

Commission « Société, environnement et qualité de vie »
Rapporteuse : Mireille MASSOT
Commission « Aménagement des territoires et mobilités »
Rapporteurs : Brigitte LE CORNET et Michel MORVANT

Avis du CESER sur le dossier du Conseil régional « Répondre à la crise du logement à travers une action publique concertée et l'invention collective d'un nouveau modèle breton »

1. Rappel des propositions du Président du Conseil régional

Après avoir présenté un diagnostic de la situation du logement en Bretagne, le Président du Conseil régional propose une feuille de route Habitat visant à « répondre à la crise actuelle par une action publique concertée et l'invention collective d'un nouveau modèle breton » ayant pour horizon les 50 prochaines années.

Pour ce faire, il propose un « juste positionnement » de la Région visant à agir selon quatre axes d'intervention :

- Impulser et animer une politique du logement « à la bretonne »
- Favoriser la mobilisation du foncier pour concilier le développement de l'offre de logement et la sobriété foncière
- Accompagner les politiques territoriales du logement et les acteurs de l'habitat par un soutien financier
- Conforter la chaîne de production du logement et accélérer son adaptation aux transitions

S'agissant plus particulièrement de l'axe 2, la volonté du Conseil régional, dans le cadre du SRADDET, de territorialiser l'objectif de Zéro artificialisation nette (ZAN) s'inscrit dans un modèle de sobriété foncière basé sur l'équité et la solidarité entre les territoires bretons. Découle, en particulier de la trajectoire ZAN, l'augmentation du coût du foncier qui rend de plus en plus difficile l'équilibre financier des opérations de production de logements.

Dans ce contexte, l'Etablissement public foncier (EPF) de Bretagne intervient, avec l'appui du Conseil régional, pour produire des logements, notamment sociaux, abordables. Les évolutions actuelles ont conduit l'EPF à s'interroger sur ses thématiques et modalités d'intervention. Porter du foncier sur de longues périodes devient la clé d'une capacité à maîtriser le développement des territoires.

Aussi, le Conseil régional entend développer de nouveaux outils et dispositifs qu'il reste à imaginer ou à renforcer : la constitution d'une foncière régionale, l'usage du bail réel solidaire (BRS), la mobilisation des prêts bonifiés pour le logement abordable notamment dans des territoires hors zonage tendu, la mobilisation du foncier et du patrimoine de la Région, le développement de nouveaux modèles d'habitat innovants...

2. Observations du CESER sur les propositions du Conseil régional

2.1. Observations générales

Sur proposition de Mireille MASSOT, au nom de la commission Société, environnement et qualité de vie

Le CESER partage le diagnostic de la gravité de la crise du logement en Bretagne. Il soutient donc pleinement l'engagement volontariste du Conseil régional afin de « *répondre à la crise du logement à travers une action publique concertée et l'invention d'un nouveau modèle breton* ». Le logement doit en effet être considéré comme un élément central des besoins de la population. Il est aussi un facteur essentiel d'insertion, d'inclusion, de santé et de dignité des personnes et, d'une manière générale, du développement durable, équilibré et solidaire de la Bretagne.

Comme l'observe le Conseil régional dans sa feuille de route Habitat, le manque de logements abordables et disponibles n'est plus conjoncturel mais structurel.

Dans un contexte immobilier inflationniste (location, accession, investissement...), avec la montée des taux d'intérêts et le durcissement des conditions d'accès au crédit immobilier, ainsi que l'augmentation des coûts d'usages pour habiter (ex : énergie), l'offre de logements ne parvient plus à répondre aux besoins d'une population qui ne cesse de croître en Bretagne. La crise du logement est en outre accentuée par le phénomène sociologique du « *desserrement des ménages* », ces derniers ayant tendance à se fragmenter: décohabitation, séparation, monoparentalité, vieillissement... Dès lors, l'offre de logements n'est plus adaptée à la demande : pour simplifier, les T4-T5 sont trop nombreux et les T1-T2-T3, pas assez.

Dans un contexte de changement climatique, un nombre croissant de ménages modestes locataires ou propriétaires de logements anciens mal isolés se retrouvent en situation de précarité énergétique.

La file d'attente des demandeurs de logement social s'allonge tandis que la construction de logements neufs s'effondre. Dans certains territoires bretons, la crise du logement devient une source de tensions sociales et politiques (ex : résidences principales vs résidences secondaires).

Comme le souligne le Conseil régional dans son diagnostic, le développement du marché des locations de meublés touristiques de courte durée vient concurrencer et réduire, de fait, l'offre de résidences principales en location, en particulier dans les territoires bretons à forte attractivité touristique.

Depuis de nombreuses années, le CESER alerte régulièrement sur les phénomènes d'insécurité résidentielle et de mal-logement, voire de « *mal-habitat* », qui affectent les conditions de vie de nombreux ménages dont « *le reste à vivre* » diminue. Ainsi, il y a 10 ans, dans son rapport [« Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne »](#) (janvier 2013), le CESER constatait, avec la Fondation Abbé Pierre, que « *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* ». Il observait que « *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* ». Il préconisait d'agir simultanément - et le plus en amont possible des difficultés - sur l'ensemble des facteurs de fragilisation résidentielle des ménages et « *d'affirmer le rôle de la Région Bretagne comme acteur stratège de la prévention et de la sécurisation structurelle des trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne* ». Pour ce faire, il recommandait de « *co-élaborer avec l'Etat 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)* ».

En mars 2019, dans le contexte du mouvement des « *Gilets jaunes* » et de sa contribution au Grand débat national intitulée « [\(Re\)faire société](#) », le CESER appelait à une « *transformation de l'action publique* » afin, notamment, de « *réduire de façon urgente la précarité et la montée des inégalités en garantissant le pouvoir de vivre, l'accessibilité* ».

personnelle aux droits et services essentiels » et en particulier, pour ce cela, de « garantir le droit au logement, à l'hébergement inconditionnel et l'accès de tou-tes à un habitat de qualité ».

Dans ses nombreuses contributions à la démarche BREIZH COP et à l'élaboration du SRADDET, le CESER n'a eu de cesse de rappeler l'importance sociale, environnementale et économique de l'habitat en Bretagne. Ainsi, dans sa contribution d'octobre 2017 [« Vers un projet partagé de développement durable de la Bretagne »](#), il soulignait : *« La sécurisation des trajectoires résidentielles doit également être considérée comme un élément majeur de l'aménagement des territoires face à la montée de la précarité ou à l'augmentation des distances domicile-travail. Loin de régresser, la difficulté à se loger et l'insécurité résidentielle ont progressé au cours des dernières années jusqu'à toucher de nombreuses couches de la population, y compris active. Les causes de l'insécurité résidentielle des actifs sont à la fois structurelles, chroniques, accidentelles et individuelles. La sécurisation résidentielle n'est pas seulement un problème de logement mais, plus largement, une question globale de politique de l'habitat qui combine les enjeux de l'emploi et des revenus, des mobilités, de l'accès aux commerces, aux services et aux équipements ».*

En effet, selon la formule de la Fondation Abbé Pierre, *« le logement n'est pas seulement une question de logement »*. Comme le souligne le Conseil régional dans sa feuille de route Habitat, l'approche du logement doit s'inscrire dans un « projet de territoire », d'où l'importance de la relation faite avec sa politique territoriale et son action « Bien vivre partout en Bretagne ». Pour le CESER, le « chaînage » logement-emploi- mobilités-services, vie sociale et santé devrait constituer le fil rouge de la feuille de route . A ce sujet, alors que la Région a d'importantes responsabilités dans le champ des mobilités, la relation mobilité-habitat, pourtant essentiel dans la vie quotidienne des habitants, en particulier des actifs et des apprenants, aurait probablement pu être davantage développée. Si cet enjeu de l'implantation des logements au regard de l'organisation des transports en commun et des services dans les territoires est mentionné très rapidement dans l'encadré final du diagnostic, le CESER considère que, d'une manière générale, la question du « décalage » habitat-mobilité aurait pu être citée comme un cinquième « point de vigilance et de décalage » à part entière dans le diagnostic de la feuille de route ainsi que dans ses axes d'intervention. Une « feuille de route habitat-mobilité » aurait pu même avoir tout son sens, s'agissant d'une stratégie régionale.

S'il y a bien un « état d'urgence » sur l'offre et la demande de logements en Bretagne, il faudra du temps pour en sortir et produire des changements structurels. D'où l'importance, en attendant ces derniers, de compenser autant que possible les problématiques d'isolement territorial et d'éloignement en particulier par le maintien et le développement d'un réseau de transports collectifs et de services publics accessibles au plus grand nombre. TER, cars... L'habitat va au-delà du logement seul. Il intègre tous ses liens avec son environnement et toutes ses relations avec les autres territoires (équipements, infrastructures, activités, services publics et collectifs, loisirs...). Ainsi, s'il est important d'agir sur l'offre et donc le stock de logements, il est tout aussi nécessaire, pour le Conseil régional, de continuer à agir, comme il le fait déjà, pour faciliter les connexions et les flux quotidiens de leurs habitants avec et entre leurs différents espaces de vie et d'activités. Cette approche territoriale dynamique, inclusive et globale du logement et, plus largement, des conditions de vie des habitants, est bien développée dans la partie consacrée à la politique de la ville (levier 9). Celle-ci ne pourrait-elle pas devenir une approche « de droit commun » inspirante pour le « nouveau modèle breton » du logement, ou plus précisément de l'habitat, que le Conseil régional appelle de ses vœux ?

