -Ascendants ou descendants	Prêt limité à 50% du prix de l'opération, plafonné à 16 000 €, durée de 10 ou 15 ans	-Accord préalable d'organismes spécialisés (MDPH, Pact...)
Salariés en difficulté	Prêt pour allègement temporaire de quittance	Prêt à taux zéro pour le paiement total ou partiel des loyers et charges	-Salariés entreprises >= 10 salariés en difficulté -Demandeurs d'emploi dont le dernier employeur était assujetti au 1 %	Prêt plafonné selon zone géographique entre 11200 € et 17 600 €	-Financement des arriérés limité à 3 mois.

Nature de l’aide	Intitulé	Objet	Bénéficiaires	Modalités	Conditions particulières
	Prêt SECURI-PASS	Prêt à taux zéro sous conditions de ressources et de situation	-Salariés entreprises ≥ 10 salariés en difficulté : chômage, forte réduction ressources suite éclatement familial, maladie, baisse non prévisible de revenu -Demandeurs d’emploi dont le dernier employeur était assujetti au 1 %	-Prêt sur 15 ans maxi, 100 % des mensualités d’emprunts immobilier nettes d’APL, limité à 850 € par mensualité pendant 6 mois, renouvelable 1 fois ; soit avance maxi = 10 200 €	-Revenus n-2 < plafonds PLI -Taux d’endettement des charges à caractère immobilier $\geq 40\%$ ou baisse ressources > 30% -Séparation : aide à celui qui conserve la charge du logement (résidence principale)
	Prêt pour refinancement de prêt immobilier plus onéreux	Prêt immobilier de refinancement ou de remboursement d’impayés de charges d’emprunt	-Accédants en difficulté : salariés entreprises ≥ 10 ; ou propriétaire occupant copropriété dégradée	Prêt de 40 000 € maxi pour : - le remboursement total ou partiel de prêt immobilier plus onéreux - le remboursement total ou partiel des impayés de charges d’emprunt lorsqu’ils sont causés par une situation économique (chômage, préretraite...) ou	-Situation de déséquilibre financier : *baisse revenu ménage > 30% *ou taux d’effort charges immobilières > 40% (emprunt, énergie, eau, assurance habitation, impôts locaux) *ou saisine commission de surendettement

Nature de l'aide	Intitulé	Objet	Bénéficiaires	Modalités	Conditions particulières
				familiale (séparation, divorce, décès)	
	Prêt pour rachat de logements d'accédants en difficulté	Prêt à un bailleur social pour rachat avec maintien dans les lieux avec changement de statut d'occupation de propriétaire à locataire	-Accédants en grande difficulté : salariés entreprises >= 10 salariés	Prêt de 50 % du prix de revient de l'opération, 60 % si PLAI	Bénéficiaires : -aidés par les FAAD ou par le FSL -commission de surendettement -en procédure de maintien, en cas d'impayés des aides au logement ou de l'APL
	CIL-PASS ASSISTANCE	Service gratuit d'accompagnement de salariés en difficulté par les CIL	Salariés des entreprises >= 10 salariés	-Ecoute personnalisée -Préconisations de solutions adaptées, y compris en partenariat	-Survenance d'un événement difficile et imprévu : séparation/divorce/décohabitation ; licenciement, réduction d'activité, diminution des ressources ; maladie, handicap, décès ; surendettement -empêchant de régler le loyer ; de rembourser les prêts immobiliers ; de trouver un logement ou s'y maintenir

Nature de l’aide	Intitulé	Objet	Bénéficiaires	Modalités	Conditions particulières
Propriétaires bailleurs	Garantie des risques locatifs (GRL)	Contrat d’assurance avec garantie de loyers impayés, des dégradations locatives, des frais contentieux	-Tout bailleur : *personne physique propriétaire d’un logement conventionné ou non *personne morale propriétaire de logements privés non conventionnés (sauf ANAH) -Tout locataire, quel que soit le statut professionnel, justifiant de ressources d’au moins deux fois le montant du loyer (charges locatives comprises)	Prise en charge : -Loyers impayés jusqu’à la récupération du logement avec plafond de 70 000 € -Dégradations locatives : jusqu’à 7 700 € de dommages -Frais contentieux : recouvrement loyers impayés ou remboursement dégradations avec plafond global de 70 000 € -Spécificités GRL : *traitement amiable des impayés si précarité de l’emploi à l’entrée dans les lieux ou taux d’effort entre 28% et 50% *dispense de caution	-Logements concernés : *Tout logement locatif du parc privé (résidence principale) *Loué nu ou meublé *loyer mensuel (y compris charges quittancés et taxes locatives) < 2000 € lors de la souscription du contrat d’assurance -Coût GRL : *Prime : 2% a minima des loyers + charges, fixé librement par chaque assureur distribuant le contrat GRL -Possibilité de garanties optionnelles au contrat socle GRL -Dispositif soumis à un label, un cahier des charges, une charte éthique

Nature de l'aide	Intitulé	Objet	Bénéficiaires	Modalités	Conditions particulières
Salariés en mobilité professionnelle	CIL PASS MOBILITE	-Service d'accompagnement logement des salariés en mobilité professionnelle (« relocation »)	-Salariés en mobilité professionnelle d'une entreprise >= 10 salariés ; si obligation, à l'embauche ou lors d'un changement de lieu de travail au sein d'une même entreprise, de changement de logement ou de second logement	Accompagnement global et personnalisé du recensement des besoins à l'aide à l'installation dans le logement, en passant par la recherche et la sélection de logement en location ou acquisition	
	Aide MOBILI-JEUNE	-Subvention mensuelle	-Jeunes salariés en mobilité professionnelle de moins de 30 ans en formation professionnelle (contrats d'apprentissage, de professionnalisation ou d'alternance)	-Subvention au locataire <= 100 €/mois, durée limitée entre 6-18 échéances selon revenu	-Tout logement, y compris en sous location ou colocation
	Aide MOBILI-PASS	Subvention et/ou prêt sous conditions de ressources	-Salariés en mobilité professionnelle, entreprises >=10 salariés ou relevant	-Aide plafonnée entre 3000 et 3500 € selon zone géographique d'arrivée :	-Distance entre l'ancienne et nouvelle résidence > 70 km -une aide par période de deux ans par ménage -Dépenses couvertes :

