

## Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne



Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne

par Christiane DREZ et M. Michel MOISSANT



Conseil économique, social et environnemental

Janvier 2013

Au cours des dix dernières années, dans un contexte d'insécurité économique et sociale et de montées des précarités, le « mal-logement », loin de régresser, s'est développé et s'est profondément enraciné. Tandis que les plus vulnérables ont vu leurs difficultés s'accroître, l'insécurité résidentielle s'est étendue à de nombreux actifs modestes et intermédiaires, qu'ils soient en emploi ou au chômage. Or, trop rares sont les travaux qui s'intéressent aux conditions de logement des actifs. Le CESER de Bretagne s'est donc saisi de la question : comment mieux sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne ?

L'étude du CESER dresse un état des lieux régional de l'habitat des actifs et des multiples facteurs de fragilisation résidentielle qu'ils peuvent rencontrer dans leurs parcours de vie. À partir d'un bilan des aides existantes, elle identifie des enjeux prioritaires et préconise de nombreuses actions de prévention et de sécurisation.

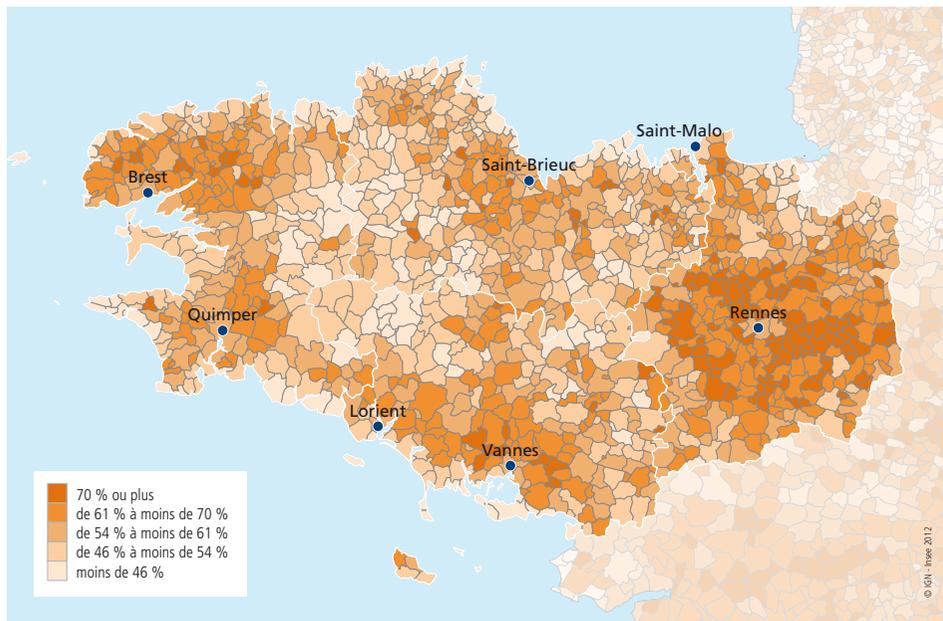
### L'habitat des actifs en Bretagne : des trajectoires résidentielles mouvementées

La Bretagne, région « multipolaire », se caractérise par la prépondérance d'un habitat individuel diffus et un fort attachement de ses habitants à la propriété privée. Le parc social public (HLM) y est moins développé qu'au niveau national, ce qui accentue le rôle de « parc social de fait » d'une partie du parc privé, tant en location qu'en propriété. La tension du marché de l'habitat 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 attractive. Dans un système organisationnel complexe et peu lisible, où se croisent de multiples intérêts privés et publics, la connaissance de l'habitat est éclatée, rendant très difficile toute vision d'ensemble à l'échelle régionale.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2009, la population active était de 1 433 000

personnes. En augmentation régulière, elle devrait progresser de 11,7 % d'ici à 2030 pour atteindre 1 600 000. Du fait du dynamisme démographique de la Bretagne et du phénomène de « desserrement des ménages », le nombre de ménages actifs – c'est-à-dire une ou plusieurs personnes habitant la même résidence principale dont l'une au moins est active – devrait augmenter encore plus rapidement sur la même période : de 885 000 ménages, elle passera à 1 105 000, soit une progression de 25 %.

Si l'on considère la répartition territoriale des ménages actifs en Bretagne (Cf. carte ci-contre), on observe qu'ils se concentrent dans les pôles urbains, dans les espaces périurbains et rétro-littoraux. Selon les projections de l'INSEE, l'ensemble des 21 pays de la Bretagne devraient connaître, d'ici à 2030, une croissance de leur population de ménages actifs. D'importants besoins en logement sont donc à anticiper.