Dans ses contributions, le CESER soulignait aussi la nécessité de l'adaptation de l'habitat aux conséquences, de plus en plus manifestes, du changement climatique. L'action sur l'habitat, toujours très lente, est aussi un facteur majeur d'atténuation et d'adaptation à ce dernier et est à relier aux enjeux de la transition écologique et énergétique, en particulier de la décarbonation. Alors que la modification du SRADDET est en cours, en particulier du fait des mesures de la loi Climat et résilience d'août 2021, le CESER a réitéré, dans son avis de juin 2023, sa forte préoccupation sur le logement en Bretagne qu'il qualifiait de « *sujet majeur* ». Il partage la vigilance du Haut conseil breton pour le climat (HCBC) qui souligne aussi régulièrement la nécessité d'anticiper et d'agir pour s'adapter, dès à présent, aux conséquences prévisibles du changement climatique sur l'aménagement, l'urbanisme et l'habitat en Bretagne. Lors de cette même session, dans son rapport [« Les usages du sol en Bretagne – Une prospective à l'horizon 2060 »](#)(juin

2023), le CESER proposait différents scénarios d'évolution de la ressource foncière pour répondre aux besoins futurs de logement en Bretagne, en concurrence avec d'autres usages du sol : « *Bien au-delà de la ZAN [Zéro d'artificialisation nette], comment l'urbanisation se traduira-t-elle en termes d'habitat, d'immobilier à vocation économique, d'infrastructures et d'équipements ?* ».

Le CESER, à l'instar du Conseil régional, rappelle que l'accès et le maintien dans le logement sont non seulement un besoin essentiel mais aussi un droit humain fondamental. L'Etat français en est - ou devrait en être - le premier des garants. La loi du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable, dite loi DALO, dispose ainsi que « *le droit à un logement décent et indépendant [...] est garanti par l'Etat à toute personne qui, résidant sur le territoire français de façon régulière [...] n'est pas en mesure d'y accéder par ses propres moyens ou de s'y maintenir* ». L'Etat est – ou devrait être - aussi le garant, du droit inconditionnel et effectif à l'hébergement d'urgence, comme le prévoit le Code de l'action sociale et des familles (art L345-2-2) : « *Toute personne sans abri en situation de détresse médicale, psychique ou sociale a accès, à tout moment, à un dispositif d'hébergement d'urgence* ». Ce droit à l'hébergement est également opposable (DAHO).

Au niveau international, « *l'accès de tous à un logement abordable, adéquats et sûrs, à un coût abordable* » est également intégré à l'Agenda 2030 de l'ONU (Cf. Objectif de développement durable n°11), en lien étroit avec le premier des ODD, à savoir : « *Pas de pauvreté* ». Dans cette perspective, le CESER souligne la nécessité, comme le fait la feuille de route « Habitat » du Conseil régional, de relier étroitement sa politique du logement à son Plan de refus de la misère et de la précarité adopté le 7 avril 2023 (engagements 38 et 39 notamment) ainsi qu'au Plan breton de mobilisation pour les jeunes, copiloté avec l'Etat.

L'égalité d'accès et de maintien dans le logement, ainsi que l'hébergement d'urgence font aussi partie des conditions essentielles de l'égal accès aux droits entre les femmes et les hommes, de la prévention et de la lutte contre les discriminations et les violences faites aux femmes, à tous les âges de la vie (Cf. [Vœu du CESER de décembre 2022](#)). Le Conseil régional étant fortement engagé en faveur de l'égalité, le CESER s'étonne que son projet de feuille de route Habitat ne mette pas davantage en avant l'enjeu de l'égalité d'accès au droit au logement et à l'hébergement des femmes et des hommes dans les parcours de vie et les trajectoires résidentielles en Bretagne.

Alors que 47,5 % des résidences principales en Bretagne sont des T5, le Conseil régional souligne à juste titre l'enjeu de l'adaptation de l'habitat aux perspectives du vieillissement accéléré et massif de la population. Selon les projections démographiques de l'INSEE, « en 2040, les ménages âgés¹ représenteraient près de 40 % de l'ensemble des ménages bretons » (contre 30,7 % en 2019). Comme le souligne le Conseil régional dans sa feuille de route, « *le décalage entre la structure des ménages et la structure du parc, et le besoin de petits logements locatifs est manifeste dans le parc non adapté au vieillissement* ». Comment faire face à ce décalage démographique de l'habitat en Bretagne ? Dans ses travaux passés sur le [« bien vieillir » en Bretagne](#), le CESER préconisait une approche anticipatrice, globale et territoriale des enjeux du vieillissement en Bretagne par une meilleure coordination de l'action publique afin de se préparer et de répondre collectivement à la révolution de la longévité, tant à domicile qu'en établissement². Le CESER souligne ici l'importance d'articuler la feuille de route habitat avec le Schéma régional des transitions économique et sociale (SRTES), en particulier avec le Contrat de plan régional de développement des formations et de l'orientation professionnelle (CPRDFOP) et le Schéma des formations sanitaires et sociales. Il devient urgent, non seulement de répondre aux enjeux de la transition écologique et énergétique de l'habitat en Bretagne, mais aussi à ceux de sa transition démographique. Si les Conseils départementaux sont en première ligne sur la question, ce défi de la longévité et du vieillissement dans l'habitat concerne toute l'action publique et toute la société. Le CESER suggère donc d'inscrire cette question à l'ordre du jour d'une prochaine Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), dès 2024.

¹ Ménages âgés selon l'INSEE : ménage où la personne de référence du ménage, au sens du recensement, est âgée de 65 ans ou plus.

² « Bien vieillir en Bretagne » (octobre 2007) et « Agir pour la qualité de vie des personnes en perte et reconfiguration d'autonomie » (mai 2011)

De même, alors que le Conseil régional co-pilote le Plan régional santé environnement (PRSE), l'articulation entre ce dernier et la feuille de route Habitat présentée aujourd'hui n'apparaît pas clairement. Les conditions de logement et d'habitat sont pourtant reconnues dans le PRSE comme un déterminant de santé, comme un levier de prévention et de promotion de la santé ainsi que de lutte contre les inégalités sociales, territoriales et environnementales de santé en Bretagne. D'une manière générale, le CESER aurait souhaité que la relation santé-environnement-habitat, ainsi que les notions d'« aménagement et d'urbanisme favorables à la santé », d'« habitat favorable à la santé » ou d'« habitat sain », soient davantage intégrées dans la feuille de route dont l'ambition est d'inventer « un nouveau modèle breton » de l'habitat « sur les 50 ans à venir ». Ceci irait dans le sens de l'approche « One health » qui structure le PRSE 4 et permettrait de valoriser les nombreux engagements et actions du Conseil régional allant déjà dans cette direction. La récente crise sanitaire et les catastrophes naturelles liées au changement climatique ont particulièrement révélé cette relation entre habitat et santé, au sens de l'OMS, c'est-à-dire d'un complet bien-être physique, mental, social et environnemental. Le CESER a déjà souligné ces enjeux de santé-environnement lié à l'habitat et renvoie notamment aux préconisations de ses rapports [« Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne » \(avril 2013\)](#), [« Bienvenue dans les espaces publics en Bretagne ! » \(juin 2016\)](#), [« Biodiversité et société : cultivons les interactions ! » \(octobre 2020\)](#) et, plus récemment [« Il faut toute une région pour favoriser le bien-être des jeunes en Bretagne – Promouvoir la santé mentale, avec elles et avec eux » \(juin 2023\)](#).

Le Conseil régional, à la recherche d'un « juste positionnement », propose de fonder sa nouvelle politique régionale sur différents principes, dont celui de la subsidiarité. Dans le prolongement de son [rapport « Développer collectivement la participation citoyenne à la décision publique en Bretagne » \(avril 2013\)](#), le CESER souligne l'enjeu politique et démocratique du logement et de l'habitat en Bretagne. En effet, ce dernier ne peut être abordé exclusivement sous l'angle technique, juridique ou financier. En ce sens, la feuille de route propose que l'action publique soit davantage concertée, articulée et coordonnée, par exemple au sein du Comité régional de l'habitat, de l'hébergement (CRHH), du Club décentralisation et habitat ou de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP), ce que le CESER approuve fortement. S'agissant d'un champ complexe et partagé, les pistes ouvertes par le CESER dans le rapport mentionné pourraient permettre d'étendre ce principe de subsidiarité jusqu'à un principe de citoyenneté ou de participation démocratique ascendante des habitants à l'avenir de leurs habitats, sans oublier d'y associer la société civile organisée au niveau régional et dans les territoires (Conseils de développement, CESER...). Le CESER invite donc le Conseil régional à faire vivre démocratiquement sa feuille de route sur l'habitat, ce qu'il prévoit quand il écrit que *« la Région Bretagne souhaite accompagner les élu-es et les habitant-es, dans de nouvelles projections résidentielles, alliant la liberté de choisir son logement, de bien vivre dans son logement, au sein d'un lieu de vie dense et désirable. L'enjeu est que l'habitat de demain ne soit pas subi mais désiré par toutes les bretonnes et les bretons »*.