Nature de l’aide	Intitulé	Objet	Bénéficiaires	Modalités	Conditions particulières
			d’un plan de sauvegarde de l’emploi -à l’embauche ou lors du changement de lieu de travail au sein de la même entreprise tenus de changer de logement ou d’en avoir un second -Logement locatif uniquement	subvention et/ou prêt remboursable sur 36 mois maxi	*4 mois de loyer et charges en cas de double logement *dépenses annexes au changement de logement (sites de départ et d’accueil) -Possibilité de prise en charge si service par un prestataire en mobilité.
	Prêt relais mobilité	Prêt relais pour l’acquisition ou la construction d’une nouvelle résidence principale	-Salariés en mobilité professionnelle, entreprises ≥ 10 salariés	-Prêt limité à 70% de la valeur vénale du logement précédent dans la limite de 6 fois le montant maximal des prêts Accession : selon la zone géographique -de 60 000 € à 150 000€ selon la zone géographique -durée 1 an renouvelable une fois	

Annexe 7
Intervention de M. Daniel CUEFF,
Président de l'Établissement
Public Foncier de Bretagne,
Maire de Langouët

**Intervention au CESER de M. Daniel CUEFF, Président de la
l'Établissement Public Foncier de Bretagne, Maire de Langouët (35)**

**Objet : audition dans le cadre d'une étude du CESER portant sur la prévention
de la perte de logement chez les ménages actifs en difficulté.**

Rennes, le 4 septembre 2012

L'étude porte sur les politiques de maintien et d'accompagnement dans le parcours résidentiel quand un changement de logement s'avère nécessaire. Comment les politiques foncières, de l'habitat et des déplacements peuvent-elles sécuriser et fluidifier les parcours résidentiels dans un but de prévention du mal-logement en Bretagne ?

La notion même de parcours est à questionner. S'agit-il d'un parcours conduisant à devenir propriétaire ou s'agit-il d'un parcours locatif fonction des stades de la vie, des aléas, de la mobilité au regard de l'emploi?

Tous les logiciels de données comparatives démontrent qu'un parcours locatif est nettement plus économe qu'un parcours de propriétaire mais l'aspiration des bretons est autre.

La question posée est donc complexe et nous avons eu quelques difficultés à la traiter du point de vue de la mission de Foncier de Bretagne.

I. Quelques éléments à prendre en compte

1. Un regard sur les revenus en Bretagne

Sans fuir la problématique posée, il paraît tout de même difficile de s'exonérer du contexte global qui fatalement interagit sur le « segment » choisi pour l'étude. On recense 3,6 millions de personnes non ou mal logées en France et si on y ajoute les personnes en situation de fragilité de logement, on atteint les 10 millions selon le dernier rapport de la fondation Abbé-Pierre, 1 français sur 10 ! En Bretagne, quand on regarde les analyses de revenu de l'INSEE, on constate que la pauvreté est moins répandue qu'ailleurs en France ce qui serait une très bonne nouvelle si le nombre de salariés à la frontière de la pauvreté, c'est-à-dire ceux qui peuvent basculer à tout moment, n'était pas si important. La précarisation est particulièrement forte notamment chez les ménages actifs dont l'emploi est lié au secteur industriel agro alimentaire.

2. La pression des loyers...et des charges

Au-delà de la question des bas salaires qui sont dans certains cas structurels et des incertitudes de l'emploi, les deux étant souvent liés, les personnes en fragilité sont confrontées à l'augmentation régulière des coûts du logement et globalement au poids des charges qui pèse lourdement sur le budget ménage. En Bretagne, dans une région à l'habitat dispersé, les déplacements sont plus fréquents et plus longs ce qui se traduit par des charges de transport plus importantes : achat de la ou des voitures, frais d'entretien et de réparation, carburant...Ces personnes sont par conséquent confrontées à des arbitrages budgétaires permanents qui peuvent dériver vers des situations d'endettement difficiles à

résorber, et ce d'autant plus qu'elles sont en général trop avancées au moment où le signal d'alarme est tiré. La probabilité des impayés s'intensifie dans une situation d'instabilité salariale avec des coûts fonctionnels qui flambent. Le changement ou de manière plus extrême la perte du logement (par expulsion ce qui reste rare) peuvent intervenir dans ce genre de situation.

3. Le manque crucial de logement, mythe ou réalité ?

L'étude évacue la question de l'accès au logement ce que nous comprenons bien. Mais permettez tout de même une parenthèse à ce sujet. Les problématiques d'accès renforcés par le manque crucial de logements sociaux ont une incidence sur les situations de relogement quand le maintien n'est pas souhaitable ou plus possible. La concurrence est rude et même si une batterie d'indicateurs sociaux existe pour faciliter les choix, la capacité à s'acquitter de son loyer, le revenu, demeure décisive dans les choix d'attribution, même au niveau des acteurs publics. Les conditions actuelles du marché fondent cette réalité où les meilleures garanties sont recherchées par les gestionnaires.

Nous espérons également que le rapport du CESER élucidera la question suivante : quel est le besoin réel en logement social et très social en sachant que selon les sources 64 à 71 % des bretons peuvent de part leur revenu prétendre à un logement social ? La question de la vacance du logement social dans certains territoires ruraux (Redon) ou îlots stigmatisés (Brno à Maurepas) est-elle à mesurer au regard de l'appétence y compris des plus modestes à devenir propriétaires de logements ? Ces logements sont généralement de basse qualité, coûteux en terme thermique et de déplacements. Quelles superpositions de la carte du surendettement en Bretagne avec celle du vote Front National ?

4. L'addition fatale des insécurités

On se situe quand même dans une période où la précarisation généralisée de la société se lit dans l'addition des insécurités au quotidien, dans le travail en passant par la sphère privée et même finalement dans la vie collective avec des territoires exclus ou mis à l'écart. La société de la mobilité a aussi un coût social et territorial élevé, d'abord pour ceux qui ne s'adaptent pas ou difficilement. Il y a à notre sens pour reprendre une récente analyse de Pierre Rosanvallon une remise en cause de la société d'égalité dans son principe, celle-là même qui fonde le fameux vivre ensemble, les réactions et les outils de solidarité.

5. Des situations personnelles aggravées par une problématique territoriale

La fondation Abbé-Pierre va jusqu'à souligner une nouvelle forme d'insécurité sociale liée au logement quand celui-ci par exemple est inabordable à l'échelle d'un territoire. Le gouvernement vient de prendre la décision de bloquer les loyers mais en attendant nous restons confrontés à des pressions territoriales différenciées. Les territoires sont de plus en plus déconnectés les uns des autres avec des territoires d'abandon, des territoires de relégation, des territoires hyper concentrés qui ont tous en commun d'être soumis à une logique de compétition. On n'a pas forcément le choix du lieu qu'on habite et à l'inverse un tel choix est parfois trop difficile à assumer. Quand les loyers sont trop élevés, on s'éloigne, quand on s'éloigne, on augmente ses charges de déplacement. La déconnexion entre les lieux d'habitation et de travail avec un modèle urbain calqué sur le modèle économique a augmenté les spécialisations spatiales de l'activité humaine. L'économisme a créé cette nouvelle équation de vie parfois dramatiquement insoluble que l'on nomme péri urbanisation mais qui va au-delà sur le plan des fractures territoriales et démocratiques. La péri urbanisation n'a pas été accompagnée, elle a été largement laissée à l'appréciation du marché : ce sont les promoteurs immobiliers qui s'en sont chargés avec peu d'appétit pour le logement social. Les maires et les communes ont bien souvent oublié cet aspect quand il s'agissait d'accueillir de nouvelles populations synonymes de futurs développements grâce aux recettes qu'elles allaient apporter : On est entré dans le règne du lotissement à la mode américaine de l'étalement. Il aura fallu attendre la loi SRU pour initier une reprise en main.