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

Source : INSEE Bretagne, RP 2008

Ces tendances démographiques et territoriales soulignent l'ampleur du défi de la sécurisation des trajectoires résidentielles des actifs dans les années à venir, d'autant plus que les itinéraires résidentiels sont devenus plus heurtés et mouvementés ; le parcours résidentiel unique n'existe plus, il y a désormais des trajectoires résidentielles plurielles, moins linéaires, qui évoluent selon les projets, les parcours, les événements – et parfois les

accidents – de la vie. Alors que le logement est devenu le premier poste budgétaire des ménages, un nombre croissant d'actifs rencontre des difficultés pour accéder au logement ou pour s'y maintenir. Dans une sorte de cercle vicieux, l'insécurité résidentielle est aussi bien la cause que la conséquence d'une insécurité économique et sociale grandissante.

## Une montée de l'insécurité résidentielle aux causes multiples

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

En premier lieu, l'insécurité résidentielle peut résulter de causes structurelles telles qu'un déséquilibre durable entre l'offre et la demande de logements, l'insécurité économique et sociale liée à une massification du chômage et de la précarité dans l'emploi, des failles dans le système d'aide et de protection sociale, des carences en termes d'aménagement du territoire et d'accès aux infrastructures de transports, d'un manque de cohérence dans les politiques de l'habitat, de l'évolution des modes de vie et des structures familiales...

En deuxième lieu, des facteurs chroniques accentuent le risque de décrochage résidentiel en alourdissant, progressivement, le coût global pour se loger : inflation des prix immobiliers et des loyers, montée des charges de fonctionnement du logement (énergies, eau, fiscalité locale, téléphonie/Internet...), baisse du pouvoir solvabilisateur des aides légales au logement de la CAF et de la MSA, diminution des ressources liées au travail, coût d'éloignement des pôles d'emploi, de services ou d'équipements... Ces causes chroniques accroissent les taux d'effort budgétaire pour se loger, diminuant d'autant le « reste à vivre » des ménages pour faire face à leurs autres dépenses courantes (alimentation, santé, loisirs...), augmentant les risques d'impayés, de surendettement et de perte du logement.

En troisième lieu, des facteurs accidentels peuvent vulnérabiliser soudainement et brutalement les parcours de vie et d'habitat des ménages actifs. Parmi ces accidents de la vie, on peut mentionner les événements professionnels (perte d'emploi ou d'indemnités de chômage, temps partiel subi entraînant une diminution de ressources...), les chocs conjugaux ou familiaux (séparation, divorce, décès...), la survenance d'une maladie ou d'un handicap, la perte du logement suite à une procédure d'expulsion ou de saisie immobilière... D'une manière générale, tous les imprévus financiers majeurs comportent un risque de rupture résidentielle (panne de voiture en cas de fort éloignement domicile-travail, sinistres, malfaçons ou retard de livraison lors d'un chantier de construction/rénovation...).

Enfin, on mentionnera les facteurs individuels ou comportementaux. Si le principe de libre choix de son habitation est garanti par la loi, tous les individus n'ont pas les mêmes moyens, ni les mêmes besoins, attentes, garanties, informations ou comportements pour se loger. Des déterminants d'ordre

psychologique ou culturel peuvent intervenir pour orienter les choix et préférences individuelles. Des carences dans les « capacités à habiter » telles que, par exemple, celles de gérer le budget familial, d'entretenir son logement, de s'entendre avec son voisinage, de maîtriser ses consommations d'eau et d'énergie, etc., peuvent rendre plus difficiles l'accès ou le maintien dans le logement. À signaler également, le phénomène de non recours aux informations, aux droits et aux services par leurs bénéficiaires potentiels. Soucieux de sécuriser la location de leur logement, certains propriétaires bailleurs ont aussi des comportements individuels qui peuvent être excessivement prudents et sélectifs, par exemple en exigeant des garanties exorbitantes des candidats locataires ou de leurs proches, pouvant aller, à l'extrême, jusqu'à la discrimination.

L'insécurité résidentielle est donc multifactorielle et s'inscrit dans différentes temporalités que doivent prendre en compte les systèmes d'aide existants, de l'urgence sociale jusqu'aux actions de long terme, plus structurantes.

## Des aides nécessaires mais généralement plus curatives que préventives

**La prévention et la réduction de l'insécurité résidentielle des actifs impliquent** une multitude d'acteurs régionaux et territoriaux dans un système complexe d'actions. Trois axes d'intervention peuvent être présentés.