Si de nombreux indicateurs sont prévus au fil des différents leviers identifiés dans la feuille de route, le CESER rappelle ici, qu'en réponse à une saisine du Président du Conseil régional, il vient d'adopter, à la présente session, son rapport [« Bien être et bien vivre ensemble, partout en Bretagne »](#), dans lequel il fait de nombreuses propositions de méthodes et d'outils pour mesurer le « bien vivre en Bretagne », intégrant le bien-être et la qualité de vie, dont beaucoup pourraient être utiles à « l'invention collective d'un nouveau modèle breton » de l'habitat. Il invite donc le Conseil régional à s'en inspirer.

2.2. Observations sur les axes et les leviers de la feuille de route habitat

En complément des observations générales développées au point précédent, le CESER formule les remarques suivantes concernant les quatre axes d'intervention de la feuille de route habitat du Conseil régional.

2.2.1. AXE 1 : Impulser et animer une politique du logement « à la bretonne »

Sur proposition de Mireille MASSOT, au nom de la commission Société, environnement et qualité de vie

Au point précédent (2.1), il a été rappelé que la notion d'habitat était plus vaste que celle de logement et qu'elle semblait plus adaptée à son approche territoriale globale. Le CESER suggère donc que cet axe 1 s'intitule « Impulser et animer une politique *de l'habitat* » à la bretonne » en concordance avec l'intitulé de sa feuille de route.

Le CESER partage la position du Conseil régional selon laquelle « *considérant que le logement est un droit, ce dernier ne doit pas être un marché excluant des territoires et des publics* ». Il soutient la volonté de ce dernier de se positionner en animateur, fédérateur et anticipateur au sein du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) et du Club décentralisation et habitat. Le CESER observe toutefois que ce positionnement offre des leviers d'action limités, tant l'habitat, dans son acception large, est un enjeu partagé entre les différentes strates de l'action publique ainsi que du marché privé. D'où la nécessité d'agir non seulement en fédérateur et en animateur mais aussi en coordinateur de l'action publique, aux côtés de l'Etat qui reste le premier garant et responsable du droit au logement et à l'hébergement. La Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) peut constituer le lieu de cette coordination régionale agissante pour élaborer, contractualiser et mettre en œuvre le nouveau modèle breton de l'habitat souhaité par le Conseil régional. Un premier défi à relever par la CTAP est d'arriver à mieux coordonner l'action régionale en faveur de l'habitat avec celle des intercommunalités et des Départements.

Le Conseil régional rappelle que la Région est membre du CRHH et qu'elle est invitée à ses différentes commissions : Plans locaux de l'habitat (PLH...), Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), etc. La feuille de route du Conseil régional annonce qu'un « travail d'articulation avec chaque Département sera réalisé en lien avec les Plans départementaux de l'habitat (PDH) », ce que le CESER considère comme indispensable. Ainsi il attire particulièrement l'attention du Conseil régional sur l'importance d'articuler sa feuille de route Habitat avec les PDALHPD élaborés par les Conseils départementaux, notamment en ce qui concerne l'habitat des personnes en situation de vulnérabilité sociale, des personnes âgées et des personnes en situation de handicap (en lien avec les Schémas départementaux de l'autonomie), des enfants et des jeunes relevant de l'Aide sociale à l'enfance (ASE), etc. Plus les habitant-es sont en situation de fragilité personnelle, familiale ou sociale, de précarité ou de pauvreté, de vulnérabilité territoriale, plus l'action en faveur de leurs conditions et parcours de vie et d'habitat doit être globale, coordonnée, proche et humainement accompagnée, y compris pour les personnes réfugiées ou exilées accueillies en Bretagne, qu'elles soient mineures ou majeures. Le CESER soutient donc pleinement le Conseil régional dans sa volonté d'articuler sa feuille de route Habitat avec son Plan de refus de la misère et de la précarité en Bretagne. La « gouvernance partagée du logement en Bretagne » souhaitée par le Conseil régional doit intégrer l'ensemble des habitantes et habitants de la Bretagne dans l'optique de rendre effectif le droit au logement de tou-tes et, réellement inconditionnel, le droit à l'hébergement des personnes en situation de vulnérabilité économique et sociale.

Si le CESER comprend que le Conseil régional, au vu de ses compétences, se centre sur le logement des ménages actifs et des apprenants, il s'interroge en revanche fortement sur la notion, employée à plusieurs reprises dans la feuille de route, « d'actifs *occupés* » (ex. action 20, p36). Faut-il comprendre que les ménages actifs en recherche d'emploi n'entreraient pas dans les publics prioritaires de la nouvelle politique de l'habitat du Conseil régional ? Compte-tenu de ses compétences dans le champ de l'emploi et de la formation, cette position, s'il elle était confirmée, serait très difficilement compréhensible. Dans son rapport « [Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne](#) » de 2013, le CESER incluait, par définition, les habitants en emploi comme ceux à la recherche d'un emploi. Le CESER souhaite donc que cette notion « d'actifs occupés » aussi incertaine juridiquement que potentiellement excluante et stigmatisante socialement, soit supprimée de la feuille de route habitat.

S'agissant du développement des locations de meublés touristiques de courte durée, notamment dans les territoires à forte attractivité touristique, le CESER soutient pleinement la proposition visant à faciliter la mise en place de mesures permettant la régulation de ce marché qui, par endroit, réduit fortement l'offre de logements locatifs

disponibles à l'année pour les ménages actifs et les apprenants (Cf. proposition n°6). En complément, afin de favoriser la remise en location de longue durée de logements, le CESER propose que le Conseil régional engage un partenariat avec Action logement et les autres acteurs de l'habitat, afin de porter et de faire connaître beaucoup plus largement le dispositif [VISALE](#) visant à faciliter l'accès au logement des locataires et à sécuriser les bailleurs en se portant garant, gratuitement, pour couvrir les risques d'impayés de loyer et de dégradations locatives. Ce dernier, pourtant très utile, semble insuffisamment connu par ses bénéficiaires potentiels. Les employeurs, syndicats de salariés, comités économiques et sociaux, associations, etc. pourraient aussi être mobilisés pour mieux communiquer sur la garantie VISALE.

S'agissant de la gouvernance proposée, le CESER souhaiterait pouvoir suivre plus étroitement, en tant qu'observateur et potentiel contributeur, les travaux des instances régionales de réflexions sur l'habitat et le logement, par exemple par une représentation au sein du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement et/ou au Club décentralisation et habitat, à l'instar de sa participation à d'autres instances et conférences régionales. Il suivra également avec grand intérêt les futures Assises du logement et de l'habitat, prévues à un rythme bisannuel. Le CESER réitère son souhait que la nouvelle politique régionale de l'habitat fasse l'objet d'une présentation annuelle dans ses futurs documents budgétaires (ex : annexe au BP, évaluation environnementale du budget...) ainsi que dans son Rapport annuel d'activité et de développement durable (RADD). Ceci en faciliterait la connaissance, le suivi et l'évaluation.

2.2.2. AXE 2 : Favoriser la mobilisation du foncier pour concilier le développement de l'offre de logement et la sobriété foncière

Sur proposition Brigitte LE CORNET et Michel MORVANT, au nom de la commission Aménagement, territoires et mobilités

Les questions de la territorialisation du ZAN, de l'équité et de la solidarité sont essentielles si l'on considère qu'actuellement l'artificialisation se concentre autour des grandes zones urbaines. La poursuite ou l'accentuation de ce phénomène se ferait au détriment des villes moyennes, des petites villes ou des communes rurales et accentuerait encore davantage les déséquilibres territoriaux actuels. De ce fait, le CESER émet des réserves quant à une densification des zones déjà fortement urbanisées qui ne ferait qu'amplifier d'autres problématiques générales, sociales, sécuritaires, éducatives, de présence des services publics, de mobilités, de démographie médicale... L'intérêt réside dans le fait de favoriser l'installation des nouveaux arrivants en Bretagne de façon diffuse sur la Bretagne tout entière. La gestion du foncier, adaptée aux spécificités de chaque territoire peut constituer un outil efficace pour atteindre cet objectif, comme le soulignait le CESER dès 2007 dans son étude intitulée [« Pour une stratégie foncière régionale adaptée aux enjeux des politiques territoriales en Bretagne »](#).

Aussi, le CESER insiste sur le fait que les besoins de logement existent partout, en zone tendue mais pas seulement. La réhabilitation des logements privés, de friches économiques, de l'habitat du centre-ville ou en centre-bourg présente de multiples avantages : attractivité de ceux-ci, économies au niveau des infrastructures de toute nature, mobilités douces, mixité sociale et intergénérationnelle, réduction de la consommation des terres agricoles ou d'espaces naturels, proximité des services publics...

En écho à son étude [« Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne »](#) de 2013, le CESER réaffirme aussi à la vue du contexte actuel, la nécessité de 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 (déplacements pendulaires), aux services et aux équipements. D'autre part, si le CESER se réjouit de voir un recours accru au Bail Réel Solidaire (BRS), pouvant constituer une vraie réponse à la spéculation immobilière dans les zones tendues, il souhaite aussi interpeller le Conseil régional sur le fait que cette solution ne restera que marginale du fait d'un dispositif encore trop récent et d'un retard accumulé en France sur l'acquisition publique du foncier.