30 à 40 % de la population vivrait entre ville et campagne ! On n'est donc plus dans un aménagement du territoire vécu dans la dualité entre ville et campagne mais bien dans le périphérique qui est finalement une succession d'espaces très mal connus et non maîtrisés. C'est la ville à la campagne et la campagne à la ville avec tout ce que cela signifie en termes de frictions et de conflits d'usage, d'avantages et d'inconvénients.

Si vous le permettez nous prendront pour illustrer notre propos l'image du caillou que l'on jette dans l'eau. Que se passe-t-il ? Des cercles concentriques sont diffusés à partir du point d'impact. Et bien le dessin de l'espace vécu sous l'angle de l'économisme est identique. Le caillou, c'est l'emploi qui est principalement localisé en ville, une ville pleinement dans l'ère des services, les cercles le lieu plus ou moins éloigné dans lequel on pourra vivre en fonction de son travail et du niveau de son revenu mais aussi en fonction de la qualité des services publics développés pour compenser les inégalités, et aussi parce que, il ne faudrait pas l'oublier à force de stigmatisation, par choix de vie.

Le péri urbain est dominé par les classes moyennes, moyennes inférieures mais des ouvriers s'y installent aussi et ils restent parfois des paysans qui sont de plus en plus nombreux quand on s'éloigne du point central. L'Union des maisons françaises a récemment réalisé une étude dans laquelle elle estime qu'un tiers des acquéreurs de logement individuel en périurbain ont un revenu de 2 400 à 2 500 € par mois ce qui n'est pas énorme pour des gens par ailleurs confrontés à des déplacements incessants. La multiplication des tâches fonctionnelles a un coût et elle façonne un mode de vie tributaire des transports.

II. Sur les taux de mobilité et le droit au maintien

1. Des taux de mobilité plus importants dans le privé

Je ne vais pas m'étendre plus longtemps sur les constats sinon pour dire que le taux de mobilité du parc social breton (13,1 %) est de 3 points supérieurs à la moyenne nationale. Cela s'expliquerait par l'accession à la propriété plus fréquente en Bretagne car socialement plus recherchée. Dans ce cas, le parc social est vécu comme une situation intermédiaire avant d'acheter un logement.

Le taux de mobilité est encore plus important dans le parc privé locatif, de 18 % à l'échelle nationale. Pour quelles raisons ? Les aides à la personne freinent moins la mobilité parce qu'elles laissent la liberté du choix. Elles ont toutefois l'inconvénient de participer à l'inflation des loyers au profit du propriétaire comme l'ont démontré plusieurs enquêtes. Certaines ont même évalué que 78 % des augmentations des aides au logement étaient absorbées par la hausse des loyers. Une partie de ces hausses seraient justifiées par l'amélioration du logement ce qui profiteraient in fine au locataire. Les aides à la personne ont un autre inconvénient : elles favoriseraient le phénomène de trappe à pauvreté en ne rendant pas intéressante la reprise d'une activité rémunérée ou d'un complément d'activité.

2. Un droit au maintien à révisiter

Sur le droit au maintien dans les lieux, il n'est pas sans poser quelques problèmes. Son existence est essentiellement motivée par la volonté de créer de la mixité sociale. Moralité, les personnes occupantes qui connaissent une évolution normale de leur revenu ne quittent pas tous leurs logements bien qu'elles le pourraient. Si le logement est confortable, elles ont tendance à le conserver. Il s'agit dans ce cas d'une rente de situation. Les ménages modestes disposent alors des logements moins confortables ou mal localisés. Il existe depuis la loi Molle de 2009 des mécanismes de régulation notamment le surloyer pour les ménages qui dépassent de 20 % les plafonds de revenu mais ces derniers sont élevés puisque 64 % de la population a potentiellement accès au logement social de type PLUS qui représentent 82 % du parc HLM. A l'arrivée, dans ces conditions, seuls 4 % des ménages du parc HLM sont susceptibles d'être assujettis au surloyer. On peut donc quand même imaginer que ce droit au

maintien soit revisité plus rigoureusement et ce d'autant plus que la rigidité du système d'attribution du parc social public se concrétise par des HLM en sous-peuplement et en surpeuplement.

III. Les pistes principales de réflexion

1. Poursuivre l'effort de construction de logements sociaux

Plus il y aura de logements sociaux, moins la logique de marché sera impactante, plus la fluidité des parcours sera aisée. Même s'il n'est pas et ne doit pas être l'unique réponse, l'effort pour la construction de logements sociaux doit se poursuivre. L'infléchissement des années 1988-1999 pèse encore ce qui fait que les ménages modestes, qui se tournent de plus en plus vers le logement social public, connaissent des difficultés grandissantes pour se loger. On dénombre en Bretagne 157 700 logements locatifs des bailleurs sociaux au 1^{er} janvier 2011 soit près de 5 000 nouveaux logements par rapport à l'année précédente. On était sur 17 000 nouveaux logements entre 2000 et 2005 ce qui me fait dire que l'effort est désormais plus important, boosté en partie par l'ANRU. Mais il reste insuffisant. Ceci dit, le nouveau gouvernement s'est engagé à ne pas lever le pied. Sans surprise, l'effort se concentre dans les grandes agglomérations et surtout sur le territoire de Rennes Métropole où 35 932 nouveaux logements ont été mis en service. On a beaucoup de petits logements car selon l'INSEE la moitié des locataires du parc HLM sont des personnes seules. Il me semble aussi indispensable de se concentrer plus fortement sur les secteurs ruraux avec des projets qui s'intéressent aux déplacements pour être crédibles.

2. Transférer la compétence des aides à la pierre

La question se pose dans le cadre des discussions sur la décentralisation. Elle est aujourd'hui déléguée mais un transfert de compétence de l'Etat permettrait une approche plus juste et cohérente à l'échelle des territoires en fonction de l'effort à fournir. La Région, bien qu'elle ne soit pas aujourd'hui compétente dans le logement social contrairement aux départements, me semble pourtant le bon niveau pour définir une stratégie. Elle serait amenée à collaborer avec les départements pour arrêter des programmes cohérents.