Tout d'abord, l'action sur l'offre de logements est un levier majeur pour réduire les facteurs structurels de fragilisation résidentielle. Par le développement quantitatif, l'amélioration qualitative et la diversification de l'offre, l'enjeu est ici de jouer sur toute la gamme de logements pour répondre aux besoins et aux moyens des habitants dans un souci de cohésion sociale et territoriale : parc privé libre, parc privé à vocation sociale, parc social public. L'action sur la qualité du bâti, par exemple la lutte contre l'habitat indigne et l'amélioration de la performance énergétique des logements, est un enjeu fondamental pour l'avenir. Enfin, on signalera l'atout régional d'une bonne coopération territoriale des acteurs de l'habitat en Bretagne, souvent qualifiée « d'exemplaire » au niveau national.

Ensuite, en complément de cette action structurelle sur l'offre, il existe de nombreux dispositifs d'aide et d'accompagnement en direction de la demande, c'est-à-dire des ménages en difficulté. Face aux facteurs chroniques, accidentels ou individuels de fragilisation, ils ne sont pas sans filets de sécurité, même si, selon les situations, ses mailles sont plus ou moins larges ou résistantes : hébergement d'urgence et droit au logement opposable (DALO) relevant en dernier ressort de la responsabilité de l'État (ex : Commission de coordination et de prévention des expulsions ou CCAPEX), Agences départementales d'informations sur le logement (ADIL), Plans départementaux d'action en faveur du logement des personnes défavorisées (PDALPD), Fonds de solidarité logement (FSL) des Départements, Centres communaux

ou intercommunaux d'action sociale (CC-I-AS), réseau territorial des travailleurs et intervenants sociaux, associations de défense et de solidarités... Ce « système de protection sociale et publique » est complété par un « système privé de protection rapprochée » plus informel (ex : familles, amis, voisins...) dont le rôle n'est pas à négliger, bien qu'il soit particulièrement inégalitaire.

Enfin, le troisième axe d'intervention est celui, plus global, de l'habitat des actifs. En effet, La sécurisation résidentielle des ménages actifs ne peut-être pensée à partir du logement seul. Il faut « 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. De plus, 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 ». La lutte contre le « mal-logement » implique donc aussi de combattre le « mal-habitat ».

Au final, la Bretagne comporte un assez bon réseau territorial de sécurisation résidentielle. Toutefois, il ressort que, le plus souvent, ces aides interviennent tardivement, voire trop tardivement, lorsque les difficultés économiques, sociales, familiales ou individuelles sont déjà bien installées. D'où l'importance de développer, à l'avenir, les actions de prévention et d'y impliquer l'ensemble des acteurs concernés, le plus en amont possible, par une approche globale des conditions de vie et d'habitat des actifs.



© Anne Fomentin

## Cinq enjeux prioritaires pour sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs

À partir de cet état des lieux, le CESER de Bretagne identifie 5 enjeux prioritaires et formule de nombreuses préconisations au Conseil régional et à l'ensemble des acteurs de l'habitat en Bretagne.

- S'intéresser davantage aux actifs, à leurs parcours de vie et d'habitat et développer l'observation partagée de l'habitat en Bretagne.
- Mieux articuler sécurisation des parcours résidentiels et professionnels, en particulier les démarches territoriales de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC).
- Agir simultanément sur l'offre et sur la demande de logements pour aider au maintien dans le logement ou à la mobilité résidentielle en luttant contre l'ensemble des facteurs de fragilisation résidentielle.
- Sécuriser les actifs au-delà du seul logement, dans leurs habitats et territoires ; prendre en compte le coût global pour habiter incluant la mobilité, l'accès à l'emploi, aux services et aux équipements.

- Affirmer le rôle de la Région Bretagne comme acteur stratégique de la prévention et de la sécurisation structurelle des trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne. Pour cela, co-élaborer avec l'État et l'ensemble des acteurs territoriaux de l'habitat, un Schéma de cohérence régionale de l'habitat (SCoRH) en Bretagne, à relier étroitement aux Schémas de cohérence territoriale (SCoT) ; le rendre, si possible, prescriptif.

En conclusion, au-delà de la sécurisation résidentielle des actifs, l'enjeu est bien celui d'une meilleure cohérence régionale et territoriale des politiques de l'habitat pour mieux vivre ensemble en Bretagne à toutes les étapes des parcours de vie.

### Rapporteurs

Christine DIVAY et Michel MORVANT

### Contact

Fabien BRISSOT, Conseiller technique

Tél. : 02 99 87 17 63

Email : fabien.brissot@region-bretagne.fr