Le CESER rappelle aussi le rôle, entre autres, de la Conférence sociale pour débattre de ces questions essentielles, pour les salariés, mais pas seulement.

Le CESER se pose également la question de la suppression de l'allocation logement pour l'accession à la propriété. En effet, la rareté des biens disponibles dans le parc locatif provient aussi de la difficulté à accéder aux prêts dans un contexte inflationniste qui se caractérise par une augmentation des taux d'intérêt mais aussi une baisse du pouvoir d'achat. Les primo-accédants se font rares et les biens loués ne se libèrent plus. Ainsi, à coût égal de charge de logement (loyer ou remboursement de prêt), l'allocation logement sera versée uniquement pour amoindrir le coût d'un loyer versé à un bailleur, qu'il soit public ou privé. Le CESER propose donc au Conseil régional d'interpeller l'Etat sur une aide sociale qui favorise, à coût constant, l'investissement immobilier locatif (public ou privé) au détriment de l'acquisition de la résidence principale et, ainsi, la sécurisation de l'habitat des Bretonnes et des Bretons.

Enfin, les services publics se maintiendront ou auront tendance à se diversifier si la démographie est dynamique. Elle l'est aujourd'hui sur tous les EPCI bretons et le CESER estime que ceux-ci méritent d'être encouragés dans leur politique d'accueil.

2.2.3. AXE 3 : Accompagner les politiques territoriales du logement et les acteurs de l'habitat par un soutien financier.

Sur proposition de Mireille MASSOT, au nom de la commission Société, environnement et qualité de vie

L'axe 3 développe l'approche territoriale de l'habitat. Il recense, regroupe et complète aussi de nombreuses actions régionales existantes : « Bien vivre partout en Bretagne 2023-2027 », action en direction des territoires insulaires, politique de la ville, rénovation énergétique, etc. Les nouveautés apportées par la feuille de route n'apparaissent pas toujours nettement.

Le levier 9 concernant le soutien aux dynamiques résidentielles dans les Quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) entend contribuer à « *favoriser les conditions d'habitat des habitants* » en « *s'inscrivant dans des opérations de renouvellement urbain alliant services, logements, espaces publics, développement économique, actions de solidarité, mobilités* ». Le CESER a déjà souligné au point 2.1 combien il serait intéressant que cette approche globale et territoriale des enjeux d'habitat constitue, plus visiblement, le fil conducteur de l'ensemble de sa feuille de route Habitat, comme il le préconisait dans ses différents travaux déjà mentionnés. Comme l'a montré la crise des Gilets jaunes, cette approche globale ou de « chaînage » de l'habitat, des équipements, des mobilités et des services est une nécessité sociale et économique bien au-delà des seuls QPV. Elle concerne aussi les territoires ruraux et périurbains, notamment lorsqu'ils sont mal ou non desservis par les services publics, en particulier s'agissant des transports en commun... Ainsi, il pourrait être opportun d'étendre le dispositif « Quartiers en transition » à d'autres territoires que les QPV, notamment à ceux qui sont éloignés des grands axes et pôles de mobilité et de services : pourquoi pas un dispositif « Habitat en transition » ou, même, « Territoire en transition » ? Le CESER souligne par ailleurs l'importance de continuer à développer la place et les bienfaits de la nature en ville, incluant les QPV, et renvoie notamment ici aux préconisations de son rapport [« Biodiversité et société : cultivons les interactions ! » \(Octobre 2020\)](#).

Le Conseil régional est déjà investi dans le soutien à la rénovation énergétique de l'habitat, qu'il s'agisse du parc social public ou de l'habitat privé (ex : Service d'accompagnement à la rénovation énergétique – SARE). Le CESER soutient sa volonté de poursuivre et d'amplifier cette action, notamment s'agissant de la mobilisation du FEDER 2021-2027 pour la réhabilitation thermique de l'habitat social. Qu'il s'agisse de l'habitat public ou privé, l'enjeu de l'adaptation des logements aux conséquences du changement climatique est particulièrement important, comme l'a souligné récemment [le Haut conseil breton pour le climat \(HCBC\)](#) dans sa [contribution au quatrième Plan régional santé environnement \(PRSE\)](#). Le bâtiment étant le premier émetteur de gaz à effet de serre (GES), l'enjeu est aussi, en complément de l'adaptation, d'agir pour atténuer le changement climatique (ex : réemploi, matériaux biosourcés, énergies vertes renouvelables, performance énergétique...).

Le levier 11 rappelle que la Région est engagée aux côtés de l'Etat dans le financement du logement des étudiants dans le cadre du Contrat de plan Etat-Région (CPER) 2021-2027. Il est ainsi prévu de mobiliser, sur la durée du CPER,

une enveloppe de plus de 50 M€ pour « la rénovation ou la construction de résidences étudiantes majoritairement portées par le CROUS, mais également par des écoles (ENSTA Bretagne, IMT Atlantique) ». Si le CESER soutient cet engagement, il s'interroge toutefois : est-il à la hauteur des besoins en logement des étudiants qui sont confrontés à des difficultés et à des inégalités de plus en plus grandes pour y accéder via l'habitat privé ? Il faut à la fois rénover ET construire pour adapter et augmenter l'offre de logements abordables pour les étudiants dont les ressources sont modestes et qui sont dans la précarité, voire la pauvreté. Le CESER regrette ici que sa préconisation d'inscrire au CPER les crédits nécessaires au doublement de l'offre de logements en Cité U en Bretagne, formulée il y a 20 ans (une génération), dans son rapport [« Les jeunes de 16-25 ans : une chance pour la Bretagne » \(novembre 2003\)](#), n'ait pas été prise au sérieux et mise en œuvre. Elle aurait probablement contribué à améliorer les conditions de vie et d'étude de nombreux étudiants aujourd'hui en Bretagne, tant l'offre de logements en Cité U est insuffisante du point de vue quantitatif comme, parfois, qualitatif. En complément, l'innovation dans les modes d'habiter des étudiants est à soutenir : colocation dans le parc privé ou public ; chambres, logements vacants ou partiellement occupés....

S'agissant de l'offre d'hébergements et de logements pour les travailleurs saisonniers, au-delà de la location de chambres d'internats dans les lycées l'été, le CESER suggère de réaliser un état des lieux régional et de mobiliser d'autres types de logements vides, partiellement occupés ou vacants : internats des collèges, logements étudiants du CROUS vides, centres de vacances désaffectés et habitables, nouvelles formes d'habitat modulable et temporaire... Les entreprises pourraient être davantage impliquées dans ces actions, comme c'est le cas par exemple dans le Morbihan dans le cadre du Schéma départemental du tourisme, mais aussi les collectivités territoriales et leurs EPCI, les propriétaires de résidences secondaires ou principales, etc.

Le CESER soutient la volonté de « mobiliser les politiques de la Région Bretagne pour développer et valoriser l'offre de logements abordables dont sociaux » (levier 13), ce qui va dans le sens de ses préconisations en faveur d'une approche globale des conditions de vie et d'habitat des ménages. Ainsi, le CESER souligne positivement l'idée avancée par le Conseil régional selon laquelle *« une offre nouvelle de logements s'accompagne de mobilités du quotidien, de services à proximité, d'emplois, de formations... C'est dans ce mouvement, dans cet aménagement continu des espaces et de structuration des lieux de vie que la Région souhaite aussi inscrire son engagement pour un accès facilité à un logement pour les Bretonnes et les Bretons »* (p42). Il lui semble que ce paragraphe aurait mérité de figurer en préambule et comme fil conducteur de sa feuille de route Habitat. L'action 26 rattachée à ce levier 13 apparaît très limitée au regard de cette ambition : *« Expérimenter, bonifier, accompagner, dans le cadre des politiques et dispositifs existants, des actions visant à développer ou améliorer l'offre de logements »*. Le CESER suggère d'y ajouter l'amélioration de l'accessibilité au logement incluant non seulement sa dimension financière mais aussi territoriale et donc la question des mobilités quotidiennes.

Pour répondre aux besoins de développer une offre de logements plus petits, le CESER propose d'étudier la possibilité de renforcer les garanties d'emprunt pour la construction de logements locatifs sociaux et d'expérimenter des aides financières régionales qui pourraient éventuellement, dans certains cas, être inversement proportionnelles à la taille des logements produits. Le CESER invite aussi à prendre en compte les besoins en logement des ménages composés de nombreuses personnes, en permanence ou en intermittence : familles nombreuses recomposées ou non, couples séparés avec enfants en garde alternée, ménages en colocation, grands-parents accueillant leurs enfants et petits-enfants... A l'heure où l'accession à la propriété devient plus difficile (taux d'intérêt, inflation foncière et immobilière, matériaux de construction, pénurie de main d'œuvre...), la rotation des ménages dans le parc social se fait plus rare. Les ventes de logement par les organismes HLM diminuent, ce qui vient baisser leurs recettes pour rénover et étoffer leur parc de logements sociaux. Les locataires en place bougent également beaucoup moins (contexte économique et social incertain, pouvoir d'achat malmené...). Nombreux sont ceux qui préfèrent « jouer la sécurité » : ce sont autant de logements qui ne se libèrent pas pour accueillir des ménages qui, d'un bail glissant, auraient pu prétendre à un bail « normal » (ex : personnes qui sont dans un parc locatif avec intermédiation locative accompagnées par des travailleurs sociaux). Les parcours résidentiels sont devenus plus rigides.