Les aides à la pierre créent une offre nouvelle tout en permettant de revisiter les formes de l'urbanisation avec un travail sur la qualité des logements destinés aux ménages notamment ceux à faibles revenus.

3. Donner plus de pouvoir aux collectivités locales

Dans une note récente, le centre d'analyse stratégique soulignait le très grand nombre d'aides au logement mais que la puissance publique était dans l'incapacité de connaître le retour sur investissement réel des politiques qu'elle finance, faute d'indicateur adéquat, notamment parce que les critères d'éligibilité, les plafonds de loyers et autres paramètres sont définis trop largement, sans prise en compte suffisante de la diversité des marchés locaux du logement. Il en résulterait une allocation imparfaite du parc et des bénéficiaires.

Ceci plaide à notre sens pour une intervention plus déterminante des collectivités locales avec la possibilité d'opérer des lissages en fonction des réalités constatées sur les territoires ce qui nécessite en effet la définition préalable d'indicateurs.

4. Revoir le système des subventions

Le système des aides et subventions ne nous semblent effectivement pas très efficaces. Nous avons pu le constater avec l'EPFR dans le domaine de la requalification urbaine où il existe un maquis d'aides

guère abordable par le maître d'ouvrage. (à ce jour, et le travail n'est pas fini, nous avons repéré 50 aides et dispositifs différents)

Les collectivités financent les bailleurs sociaux sans pouvoir intervenir sur le projet. Mais les collectivités devraient pouvoir intervenir plus en amont et ainsi éviter les travers d'une aide qui finalement fait office d'effet d'aubaine. Ont-elles réellement un impact sur le loyer ?

Revoir la fiscalité : la construction de logements en accession rapporte la TLE, pas le locatif social. Cela n'incite pas les communes à investir dans une politique de logements sociaux.

5. Travailler en priorité sur la requalification

Au niveau de Foncier de Bretagne, nous travaillons en priorité sur la requalification urbaine pour contrer l'étalement urbain et favoriser l'implantation de nouveaux logements en centre bourg notamment des logements sociaux. C'est une nécessité pour freiner la déchirure entre les territoires et les inconvénients liés à la dispersion notamment pour organiser du transport collectif. C'est une nécessité pour amortir les effets négatifs de la périurbanisation.

6. Mieux utiliser le SCoT qui est l'outil stratégique du changement

L'économie du foncier, la maîtrise de ses coûts et de sa destination doivent être mieux pris en compte dans les SCoT avec au-delà des logiques de résultats la recherche de moyens mis à la disposition des communes pour agir de manière originale à leur échelle tout en s'inscrivant dans un projet global. C'est à ce niveau que l'on peut jouer sur la répartition de l'activité notamment commerciale à l'échelle d'un territoire cohérent. On a besoin d'une stratégie économique pour rapprocher habitat et travail et rompre avec une spécialisation trop prononcée des territoires.

IV. Une réponse sous l'angle de l'EpF

1. Quelques constats supplémentaires

La Bretagne, à l'instar de nombreuses régions françaises, est sujette à la péri urbanisation galopante. Cela est d'autant plus significatif en Bretagne, que la majorité des territoires est attractive et que les terrains urbanisables sont nombreux et qu'enfin, les déplacements automobiles sont aisés (qualité du réseau, fluidité, gratuité). L'éloignement des primo accédants jeunes est problématique par rapport à l'environnement et financièrement (hausse des carburants, accidents de la vie...).

La concurrence territoriale entre communes est très active en Bretagne (vente de terrains communaux à perte pour concurrencer une commune voisine ou la commune centre).

Le modèle d'urbanisation est très typé : la maison individuelle représente près de 80% de la part d'habitat en Bretagne. Les promoteurs et certains bailleurs sociaux ne produisent pas de logements collectifs hors métropoles et centres des villes moyennes.

La part de propriétaires en Bretagne est largement supérieure à la moyenne nationale rendant les parcours résidentiels (en dehors des grandes villes) moins fluides.

Le prix de l'immobilier neuf ne cesse de croître au regard des nouvelles normes beaucoup plus exigeantes, des études préalables et de l'augmentation générale des prix. L'immobilier n'est pas un secteur de grands gains de productivité permettant un tassement des prix.

Le prix de l'immobilier ancien se stabilise, voire baisse dans des endroits d'attractivité moyenne, mais a subi une très forte hausse lors du dernier boom de l'immobilier.

Le prix du foncier fonctionne par un mécanisme de « cliquet » : en période de boom, les prix du foncier explosent (une hausse de 10% d'un logement permet d'augmenter de 40% le prix du foncier). En période de dépression, les prix se stabilisent mais ne descendent que très rarement.

Globalement, le prix à payer pour se loger est en croissance très forte et en lien direct avec les coûts des déplacements.

Avant on avait une propension forte à avoir un logement que l'on gardait toute sa vie durant et un travail à vie. La fragilité économique engendre de nombreux coûts supplémentaires (déménagements, déplacements).

2. En quoi, le foncier peut-il contribuer à sécuriser et fluidifier les parcours résidentiels ?

Le foncier est un enjeu complexe, à la croisée des intérêts individuels et collectifs.

Certaines collectivités se sont depuis longtemps saisies de cet enjeu en maîtrisant le foncier :

- soit en l'acquérant et en le remettant ensuite sur le marché à partir d'un programme, d'un projet maîtrisé par elle également (ZAC) ;
- soit en formalisant dans les documents d'urbanisme (PLU notamment) les enjeux de la politique communale (servitude de mixité sociale, formes urbaines, densité...);

D'autres laissent faire le marché « privé ».

Il nous paraît évident que lorsque l'on maîtrise le foncier, on maîtrise son développement et les coûts de ce foncier. Notre petite expérience nous permet d'affirmer que les prix du foncier sont les plus faibles là où la maîtrise publique existe. S'agissant du foncier, il nous apparaît donc que sa maîtrise permet de produire de l'aménagement dans les localisations choisies (et non pas par opportunité) et à des prix maîtrisés.

3. Maîtriser son aménagement signifie :

- Décider du rythme d'urbanisation
- Décider des formes urbaines
- De la mixité sociale, fonctionnelle, intergénérationnelle
- Du type de logement (T1, T2...)
- Du mode d'occupation (propriétaire, locataire)
- Des besoins spécifiques des populations (vieillissantes, jeunes, famille, saisonniers...)
- Des prix de sortie différenciés entre types de logements (LLS, accession sociale, accession libre...).