Le CESER a déjà souligné combien il était important d'articuler l'action du Conseil régional en faveur de l'habitat à son Plan de lutte contre la misère et la pauvreté 2023-2027, ce que prévoit le levier 14. Le « Fonds zéro abandon en Centre Ouest Bretagne » et le soutien à la « colocation solidaire » pour les étudiants vont en ce sens, mais ces deux actions semblent toutefois assez limitées pour répondre plus globalement aux besoins de logement des personnes en situation de pauvreté et de précarité en Bretagne. D'où, l'enjeu, déjà mentionné, d'articuler la feuille de route régionale aux Plans départementaux d'action pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD) et de rappeler à l'Etat, aussi souvent que nécessaire, qu'il est le premier garant, de par la loi, de l'accès au droit au logement et à l'hébergement inconditionnel en Bretagne, comme dans l'ensemble des territoires de la République française.

2.2.4. Axe 4 : Conforter la chaîne de production du logement et accélérer son adaptation aux transitions

Sur proposition de Mireille MASSOT, au nom de la commission Société, environnement et qualité de vie

Le bâtiment connaît une crise économique sérieuse du fait, notamment, du fort ralentissement de la construction neuve en Bretagne, alors même que l'offre de logements ne parvient pas à satisfaire les besoins d'aujourd'hui, ni à anticiper ceux de demain. La situation est d'autant plus complexe que, comme le souligne le Conseil régional, le bâtiment doit « faire face au défi des transitions ». Des emplois sont menacés, d'autres devraient être créés en particulier dans le champ de la réhabilitation et de la rénovation énergétique, sans oublier celui de l'adaptation au vieillissement de la population. Ce dernier défi souligne la nécessité, tant d'un point de vue architectural que sociétal, de repenser l'adaptabilité et l'évolutivité de l'habitat et des modes d'habiter dans le cheminement des âges de la vie.

Le Conseil régional rappelle ici que le SRADDET se fixe deux objectifs pour la production et la rénovation des logements : d'une part « favoriser une nouvelle occupation des espaces rapprochant activités/lieux de vie/lieux de résidence » (objectif 19) ; d'autre part « lutter contre la précarité énergétique ». Le CESER soutient la pertinence toujours actuelle de ces derniers. Le Conseil régional renvoie ici à l'articulation de sa feuille de route Habitat avec ses politiques de l'emploi-formation et de développement économique conformément aux orientations posées dans sa SRTES. Une fois encore ici, le CESER s'étonne que la référence à la politique des mobilités du Conseil régional ne soit pas citée expressément car s'il partage l'objectif de « favoriser une nouvelle occupation des espaces », il est tout aussi important d'agir, en complément, pour développer la connexion entre ces espaces par les mobilités physiques ou numériques (ex : développement du télétravail). Le CESER renvoie notamment ici à ses contributions à la Breizh COP et au SRADDET, ainsi qu'à son rapport [« Habitants et territoires en mouvement : les mobilités à l'heure des usages numériques en Bretagne » \(février 2020\)](#). Par ailleurs, il lui semble qu'il est tout aussi important d'accompagner les ménages actifs qui le souhaitent à se rapprocher de leurs lieux de travail que d'inciter les entreprises et les administrations à intégrer, chaque fois que possible, cet objectif dans leurs choix d'implantation, le logement des salariés étant devenu un frein majeur à l'insertion, à l'emploi et au recrutement en Bretagne, qu'il s'agisse de l'emploi saisonnier ou non saisonnier.

Le CESER approuve le levier 15 visant à « encourager les démarches d'industrialisation de rénovation de logements », notamment via des projets innovants de type « *Energiesprong* » dans le parc social, c'est-à-dire à massifier les opérations de rénovation sur des bâtis aux caractéristiques similaires afin d'en réduire les coûts et d'en accélérer la réalisation. Augmenter l'offre de logements locatifs sociaux neufs ou rénovés, ce sont des performances énergétiques optimisées, une meilleure santé - y compris mentale - et une qualité de vie améliorée dans son logement, moins de charges et d'arbitrages budgétaires au quotidien pour les habitants ; c'est aussi respecter les personnes qui y habitent et leur signifier qu'elles comptent aux yeux des pouvoirs publics, c'est restaurer de l'estime de soi, de la confiance et inciter, encourager, peut-être, à s'investir dans la vie de la cité au-delà de leur logement... C'est leur donner du « pouvoir de vivre » par le « pouvoir d'habiter »... D'où l'importance de penser l'environnement immédiat, les parties communes, les aménagements extérieurs et les espaces publics dans cet objectif de considération des habitants : l'enjeu est d'aménager tout un cadre de vie qui contribue à intimer le respect de soi

et d'autrui, à favoriser le lien social et le vivre ensemble... tout en améliorant la santé de tou-ttes et en préservant l'environnement.

Cette approche globale de la rénovation de l'habitat social et, d'une manière générale, du cadre de vie, implique d'associer aux projets l'ensemble des parties prenantes concernées : habitant-es de tous âges, associations de quartier, collectivités, établissements scolaires, administrations, entreprises... Pourquoi d'ailleurs ces démarches d'industrialisation de rénovation de type « *Energiesprong* » seraient-elles limitées au parc social public ? Le CESER suggère de les expérimenter beaucoup plus largement en les étendant à la rénovation du parc privé de logements en Bretagne (action 28), qu'il s'agisse d'habitat individuel ou collectif. Il est en effet reconnu que la rénovation de l'habitat privé ancien, largement dominant en Bretagne, accuse un fort retard sur celle du parc social public. L'enjeu est d'autant plus important que, dans de nombreux territoires en Bretagne, en raison de l'absence ou de la faiblesse du parc social public, c'est le parc privé qui joue un rôle de « parc social de fait ». L'enjeu de favoriser l'industrialisation ou la massification de la rénovation du parc privé est donc aussi un enjeu social, en particulier dans les territoires ruraux.

Par ailleurs, le soutien à la rénovation énergétique dans l'habitat privé est aussi indispensable qu'urgente. En effet, d'ici 2 ou 3 ans, beaucoup de propriétaires privés ne pourront plus louer leurs logements (« passoires thermiques » classées en F et G). Ceux-ci n'auront d'autres choix que de vendre à un prix dévalué ou de rénover s'ils le peuvent. De nombreux dispositifs d'aides et d'accompagnement existent pour les aider (France Rénov'-MaPrimrénoV », Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), Service d'accompagnement à la rénovation énergétique (SARE), Agences départementales d'information sur le logement- ADIL...) mais il reste nécessaire de simplifier et stabiliser les démarches, de les rendre accessibles au plus grand nombre, de réduire les délais de réponse, de sécuriser financièrement et techniquement les opérations, de lutter aussi contre le développement des abus et escroqueries à la rénovation... En attendant, de nombreux logements meublés, souvent loués par des étudiants ou des actifs modestes, risquent de sortir rapidement du parc locatif, augmentant encore la file d'attente pour obtenir un logement social, déjà très longue.

Le levier 16 visant à mieux agir sur l'usage, la provenance et la qualité environnementale des matériaux dans le bâtiment va dans le sens de l'adaptation de l'habitat à la transition écologique et énergétique de l'habitat ainsi que son inscription dans l'économie circulaire de l'usage des ressources (Cf. Plan régional de prévention et de gestion des déchets – PRPGD : réemploi et recyclage lors des opérations de construction, rénovation ou déconstruction ; développement de formations de techniciens valoristes...). Le CESER aurait souhaité que la qualité sanitaire des matériaux figure aussi dans ce levier 16 en articulation avec le Plan régional santé-environnement (PRSE) copiloté par l'ARS, la Préfecture de région et la Région.

Le secteur du bâtiment est vecteur d'emplois et de développement économique. Le CESER soutient donc le levier 17 qui prévoit de « développer les formations des métiers du bâtiment et encourager le développement des compétences vecteurs de transitions ». Cela va dans le sens, notamment, des préconisations de son rapport [« Former mieux pour réussir la transition énergétique et écologique en Bretagne \(mai 2017\) »](#). Là encore, il souligne la nécessité d'intégrer à ces formations des modules concernant la santé environnement dans l'habitat en cohérence avec le PRSE ainsi qu'avec le Plan régional santé travail, et plus globalement avec les enjeux de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat favorables à la santé, intégrant l'adaptation aux conséquences du changement climatique.

Face aux nombreux défis de l'habitat, le CESER souligne l'importance de soutenir fortement la recherche, l'innovation et l'expérimentation dans l'habitat, les modes de construire, de rénover et d'habiter en Bretagne. Il suggère de faire connaître au grand public des « logements vitrines » à visée pédagogique. Le Conseil régional pourrait encourager le développement d'une veille pro-active sous forme d'outils prospectifs numériques ou d'instance de collecte des innovations et expérimentations dans l'habitat public comme privé. Le CESER suggère la création d'un « tableau de bord Innovation-habitat » en Bretagne pour faire connaître les expérimentations exemplaires qui pourraient « faire école ». Ce tableau de bord régional pourrait aussi être un outil de réflexion

collective et participative : architectes, Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE), agences d'urbanisme, organismes HLM, promoteurs privés, entreprises du bâtiment, habitants et membres de la société civile (partenaires sociaux, jeunes, étudiant·es, apprenti·es, personnes âgées, Education nationale, acteurs de l'action sociale, de la santé et de l'environnement...), etc.

Cette réflexion participative pourrait être territorialisée à partir d'un questionnement initial de type : « Pour vous, quel serait un habitat idéal ? ». Elle pourrait aborder différents enjeux : densification dans le contexte du ZAN (ex : « dents creuses », surélévation de bâtiments, espaces publics...), évolutivité des logements en lien avec le vieillissement (ex : « virage domiciliaire » mentionné dans le Projet régional de santé) ; accessibilité et inclusion des personnes en situation de handicap (moteur, psychique, sensoriel...), transition écologique et énergétique, vivre ensemble, lien social et intergénérationnel, santé environnement, adaptation au changement climatique, multifonctionnalité des espaces publics et des bâtiments (ex : crèche, commerce, maison ou centre de santé, accueil de loisirs...), prévention-gestion des déchets-ressources et économie circulaire... Les rencontres « Les territoires innovent » sur le logement et l'habitat, annoncées par le Conseil régional, pourraient être l'occasion de mettre en commun ces réflexions. Une plateforme numérique pourrait aussi être créée avec ses partenaires Habitat pour coordonner, partager et initier le transfert de données et de bonnes pratiques, de méthodologies pour « aller plus vite » et faire monter en compétences tous les acteurs par la diffusion d'informations pédagogiques concrètes et accessibles au grand public.

Enfin, le CESER attire l'attention du Conseil régional sur l'une des données figurant dans son diagnostic de l'habitat : en Bretagne, 38,7 % des ménages sont composés d'une seule personne, soit 3,6 points de plus qu'en 2019. Au-delà des transitions écologiques et énergétiques, le défi de cette transition sociale dans les modes d'habiter est tout aussi important, notamment dans le contexte du vieillissement de la population. Finalement, l'enjeu premier de la feuille de route Habitat du Conseil régional n'est-il pas de rendre possible, avec ses partenaires, un « Bien vivre ensemble, partout en Bretagne », pour reprendre le titre du rapport du CESER de décembre 2023 consacré aux indicateurs de bien-être ? Et peut-être, aussi, dans le contexte géopolitique actuel, de pouvoir continuer à co-habiter et vivre en paix.

Vote sur l'avis du CESER de Bretagne

« Répondre à la crise du logement à travers une action publique concertée
et l'invention collective d'un nouveau modèle breton »

Ont voté contre : 0

Se sont abstenus : 0

Adopté à l'unanimité



Intervention de Maryvonne LE PEZENNEC-CHARRIER

Consommation, logement et cadre de vie (CLCV)

Par accord avec l'UFC – Que Choisir

La CLCV accompagne depuis 50 ans les acteurs du logement et assure la défense des propriétaires, locataires et copropriétaires en relation de proximité avec les bailleurs sociaux notamment. Notre association salue la volonté du Conseil régional de prendre à bras le corps le défi de donner à tous les Bretons un logement adapté (prix, taille, localisation), et économe sur le plan environnemental. Pour répondre aux enjeux régionaux, les fonds à affecter sont énormes et l'urgence est maintenant.

Depuis les années 1960, les choix d'aménagements immobiliers, en Bretagne comme dans d'autres régions françaises, ont induit une densification des bassins d'emploi autour des métropoles et du littoral. Or, d'ici à 2050, le plan Zéro Artificialisation Nette (ZAN) a pour objectif de ne plus « consommer » de terres agricoles ni de sites naturels pour la construction de logements. Il est donc nécessaire de gérer le foncier dans les territoires bretons, mais la CLCV sera attentive aux orientations régionales prises pour relever le défi du ZAN sans pénaliser davantage les territoires actuellement moins attractifs. En effet, poursuivre la densification des métropoles et des zones périurbaines, sans mener en parallèle une politique volontariste de restauration et de rénovation des logements anciens des centres bourgs accentuerait la chute démographique des territoires non tendus où les services de proximité sont déjà rares. À titre d'exemple, la ville de Morlaix a perdu ¼ de ses habitants en 50 ans et les actifs ne représentent que 35% de la population morlaisienne³.

La CLCV souhaite interpeller le Conseil régional sur le fait que le respect des enjeux climatiques plaide en faveur des réhabilitations de logements : moins émettrices de gaz à effet de serre, moins destructrices en termes de prélèvements de sédiments comparativement aux constructions neuves, elles offrent en outre l'avantage de respecter le ZAN.

En 2022, plus de 1 million de m² de bâtis ont été affectés au non résidentiel, dont 40 % en Ile-et-Vilaine⁴. Le non résidentiel exerce également une ponction sur le foncier. Le site Urbex recense plus de 400 sites abandonnés, répartis sur toute la Bretagne⁵. Une alternative à la vacance ou à la destruction pourrait être, si possible, la réhabilitation et le changement de destination vers le résidentiel. Les architectes ne manquent pas d'imagination⁶. Réinvestir ces espaces permettrait de limiter la pression sur les zones tendues. Dans le secteur résidentiel, l'INSEE a répertorié en 2018, près de 145 000 logements vacants en Bretagne, soit 7,5 % de l'ensemble des logements⁷. Une politique régionale impulsant leur ré-usage est-elle envisageable ?

Le Conseil régional met également en exergue la nécessité de développer une filière d'éco-construction et des formations d'artisans experts en la matière. Celles-ci doivent se penser dès maintenant afin qu'elles puissent être opérationnelles dans quelques années. En effet, les entreprises labellisées, pour répondre aux normes thermiques, sont actuellement insuffisantes ; le manque est encore plus criant concernant les entreprises dédiées à l'éco-rénovation.

³ INSEE, Commune de Morlaix, publié le 14/11/2023

⁴ Les chiffres du bâtiment en Bretagne | Édition 2022

⁵ <https://urbexmaps.com/produit/urbex-bretagne>

⁶ <https://www.20minutes.fr/paris/2233379-20180308-paris-quand-ancien-parking-transforme-logements-sociaux-design-xxl>

⁷ <https://www.insee.fr/fr/statistiques/6531637> (2022)

Le Conseil régional établit la nécessité de produire au moins 23 000 logements par an. De leur côté, les acteurs du BTP ont annoncé en janvier 2022, 27 000 logements mis en chantier en 12 mois. Y a-t-il réellement un manque de logements en Bretagne ou y-a-t-il inadéquation des logements construits aux besoins des citoyens : trop grands ? Trop chers ? Trop loin des lieux de travail ? C'est le cas pour les étudiants, les jeunes actifs, les saisonniers et les familles monoparentales qui sont les plus touchés par cette crise car l'offre locative abordable de petits logements est insuffisante. Ainsi, la CLCV interroge le Conseil régional : construire, oui, mais pour qui ? Pourquoi ? Et où ?

Enfin, accompagner les locataires de logements sociaux vers l'accession à la propriété, libérerait davantage de logements à loyers modérés pour les plus jeunes et les plus précaires, alors qu'actuellement le taux de mobilité résidentielle dans le parc social n'est que de 8 %⁸. La restauration de l'Aide au Logement Propriétaire pourrait être un autre levier à défendre par le Conseil régional pour aider les Bretons à l'acquisition d'un logement.

⁸ <https://www.francetvinfo.fr/economie/pouvoir-achat/logement/congres-hlm-quatre-chiffres-pour-comprendre-la-crise-du-log>



Intervention de Marie-Christine LE GAL Mouvement des entreprises de France (MEDEF) Bretagne

Je m'exprime au nom du MEDEF Bretagne.

La situation critique du logement en France et plus singulièrement en Bretagne avec ses conséquences sur le quotidien des bretonnes et bretons, est aujourd'hui une triste réalité.

Il ne se passe pas une semaine sans que la presse régionale ne se fasse l'écho de situations inacceptables de salariés, étudiants ou retraités, contraints de se loger en mobil'home ou pire, qui renoncent à un emploi, faute d'avoir pu trouver un logement.

Cette crise, si on devait la décrypter, est là et risque de durer : les permis de construire sont en chute de 30% et les ventes de 40%. Avec seulement 375 000 mises en chantier de logements à l'échelle nationale et moins de 23 000 en Bretagne, il faut revenir 30 ans en arrière pour retrouver une telle situation.

Le blocage du parcours résidentiel s'explique à la fois par une baisse des transactions, la sortie des logements étiquetés F et G et une absence de rotation des locataires dans le parc HLM privant d'accès aux logements HLM les ménages qui ne peuvent se loger dans le parc privé.

Les causes à cette crise du logement neuf sont multiples : l'instabilité mondiale qui pénalise l'investissement sur le long terme, la dégradation du marché du crédit provoquée par la politique monétaire de la BCE de lutte contre l'inflation, le renchérissement des coûts de production de logements avec la hausse du coût des matériaux et de l'énergie, l'inflation réglementaire et normative dont la France a le secret.