Maîtriser son aménagement signifie également choisir la localisation des projets :

- En cœur de ville/bourg ou en extension ?
- En proximité des transports collectifs ou en proximité de la 2x2 voies ?

4. Fluidifier le parcours

Un des moyens de fluidifier un parcours résidentiel est d'offrir le bon type de logement au bon moment dans la vie. Quelques exemples :

- Un logement de petite taille proche des transports collectifs et en location pour un jeune
- Un logement de grande taille, proche des écoles et des services pour les ménages avec enfants
- Une parcelle en lot libre pour un couple aux revenus moyens
- Un logement adapté avec quelques services (portage de repas, salle commune, médecins et infirmiers...) pour les personnes vieillissantes, soit en LLS soit en résidence privée

La part de locatif doit être certainement supérieure à celle constatée aujourd'hui pour fluidifier les parcours. Il faut également travailler sur les coûts induits à ce parcours (frais de mutation, déménagements...). Le dogme « tous propriétaires » n'est-il pas un frein à cette fluidité ?

5. Sécuriser le parcours résidentiel

Le foncier peut agir sur cet enjeu à la fois sur la localisation des projets et sur le type de logement.

Il semble évident que la localisation en proximité des services, des commerces, des transports collectifs est un gage de sécurité tant en ce qui concerne la minoration des coûts de déplacements, du temps gagné. L'Epf agit sur 15 quartiers de gare.

La sécurisation du parcours résidentiel tient également dans la possibilité des hébergements spécifiques aux accidents de la vie (logements d'urgence notamment, foyer de jeunes travailleurs...).

Ces besoins sont à repérer dans le cadre de l'élaboration des PLH et doivent être pris en charge par les EPCI afin de pouvoir garantir des logements de proximité.

Le développement du locatif peut être également un élément à la fois de la sécurisation du parcours (aides personnelles au logement) et à la fluidité.

Tables

Glossaire

- ACI** Accord collectif intercommunal
- ACSE** Agence pour la cohésion sociale et l'égalité des chances
- ADEME** Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
- ADEUPA** Agence d'urbanisme du Pays de Brest
- ADIL** Agence départementale d'information sur le logement
- AERAS** Convention « S'assurer et emprunter avec un risque aggravé de santé »
- AIVS** Agence immobilière à vocation sociale
- ALF** Allocation de logement familiale
- ALMA** Agence immobilière à vocation sociale (Brest)
- ALS** Allocation de logement social
- ALT** Aide au logement temporaire
- ANAH** Agence nationale de l'habitat
- ANIL** Agence nationale pour l'information sur le logement
- ANRU** Agence nationale de rénovation urbaine
- AOT** Autorité organisatrice des transports
- APL** Allocation personnalisée au logement
- ARA** Autoréhabilitation accompagnée
- ASLL** Accompagnement social lié au logement
- ATD** Agir tous pour la dignité
- AUDELOR** Agence d'urbanisme et de développement économique du Pays de Lorient
- AUDIAR** Agence d'urbanisme et de développement intercommunal de l'agglomération rennaise
 - BBC** Bâtiment basse consommation
 - BMO** Brest Métropole Océane
 - BTP** Bâtiment et travaux publics
 - CAF** Caisse d'allocations familiales
 - CAL** Commission d'attribution des logements
 - CASAL** Commission d'accompagnement social et d'accès au logement (Brest)
- CCAPEX** Commission de coordination des actions de prévention des expulsions
 - CCAS** Centre communal d'action sociale
 - CDAPL** Commission départementale d'aides publiques au logement
 - CDC** Caisse de dépôts et consignations
 - CDD** Contrat à durée déterminée
 - CDI** Contrat à durée indéterminée

- CESF** Conseillère en économie sociale et familiale
- CHRS** Centre d'hébergement et de réinsertion sociale
- CIFSL** Commission insertion du fonds de solidarité logement
- CIH** Conférence intercommunale de l'habitat
- CIL** Conférence intercommunale du logement
- CLAMEUR** Observatoire national 'Connaître les loyers et analyser les marchés sur les espaces urbains et ruraux
- CLCV** Association « Consommation, logement et cadre de vie »
- CLH** Commission locale de l'habitat
- CNAF** Caisse nationale d'allocations familiales
- CNL** Confédération nationale du logement
- COALIA** Association spécialisée dans l'accueil, l'accompagnement et l'hébergement des publics fragilisés (avant AFTAM)
- CQP** Commandement de quitter les lieux
- CREDOC** Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
- CRH** Comité régional de l'habitat Bretagne
- CUCS** Contrat urbain et de cohésion sociale
- DALO** Droit au logement opposable
- DDTE** Direction départementale du travail et de l'emploi
- DDTM** Direction départementale des territoires et de la mer
- DREAL** Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
- DRJSCS** Direction régionale jeunesse, sport et cohésion sociale
- EPCI** Établissement public de coopération intercommunale
- FBCAF** Fédération bretonne des caisses d'allocations familiales
- FNAIM** Fédération nationale des agences immobilières
- FSL** Fonds de solidarité logement
- GES** Gaz à effet de serre
- GLA** Gestion locative adaptée
- GLI** Garantie de loyers impayés
- GRL** Garantie des risques locatifs
- HALDE** Haute autorité de lutte contre les discriminations pour l'égalité
- HBM** Habitation à bon marché
- HLM** Habitation à loyer modéré
- HQE** Haute qualité environnementale
- IEP** Institut d'études politiques
- INSEE** Institut national de la statistique et de études économiques
- MOUS** Maîtrise d'œuvre urbaine et sociale
- MSA** Mutuelle sociale agricole
- OCDE** Organisation de coopération et de développement économique
- ODENORE** Observatoire des non-recours aux droits et aux services
- OPAH** Opération programmée de l'amélioration de l'habitat

PACS	Pacte civil de solidarité
PAJE	Prestation d'accueil du jeune enfant
PAS	Prêt d'accession sociale
PCET	Plan climat énergie territorial
PDALPD	Plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées
PDA	Plan de déplacement en administration
PDH	Plan départemental de l'habitat
PDE	Plan de déplacement en entreprise
PDI	Programme départemental d'insertion
PDLHI	Pôle de lutte contre l'habitat indigne
PDU	Plan de déplacement urbain
PEEC	Participation des employeurs à l'effort de construction
PEM	Pôle d'échanges multimodaux
PIG	Programme d'intérêt général
PLH	Programme local de l'habitat
PLU	Plan local d'urbanisme
PNRU	Plan national de rénovation urbaine
PRU	Programme de rénovation urbaine
PST	Programme social thématique
PTZ	Prêt à taux zéro
RSA	Revenu de solidarité active
RSI	Régime social des indépendants
RSP	Relogement social prioritaire
RUC	Revenu par unité de consommation
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SDAHI	Schéma départemental d'accueil, d'hébergement et d'insertion
SIRES	Service immobilier rural et social
SRCAE	Schéma régional climat-air-énergie
UESL	Union d'économie sociale et familiale
UNAFORIS	Union nationale des associations de formation et de recherche en intervention sociale
UNPI	Union nationale de la propriété immobilière