Tout ce contexte s'accompagne d'une cécité gouvernementale sur la nécessité d'accompagner la production de logements avec la suppression brutale d'un environnement législatif adapté à cette situation de crise.

Face à cette situation inédite, les acteurs patronaux se mobilisent pour aider leurs salariés à trouver un logement. Certains se portent acquéreurs de logements pour les louer, créent des lotissements, d'autres montent des opérations avec des bailleurs sociaux.

Nous sommes donc, à ce titre, particulièrement attentifs à la réponse proposée par la Région à travers cette « feuille de route habitat ».

Nous entendons y contribuer tant cette situation est préjudiciable à l'emploi. Il en va aussi de la dignité et de la qualité de vie de l'ensemble de la population.

Les acteurs du logement, publics et privés, ont su, par le passé, se mobiliser autour du PINEL Breton dont l'expérimentation a produit des effets indiscutablement positifs sur la production de logements intermédiaires.

Ces mêmes acteurs, et notamment les acteurs privés, entendent donc s'inscrire dans une stratégie régionale visant à développer une offre de logements abordables.

Le développement de démarches innovantes visant de nouveaux modèles d'habitat et le droit à l'expérimentation dans le cadre d'une décentralisation de la politique du logement sont des axes prioritaires pour parvenir à des résultats tangibles.

La question du foncier, dont le renchérissement est inéluctable, en raison du ZAN notamment, est centrale dans le modèle économique à inventer pour demain. Au-delà de la constitution d'une foncière régionale et du développement du Bail Réel Solidaire (BRS), il est important d'associer l'ensemble des investisseurs potentiels, publics, privés (promoteurs et entreprises notamment) dans la recherche de solutions adaptées à chaque territoire.

La mixité des opérations, des publics bénéficiaires et des usages constitue l'une des bases nécessaires à la réussite du nouveau modèle breton proposé par la Région. Il y a urgence à agir.

Je vous remercie de votre attention.



Intervention de Nadine SAOUTI Comité régional CGT de Bretagne

Le Conseil régional, à travers sa feuille de route « Habitat », souhaite, selon ses termes, « répondre à la crise du logement à travers une action publique concertée et l'invention collective d'un nouveau modèle breton », en se projetant sur les 50 prochaines années.

L'avis du CESER, très complet, émet un certain nombre de remarques avec lesquelles la CGT est en accord et c'est la raison pour laquelle la CGT votera cet avis.

Il est vrai que la garantie d'un logement pour tous est un élément majeur du vivre ensemble, de l'intégration et de la cohésion sociale dans notre société.

Il est évident que les Français souffrent de la cherté des logements. Ils sont de plus en plus nombreux à estimer que leurs dépenses de logement sont très importantes.

Les lois de décentralisation ont attribué aux collectivités territoriales un rôle prépondérant dans la définition et la mise en œuvre des politiques de l'habitat mais en réduisant au passage leurs moyens.

Pour la CGT, le droit au logement pour tous doit relever d'une véritable politique nationale.

Or, les orientations prises par l'État ces dernières années semblent essentiellement guidées par des considérations budgétaires. Le logement est un bien vital et les politiques du logement ne peuvent pas s'affranchir de l'humain.

Le 16 novembre dernier à Dunkerque, la Première ministre a expliqué avoir pris une série de mesures pour, selon ses dires, « amortir la crise actuelle » et « soutenir l'accès au logement et accompagner les acteurs ».

Pour la CGT, ces mesures sont largement en deçà de la réponse aux besoins face au défi de la crise du logement car cela va tendre à l'inégalité entre les territoires alors qu'il faudrait rapprocher les bassins d'emploi des bassins de vie.

Un grand écart existe entre la direction que prennent les politiques publiques du logement et l'aspiration des Français sur de nombreux points essentiels tels que la maison individuelle, sur l'accès à la propriété, sur le logement neuf et la mobilité dans le parc immobilier.

On peut aussi s'interroger sur la tendance des pouvoirs publics à centrer leur action sur les métropoles. Certes, le nombre d'habitants y est le plus élevé mais avec une autre politique d'aménagement du territoire, on pourrait aussi imaginer une répartition plus équilibrée de la population.

Sur le grand défi de la rénovation énergétique, les 1,6 milliards d'euros annoncés pour la rénovation des logements constituent une somme notoirement insuffisante au regard des besoins colossaux qui existent dans le pays.

Pour la CGT, l'Etat, avant de s'investir dans l'annonce d'un nouveau projet de loi prévu pour le printemps 2024, incluant ces mesurette, devrait garantir l'entière application des textes déjà en vigueur.

Citons la loi SRU (pour la Solidarité et Renouvellement Urbain adoptée en 2000) qui prévoit notamment un seuil minimal de 25% de logements sociaux par commune de plus de 15 000 habitants : elle a surtout confirmé le désengagement financier de l'État en attaquant le modèle social de l'habitat au profit du marché privé (lois Barre, Molle, Scellier, Borloo, Pinel, etc.).

Appliquons réellement la loi DALO (sur le droit au logement opposable adoptée en 2007), qui désigne l'État comme le garant du droit au logement, passant d'une obligation de moyens à une obligation de résultats. Rappelons que, d'une part, les travailleurs et les travailleuses peuvent déposer un recours contre l'État en cas de difficulté d'accès à un logement adapté et décent et que, d'autre part, les demandeurs labellisés DALO doivent être relogés dans les 6 mois par le Préfet.

Quant à la loi LEC (sur l'Égalité et Citoyenneté adoptée en 2017), qui fixe des objectifs clairs et chiffrés en matière d'attribution de logements sociaux, il s'agit d'attribuer les logements sociaux en priorité aux demandeurs labellisés DALO et autres ménages prioritaires (handicap, femmes faisant face à des violences, etc.). Cette loi vise à équilibrer les choses et parle d'égalité des chances en permettant à toutes les catégories de ménages demandeurs d'un logement social d'accéder à tous les secteurs géographiques dans lesquels ce parc est présent, et pas uniquement dans la géographie prioritaire de la politique de la ville.

Pour la CGT, les organisations syndicales doivent être associées à tous les niveaux de discussions, à l'élaboration des politiques locales de l'habitat, aux études liées et qu'elles participent à la concertation préalable, en particulier lors de nouveaux projets d'implantation industrielle.

Enfin, les mesures annoncées par le gouvernement, loin d'être à la hauteur, devraient être assujetties à des annonces de financement, ce que ne prévoit pas le PLF (projet loi de finances) 2024.

La CGT souligne pour conclure que l'avis du CESER est à mettre en regard de ce constat du hiatus national que nous faisons et qu'il faut encore mieux croiser tous les niveaux de responsabilité pour relever ce défi.



Intervention de Cécile PLANCHAIS

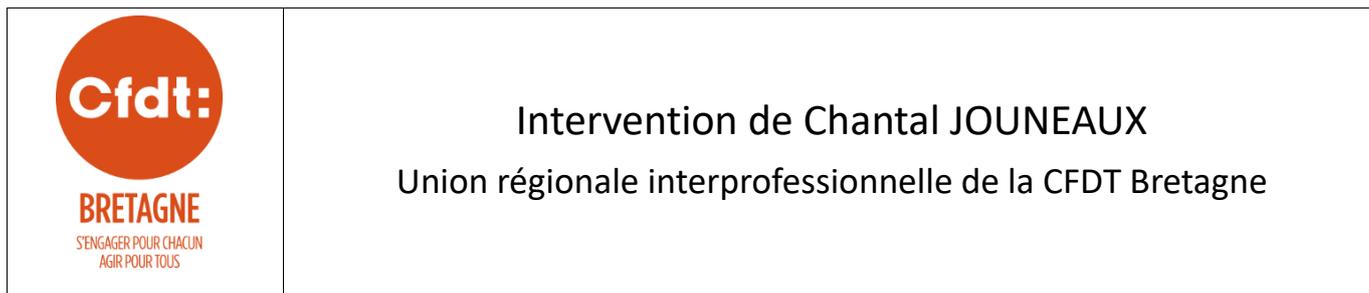
Fédération régionale des syndicats d'exploitants agricoles (FRSEA)

Je m'exprime ici au nom de la FRSEA Bretagne.

La problématique du logement impacte tous les citoyens bretons, y compris les agriculteurs et les salariés agricoles. L'accès à un logement est un facteur essentiel de l'attractivité auprès des salariés des métiers agricoles. Or, même en zones rurales, l'accès au logement s'est particulièrement complexifié. Il semble dès lors essentiel de trouver des solutions innovantes pour loger les salariés, actifs, saisonniers et apprenants, sans que cela pèse sur les revenus des employeurs agricoles déjà fragiles. Les charges de main d'œuvre ont déjà largement augmenté ces 2 dernières années.