Liste des cartes et tableaux

Carte 1.	Zonage en aires urbaines de la Bretagne en 2008 : un modèle polycentrique	20
Carte 2.	Carte des bassins de vie en Bretagne en 2012	21
Carte 3.	Typologie des bassins de vie en Bretagne en 2012	22
Carte 4.	Temps d'accès médian aux équipements de la gamme supérieure par bassin de vie en Bretagne en 2010	23
Carte 5.	Part de la population des 25-64 ans dans les bassins de vie en 2009	24
Carte 6.	Proportion de logements sociaux dans le total des résidences principales par pays en Bretagne au 31/12/2009	26
Carte 7.	Carte synthétique de la tension du marché de l'habitat en Bretagne en 2010	30
Carte 8.	Carte des 14 délégataires des aides à la pierre de l'Etat en Bretagne au 1er janvier 2012	38
Carte 9.	Carte des Programmes locaux de l'habitat adoptés et en cours en Bretagne au 30/06/2012	39
Carte 10.	État d'avancement des SCOT en cours en Bretagne Novembre 2012	40
Carte 11.	Évolution de la population active par région entre 2010 et 2030 (en %)	50
Carte 12.	Part des ménages actifs dans l'ensemble des ménages de la commune en Bretagne en 2008	64
Carte 13.	Part des couples biactifs dans l'ensemble des ménages de la commune en Bretagne en 2008	66
Carte 14.	Part des personnes seules actives dans l'ensemble des ménages de la commune en Bretagne en 2008	67
Carte 15.	Part des familles monoparentales actives dans l'ensemble des ménages de la commune en Bretagne en 2008	68
Carte 16.	Prix par lot des terrains à bâtir en 2007	86
Carte 17.	Carte des revenus moyens de la population en 2007 en Bretagne	87
Carte 18.	Part des propriétaires de moins de 40 ans en Bretagne en 2007	88
Carte 19.	Densité de la population en Bretagne en 2006	89
Carte 20.	Évolution de la population des communes entre 1999 et 2009 en Bretagne	90
Carte 21.	Distance médiane à leur commune de travail des actifs ayant un emploi	91
Carte 22.	Infrastructures de transports au 1er janvier 2011 en Bretagne	93
Carte 23.	Trafics routiers moyens journaliers en Bretagne en 2011	94
Carte 24.	Localisation des aires de covoiturage en 2010	95
Carte 25.	Consommation d'énergie finale et intensité énergétique des Pays en Bretagne en 2005	96
Carte 26.	Débits ADSL disponibles en Bretagne en 2010	97

Carte 27.	Densité des professionnels de santé libéraux de premier recours en Bretagne en 2011	98
Carte 28.	Part des revenus du chômage par canton et ville en Bretagne en 2010	100
Carte 29.	Part du parc privé potentiellement indigne dans l'ensemble des résidences principales du parc privé à la commune en 2010 en Bretagne	141
Carte 30.	Part de la population couverte par une aide au logement en location dans le parc public pour 1000 habitants au 31/12/2010	160
Carte 31.	Part de la population couverte par une aide au logement en location dans le parc privé pour 1000 habitants au 31/12/2010	161
Carte 32.	Part de la population couverte par une aide au logement en accession pour 1000 habitants au 31/12/2010	162
Tableau 1.	L'occupation sociale du parc HLM en Bretagne au 1er janvier 2012	28
Tableau 2.	Typologie explicative du non recours aux droits et aux services d'après les travaux de l'ODENORE – IEP Grenoble	113
Tableau 3.	Tranches de taux d'effort net selon la composition familiale dans le parc privé locatif en 2009 (CNAF, ANIL)	117
Tableau 4.	Motifs des recours devant les commissions de médiation DALO en Bretagne	184
Tableau 5.	Indicateurs statistiques surendettement Volumétrie - Bretagne	369
Tableau 6.	Typologie de l'endettement Année 2011	369

Liste des figures

Figure 1.	Ressources des habitants du logement locatif social HLM en Bretagne en 2012	28
Figure 2.	Évolution des prix de l'immobilier, du locatif privé, du locatif social et des prix à la consommation en France entre 2000 et 2010, selon la Fondation Abbé Pierre.	45
Figure 3.	Taux d'effort comparé de ménages locataires du parc social et du parc privé en France en 2011 selon la Fondation Abbé Pierre	46
Figure 4.	Ménages actifs en Bretagne selon le mode de cohabitation en 2009	51
Figure 5.	Ménages actifs en Bretagne – Catégorie socioprofessionnelle de la personne de référence en 2009	52
Figure 6.	Part des personnes (de référence) en recherche d'emploi pour quelques types de ménage actif en Bretagne en 2009	53
Figure 7.	Ménages actifs en Bretagne en 2009 – Statut d'occupation du logement selon le mode de cohabitation (en %)	54
Figure 8.	Part des ménages actifs propriétaires dans l'ensemble des ménages actifs du pays	55
Figure 9.	Part des ménages actifs en logement HLM selon le mode de cohabitation en Bretagne en 2009	56
Figure 10.	Part des ménages actifs résidant dans un logement HLM dans les 21 pays de Bretagne en 2009 (en %)	57
Figure 11.	Ménages actifs en Bretagne – Nombre de pièces des logements occupés selon le mode de cohabitation en 2009	58
Figure 12.	Ménages actifs – Surface des logements occupés selon le mode de cohabitation	59
Figure 13.	Mode de chauffage de l'ensemble des ménages actifs en Bretagne en 2009	60
Figure 14.	Ménages actifs – Présence d'une baignoire ou d'une douche sans pièce dédiée	61
Figure 15.	Ménages actifs en Bretagne en 2009– Ancienneté d'emménagement selon le mode de cohabitation (en %)	62
Figure 16.	Nombre de voitures par ménage actif selon le mode de cohabitation en Bretagne en 2009	63
Figure 17.	Part des ménages actifs dans l'ensemble des ménages du pays en Bretagne en 2009	65
Figure 18.	Projections du nombre de ménages actifs par pays en Bretagne en 2030	69
Figure 19.	Évolution de la part des actifs en emploi selon la distance de leur commune de résidence à leur commune de travail entre 1990 et 2007	92
Figure 20.	Évolution du nombre de mariages, PACS et divorces en Bretagne depuis 1970	102