Concernant la conciliation du développement de l'offre de logement avec la sobriété foncière, nous partageons l'objectif de la Région de protéger le foncier agricole et naturel. Toutefois, nous craignons que l'objectif « zéro artificialisation nette » en 2050 impacte fortement l'agriculture. Comme évoqué dans le document, il est attendu un « changement de logiciel » concernant l'habitat, les activités économiques, commerciales, mais également le bâtiment dédié à l'activité agricole. Ainsi, l'activité agricole devrait privilégier l'utilisation et la requalification du bâti existant à toute nouvelle construction en extension. Cet objectif louable ne semble pas compatible avec plusieurs contraintes imposées actuellement à l'activité agricole. La nécessité de faire évoluer les bâtiments en faveur du bien-être animal, avec toujours plus d'espace pour les animaux semble ainsi difficilement conciliable avec la conservation des mêmes surfaces de bâtiments, alors que le maintien d'une production agricole constante est nécessaire à la souveraineté alimentaire. Il y a par ailleurs encore de nombreux bâtiments contenant des panneaux d'amiante. Or, le coût d'évolution d'un bâtiment amianté est largement supérieur à celui de la construction d'un nouveau bâtiment. Il est urgent de mettre en place un accompagnement adapté à cette problématique. Enfin, la renaturation ne doit pas peser sur le foncier disponible pour l'agriculture. Les zones agricoles ne doivent pas servir de compensation environnementale et être retirées de la production ou soumises à des contraintes supplémentaires en termes de production. L'agriculture a un besoin vital de foncier disponible. Afin de le gérer au mieux, la réorganisation parcellaire des exploitations agricoles doit être favorisée.

Merci de votre écoute.



L'accès de tous les citoyens à un logement de qualité répondant à leurs besoins et à leurs revenus est une exigence sociale de solidarité indiscutée. Ce n'est pas encore le cas pour tous. Pour la CFDT, le logement et l'emploi sont des éléments essentiels de la cohésion sociale. Sur le territoire national, plusieurs centaines de milliers d'emplois ne sont pas pourvus à cause du manque de logement. De même, toujours au niveau national, ce sont deux millions de personnes qui ont refusé un emploi en raison toujours du logement. Les enjeux sont considérables y compris pour notre territoire, l'accès au logement est fondamental et celui-ci ne peut être considéré comme un bien quelconque. Du logement dépendent les conditions d'accès à l'emploi et au travail, aux études, aux transports mais aussi à l'école, à la culture, aux activités sportives... Pour la CFDT l'accès à un logement de qualité n'est pas une chose négociable pour les personnes. Il s'agit d'un axe de revendication. Le logement doit faire partie de la sécurisation du parcours professionnel.

Face au constat partagé de crise sévère du logement, la CFDT, comme rappelé au dernier forum social régional, estime que ces mesures ne sont pas à la hauteur des enjeux. Il est plus que temps d'agir pour que le logement ne soit plus la 1ère dépense du budget des ménages, qu'il ne soit plus un frein à l'emploi, ni le 1er émetteur de Gaz à effet de Serre. La CFDT a récemment demandé au gouvernement de s'engager afin que le secteur HLM retrouve sa pleine capacité de produire et de rénover l'existant, notamment en revoyant le mécanisme de réduction de loyer de solidarité. Elle réclame un accès facilité à la propriété. Si, la CFDT accueille favorablement la mesure portant sur l'augmentation des plafonds pour le Bail réel solidaire (BRS) qui permettra à plus de ménages d'accéder à ce dispositif de maîtrise des prix du foncier mais aussi confortera les acteurs du secteur, notamment les structures coopératives de l'accession sociale à la propriété, elle souligne également l'urgence d'explorer plus de pistes d'amélioration. Ainsi, elle restera vigilante à ce que plus d'actions et de décisions, intégrant l'exigence de logements durables et de qualité, soient la réponse à la crise actuelle ; prioritairement en faveur des publics jeunes et jeunes actifs.

Concernant l'élargissement de la garantie locative Visale aux travailleurs saisonniers et indépendants, la CFDT soutient historiquement ce dispositif au caractère ciblé et qui apporte, depuis sa création, toutes les preuves de son efficacité pour ceux qui en ont le plus besoin. Sur le plan environnemental, les mesures retenues de simplification de MaPrim'Rénov ou encore celle du prêt avance rénovation ne permettent pas au logement d'être aux avant-postes de la transition écologique juste. Pour la CFDT, il faut investir massivement dans les filières du bâtiment et BTP, où il est annoncé une crise dans la filière alors qu'il y'a peu de temps celle-ci prévoyait la création de plus de 200 000 emplois d'ici 2030. Le dialogue social à tous les niveaux sera la pierre angulaire des transformations à venir. La CFDT sera attentive à ce que les mesures sur cet enjeu phare soient à la hauteur des besoins et des attentes.



Intervention de Annie COTTIER Union régionale CFTC Bretagne

La CFTC constate comme nombre d'acteurs que la question centrale du logement devient extrêmement préoccupante en Bretagne. En effet, trouver un logement digne, et, à un coût raisonnable relève aujourd'hui du défi. C'est pourquoi, elle partage le diagnostic de la Région et soutient l'ensemble des remarques du CESER. La CFTC souligne les différentes préconisations que le CESER énonce dans toutes ses études citées dans ce bordereau, elle ne peut qu'y souscrire.

Néanmoins, un projet novateur et collectif, impliquant tous les acteurs ainsi que la population devra impérativement être mis en place afin de trouver un point d'équilibre entre toutes les représentations que chacun peut avoir de son logement, en lien avec les contraintes liées au Zéro Artificialisation Net, ainsi qu'avec la conjoncture économique et ses taux d'intérêts inflationnistes. Ce contexte affecte en priorité les populations les plus vulnérables, le logement devient alors un objet de crispation notamment dans les secteurs touristiques.

Cependant la question du logement doit également s'inscrire dans un projet politique global. Il est indissociable de la politique de l'aménagement du territoire notamment concernant l'offre des mobilités qui relève de la responsabilité de la Région, et, ou il est également nécessaire de faire preuve de vigilance.

La CFTC souligne, au même titre que le CESER, l'enjeu structurel de l'égalité d'accès au droit au logement et à l'hébergement des femmes et des hommes dans leur parcours de vie et les trajectoires résidentielles en Bretagne. Pouvoir se loger en proximité de son lieu d'emploi doit devenir la règle.

Pour la CFTC, il importe que chacun puisse, à tous les âges de la vie, vivre décemment dans un logement adapté à ses besoins. Le logement est le premier déterminant pour se maintenir en bonne santé. En conséquence, la CFTC soutient le CESER lorsqu'il affirme que le logement est « un levier de lutte contre les inégalités sociales, territoriales et environnementales de santé en Bretagne ». Ainsi elle aurait apprécié que la feuille de route mette davantage en relation les liens santé – environnement – habitat – déplacements – emploi.

Pour la CFTC, le Conseil régional doit dans ce domaine, comme dans bien d'autres, être la boussole, le coordonnateur de toutes les parties prenantes associant les citoyens, les différentes collectivités, la société civile organisée de tous les territoires, afin d'agir ensemble et permettre le « Bien vivre ici en Bretagne ».



Intervention de Cathy VALLÉE

Chambre de commerce et d'industrie de région Bretagne

Je m'exprime au nom des CCI.

La Bretagne fait face à une forte crise du logement. Si de nombreux autres territoires connaissent la même situation, plusieurs facteurs la rendent plus intense dans notre région : son dynamisme démographique, son attractivité résidentielle et touristique, sa vitalité économique. Les tensions sur le logement touchent tous les types de territoires : les métropoles et grandes villes, leur périphérie dans des cercles toujours plus larges, le littoral et, par extension les espaces rétro-littoraux. La création d'emplois en milieu rural se heurte également à des difficultés de logement pour les nouveaux salariés.

Dans ce contexte, le foncier constitue un double verrou : par son coût croissant dans une logique de marché demandeur d'une part, et face à l'enjeu de sobriété dans la consommation d'espace et l'application du zéro artificialisation nette d'autre part.

La réponse au besoin de logement passe par de nouvelles méthodes et de nouveaux outils. Dans sa proposition la Région Bretagne s'investit au-delà de ses compétences principales pour apporter des contributions dans ce sens. Il importe que les actions de la Région soient pensées et mises en œuvre dans une gouvernance partagée avec les acteurs publics possédant un rôle majeur en matière d'habitat : Etat, départements, certaines intercommunalités.

Les interventions proposées par la Région dessinent un nouveau modèle de développement des territoires, tournant le dos à la consommation d'espace pour privilégier la réutilisation et la densification des sites déjà urbanisés, la mixité des usages et la renaturation. Il importe pour nous, en outre, que ces nouveaux modèles intègrent l'ensemble des besoins fonciers : logement, équipement, économie. Pour englober toutes ces dimensions de façon harmonieuse, s'impose une planification permettant seule une vision de long terme, la prévision des besoins et capacités ainsi que la visibilité pour les acteurs privés.

En ce sens, nous soutenons le projet de créer une foncière pour le portage de terrains, en incluant dans ses objectifs les sites à vocation économique.

Enfin, la crise actuelle du logement commence à mettre en difficulté des entreprises et des emplois du secteur du bâtiment. Celui-ci rassemble en Bretagne 70 000 emplois. La relance des capacités de production de logements, jouant sur les leviers financiers et fonciers, doit intervenir rapidement pour maintenir les compétences et moyens de rénover l'habitat existant et créer les logements attendus par les Bretons.

Je vous remercie de votre attention.