Figure 21. Origine de l'impayé locatif d'après les locataires (enquête ANIL 2010)	116
Figure 22. Évolution régionale du parc de logement en Bretagne depuis 1968	132
Figure 23. Production de logements HLM en Bretagne entre 2000-2010	135
Figure 24. Partenaires et dispositifs mobilisés pour une opération d'Auto-réhabilitation accompagnée des Compagnons bâtisseurs	144
Figure 25. Réseau partenarial du Pôle de lutte contre l'habitat indigne du Morbihan	145
Figure 26. Du logement indécent à l'habitat indigne	146
Figure 27. Organisation de la Conférence intercommunale de l'habitat de Brest Métropole Océane	185
Figure 28. Le rôle d'accueil et d'orientation du CCAS de Brest	186
Figure 29. Le dispositif partenarial de la politique locale de l'habitat de Rennes Métropole	191
Figure 30. Évolution du budget des aides financières individuelles des FSL en Bretagne entre 2007 et 2010	194
Figure 31. Évolution du budget lié aux impayés de fluides en Bretagne (2007-2010)	196
Figure 32. Évolution du fonds énergie des FSL en Bretagne entre 2007 et 2010	197
Figure 33. 70% des actifs refuseraient une mobilité professionnelle en cas d'augmentation de leurs dépenses de logement (CREDOC)	210
Figure 34. Les difficultés de logement des salariés retentissent sur 40% des entreprises (en%)	213
Figure 35. Recours des entreprises aux aides d'Action logement en faveur du logement des salariés selon la taille de la structure	215
Figure 36. Actifs travaillant dans leur commune de résidence en Bretagne entre 1962 et 2007	221
Figure 37. Articulations entre les SCOT et les autres documents d'urbanisme locaux	230

Table des matières

Introduction	1
---------------------	----------

Première partie	
Contexte de l'habitat et des actifs en Bretagne, ces inconnus aux trajectoires résidentielles mouvementées	9

Chapitre 1	
Éléments de contexte sur l'habitat et les actifs en Bretagne	13

1.	Contexte de l'habitat en Bretagne : la prépondérance d'un habitat individuel diffus, au coût croissant, dans un système complexe	17
1.1.	Un habitat individuel diffus et une forte préférence pour la propriété dans une région multipolaire aux nombreux bassins de vie	17
1.2.	Un parc social public moins développé, concentré dans les grands pôles urbains et dont les habitants se paupérissent	25
1.3.	La marché du logement en Bretagne n'est pas si « détendu »	29
1.4.	Un système du logement et de l'habitat complexe et très peu lisible dans un maquis de dispositifs	31
1.5.	Les coûts pour se loger ont explosé depuis 15 ans, fragilisant un nombre croissant de ménages dont le « taux d'effort » augmente et le « reste à vivre » diminue	44
2.	Les ménages actifs, ces « inconnus » ...	48
2.1.	Quelques repères sur la population active en Bretagne	49
2.2.	Les ménages actifs en Bretagne : une population hétérogène en croissance dans tous les pays de Bretagne	51

Chapitre 2	
La montée de l'insécurité résidentielle des actifs en Bretagne	71

1.	Des parcours de vie et des trajectoires résidentielles de moins en moins linéaires	75
2.	De multiples facteurs de fragilisation résidentielle qui peuvent se cumuler	76
2.1.	L'articulation entre l'offre de logement, le coût pour se loger et la solvabilité des ménages est le nœud du problème	77
2.2.	La fragilisation des trajectoires résidentielles est largement structurelle et systémique	78
2.2.1.	Des causes structurelles et systémiques...	78
2.2.2.	... qui sont prépondérantes	80
2.3.	Chroniques ou brutaux, les facteurs de fragilisation s'inscrivent dans une temporalité	81
2.3.1.	Les facteurs chroniques de fragilisation	82
2.3.2.	Les facteurs brutaux de fragilisation : aléas, chocs et accidents de la vie	99
2.4.	Les déterminants individuels de fragilisation	105
2.5.	Comment en arrive-t-on à l'expulsion ? (études du réseau des ANIL/ADIL)	107

3.	Le risque résidentiel varie selon les ménages et les territoires	119
3.1.	Certains actifs présentent un risque plus élevé de rupture résidentielle	120
3.2.	Des territoires à risque résidentiel plus prononcé	121

Deuxième partie

Des aides existantes nécessaires, parfois exemplaires, mais généralement plus curatives que préventives	123
--	------------

Chapitre 1

Agir sur l'offre de logements : un levier majeur pour réduire les facteurs structurels de fragilisation résidentielle	127
--	------------

1.	Développer l'offre de logements et la diversifier pour la rendre accessible à tous	131
1.2.	Dans le parc social public	133
1.3.	Dans le parc privé à vocation sociale	136
2.	Améliorer la qualité du bâti pour réduire les coûts d'usage du logement	139
2.1.	En Bretagne, la qualité du parc public est devenue supérieure à celle du parc privé	139
2.2.	Quelques exemples d'action d'amélioration du bâti en Bretagne, notamment dans le parc privé	142
2.2.1.	Le réseau des Pact-Arim HD : « un logement pour tous, abordable et facile à vivre »	142
2.2.2.	Les Compagnons bâtisseurs de Bretagne : « D'abord faire, faire avec, faire ensemble »	143
2.2.3.	Le Pôle de lutte contre l'habitat indigne du Morbihan (PDLHI 56) : coopérer pour améliorer l'habitat très dégradé	145
3.	La gouvernance territoriale de l'offre : un facteur de sécurisation organisationnelle	148

Chapitre 2

Sécuriser la demande en luttant contre les facteurs chroniques, brutaux et individuels de fragilisation	151
--	------------

1.	Aider les ménages en agissant sur les facteurs chroniques de fragilisation	155
1.1.	Favoriser l'accès à l'information, le recours aux droits et aux services	156
1.2.	Solvabiliser pour soulager les taux d'effort	157
1.2.1.	Les aides au logement des CAF de Bretagne	158
1.2.2.	Les aides au logement de la MSA en Bretagne	163
1.3.	Aider à la maîtrise des charges courantes de logement	165
1.4.	Développer l'accompagnement social de proximité	168
1.4.1.	Parc public, parc privé : le filet de sécurité résidentielle n'est pas le même	168
1.4.2.	Un exemple de suivi et d'accompagnement social de locataires du parc privé social : le SIRES 56	169
2.	Amortir les facteurs brutaux d'insécurisation : les aléas et accidents de la vie	172
2.1.	Un système privé de « protection rapprochée » aussi important qu'inégalitaire	173
2.1.1.	La communauté des proches : familiaux et familiers	173
2.1.2.	L'économie sociale et solidaire : se prendre en main solidairement et collectivement	174

2.1.3.	Dans le cadre du droit des entreprises privées: une responsabilité sociale portée par les partenaires sociaux face au logement des salariés	176
2.1.4.	La privatisation du risque résidentiel n'est pas sans risque... car, seule, elle est profondément inégalitaire	177
2.2.	Le système de protection sociale et publique	178
2.2.1.	Droit et justice	179
2.2.2.	Les organismes de Sécurité sociale	180
2.2.3.	Quelques autres dispositifs et services publics d'aide de sécurisation des personnes et familles en situation d'urgence économique et sociale	180
2.2.4.	Eléments sur les Fonds de solidarité logement (FSL) départementaux en Bretagne	192
2.2.5.	Les occupants du parc privé sont plus vulnérables aux accidents de la vie.	198
3.	Agir sur les facteurs individuels ou comportementaux de fragilisation	199
4.	Au final, des actions et des aides nécessaires mais qui sont généralement plus curatives que préventives	201

Chapitre 3.

La sécurisation résidentielle des actifs n'est pas qu'un problème de logement **203**

1.	Chez les actifs, sécurisation résidentielle et sécurisation professionnelle sont liées	207
1.1.	Les interactions « emploi/logement » sont majeures	208
1.1.1.	Le lien emploi/logement vu du côté des ménages : un frein à la mobilité, en particulier chez les propriétaires	209
1.1.2.	Le lien emploi/logement vu du côté des entreprises : une préoccupation sérieuse, notamment dans les zones immobilières tendues	212
1.2.	...un terrain d'entente fécond entre partenaires sociaux à décliner en Bretagne	216
1.3.	Travaux du CESER de Bretagne : des clés pour conjuguer flexibilité du travail et sécurisation des parcours professionnel	219
2.	Au-delà du mal-logement : prévenir et lutter contre le « mal-habitat » des actifs en Bretagne	219
2.1.	Mobilité et logement sont indissociables	220
2.1.1.	Les déplacements domicile-travail en Bretagne dans un contexte d'étalement urbain : plus nombreux, plus longs et souvent en voiture	220
2.1.2.	Les Plans de déplacement en entreprise (PDE) ou en administration (PDA)	222
2.1.3.	Le covoiturage : un nouveau mode de transport en commun	224
2.1.4.	Au-delà des déplacements domicile-travail : penser globalement les mobilités	225
2.2.	Relier logement, accessibilité aux services et aux équipements	225
2.3.	Maîtriser le foncier	226
2.4.	Une approche territoriale de la sécurisation résidentielle des actifs à partir de quelques exemples de politiques locales de l'habitat et des déplacements en Bretagne	228
2.5.	La Région, acteur de la prévention du « mal-habitat » en Bretagne	232

Troisième partie	
Enjeux prioritaires et préconisations pour mieux sécuriser les actifs dans leur habitat en Bretagne	239
Chapitre 1	
S'intéresser davantage aux actifs, à leurs parcours de vie et d'habitat	243
Chapitre 2	
Relation emploi-habitat : articuler sécurisation des parcours professionnels et résidentiels	247
Chapitre 3	
Agir sur l'offre et la demande de logements pour aider au maintien, à la transition ou à l'accès	251
1. Agir sur les facteurs structurels liés à l'offre de logements	253
2. Agir auprès de la demande de logements : prévenir les difficultés des ménages et y remédier le plus en amont possible	255
Chapitre 4	
Sécuriser les actifs au-delà du logement seul, dans leurs habitats et territoires	261
Chapitre 5	
Préconisations pour la Région, acteur de la prévention primaire et de la sécurisation structurelle des trajectoires résidentielles des actifs	265
Conclusion	271
Auditions	275
Annexes	281
Tables	391
Glossaire	393
Liste des cartes et tableaux	397
Liste des figures	399
Table des matières	401

**Copyright © Région Bretagne –
Conseil économique, social et environnemental de Bretagne**
7 rue du Général Guillaudot – CS 26918 - 35069 Rennes Cedex

Les rapports du CESER peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique par les rapporteurs.
Les demandes doivent être adressées au Président du Conseil économique, social et
environnemental de Bretagne.

Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESER,
visitez le site www.ceser-bretagne.fr

Janvier 2013

En France, selon la Fondation Abbé Pierre, au cours des dix dernières années, « *les plus vulnérables ont vu leurs difficultés s'approfondir, alors que le périmètre du mal-logement s'élargissait aux salariés modestes et aux couches intermédiaires* ». La Bretagne n'est pas épargnée par ce phénomène. Les actifs, qu'ils soient en emploi ou en recherche d'emploi, sont de plus en plus confrontés à une insécurité économique et sociale qui fragilise leurs trajectoires résidentielles devenues de moins en moins linéaires dans les parcours de vie.

Or, très rares, trop rares, sont les travaux qui s'intéressent aux ménages actifs et à leurs parcours d'habitat. C'est pourquoi le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) de Bretagne s'est autosaisi de la question suivante : comment mieux sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne ?

Quel est le contexte de l'habitat des ménages actifs en Bretagne ? Quels sont les principaux facteurs de fragilisation de leurs trajectoires résidentielles ? Quels sont les principaux systèmes de prévention et d'aide existant en Bretagne et dans ses territoires ? Comment les améliorer ?

Les causes de la montée de l'insécurité résidentielle des actifs sont à la fois structurelles, chroniques, accidentelles et individuelles. La Bretagne ne manque pas d'atouts pour aider les ménages en difficulté à accéder au logement et à s'y maintenir. La capacité de ses acteurs de l'habitat à coopérer dans les territoires est même souvent qualifiée d'exemplaire au niveau national. Néanmoins, les systèmes de sécurisation résidentielle en place sont-ils suffisamment préventifs ?

Une chose est sûre : la sécurisation résidentielle n'est pas seulement un problème de logement. Pour y parvenir, il faut « sortir des murs » et élargir l'horizon de la réflexion à l'habitat, c'est-à-dire à l'ensemble des liens que le logement entretient avec son environnement. Ainsi, de la prévention du « mal-logement », il faut passer à celle du « mal-habitat ».

Dans un paysage complexe, le CESER de Bretagne identifie cinq enjeux prioritaires pour mieux sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne et ouvre des pistes pour progresser dans cette voie.

Les rapports du CESER peuvent être :

- Téléchargés sur le site Internet : www.ceser-bretagne.fr
- Envoyés gratuitement sur demande
- Présentés publiquement sur demande



Conseil économique, social
et environnemental