

Améliorer l'habitat des actifs dans les territoires et sécuriser leurs trajectoires résidentielles

Auteur : Conseil économique, social et environnemental de Bretagne (Ceser)

Au cours des quinze dernières années, dans un contexte d'insécurité économique et sociale et de montée 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.

Quel est le contexte territorial de l'habitat des actifs en Bretagne ? Quelles sont les principales causes de leur fragilisation résidentielle ? Comment améliorer leurs conditions d'habitat et mieux sécuriser leurs trajectoires résidentielles dans leurs territoires de vie ?

Le nombre de ménages actifs augmente dans tous les pays de la Bretagne, l'insécurité résidentielle aussi

En 2014, la population active de la Bretagne compte près de 1 500 000 personnes. Les ménages comportant un ou plusieurs actifs sont plus de 900 000 dans la région.

Ils se concentrent dans les pôles urbains, dans les espaces périurbains et « rétro-littoraux ». L'ensemble des pays de la Bretagne devrait connaître, d'ici à 2030, une croissance du nombre de ménages actifs. D'importants besoins en logement sont donc à anticiper, tant pour des raisons démographiques (croissance de la population régionale, vieillissement) que sociologiques (évolution des modes de vie, décohabitation liée aux séparations de couple...).

Ces ménages actifs résident dans une région « multipolaire » qui 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) est moins développé qu'au niveau national. Le « parc social de fait » d'une partie du parc privé occupe une part plus importante qu'ailleurs, 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.

Les itinéraires résidentiels des ménages actifs sont devenus plus heurtés et mouvementés. 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, les événements et parfois les accidents de la vie. Les mobilités résidentielles s'en trouvent accentuées. Alors que le logement est devenu le premier poste budgétaire des ménages, un nombre croissant d'actifs rencontre des difficultés pour accéder au logement, pour s'y maintenir ou pour en changer. Dans une sorte de cercle vicieux, l'insécurité résidentielle devient aussi bien la cause que la conséquence d'une insécurité économique et sociale grandissante.

Fragilisation résidentielle des actifs dans les territoires : des causes multiples

Dans les territoires, des facteurs structurels, chroniques, accidentels ou individuels peuvent se combiner pour expliquer la montée de l'insécurité résidentielle des ménages actifs, c'est-à-dire leurs difficultés croissantes à accéder au logement, à s'y maintenir ou à en changer.

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, aux équipements et services collectifs, 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...), augmentation des coûts de transport, en lien avec l'éloignement des pôles d'emploi, de services ou d'équipements collectifs, spirale des impayés et du surendettement... Ces causes chroniques accroissent les taux d'effort

budgétaire pour se loger, diminuant d'autant le « reste à vivre » des ménages.

En troisième lieu, des facteurs accidentels peuvent vulnérabiliser soudainement et brutalement les parcours de vie et d'habitat des ménages actifs : séparation, perte d'emploi, maladie, coûts liés au transport...

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 individuels.

Des aides sociales et territoriales plutôt curatives que préventives

Si l'insécurité résidentielle est multifactorielle, elle s'inscrit aussi dans divers espaces et différentes temporalités que doivent prendre en compte les systèmes d'aide existants, de l'urgence sociale jusqu'aux actions de long terme, plus structurantes. La prévention et la réduction de l'insécurité résidentielle des actifs impliquent une multitude d'acteurs régionaux et territoriaux dans un système complexe d'interactions.

La Bretagne comporte un assez bon réseau territorial de sécurisation résidentielle. Toutefois, 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, dans les territoires, les actions de prévention et d'y impliquer l'ensemble des acteurs concernés, le plus en amont possible. Le défi est celui d'une approche globale des conditions de vie et d'habitat des actifs, incluant la question des mobilités et celle de la vulnérabilité énergétique.

Pour y parvenir, au moins quatre axes d'intervention sont à conjuguer : agir sur l'offre de logements, mobiliser les dispositifs d'aide à l'accès et au maintien dans le logement, prévenir et lutter globalement contre le « mal-habitat » dans les territoires, mieux relier sécurisation résidentielle et sécurisation professionnelle.

Tout d'abord, l'action territoriale 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 à préserver d'une bonne coopération territoriale des acteurs de l'habitat en Bretagne, souvent qualifiée d'« exemplaire » au niveau national.

Ensuite, il existe de nombreux dispositifs sociaux et territoriaux d'aide et d'accompagnement en direction de la demande, c'est-à-dire des ménages « à risque » ou, le plus souvent, déjà en difficulté. Face aux

facteurs chroniques, accidentels ou individuels de fragilisation, les habitants 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), Agences départementales d'informations sur le logement (ADIL), Plans départementaux d'actions pour le logement et l'hébergement des personnes défavorisées (PDALHPD), 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...

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. De plus, le logement est indissociable de la question des mobilités domicile-travail et domicile-services-équipements. La lutte contre le « mal-logement » implique donc aussi de combattre le « mal-habitat ».

Enfin, alors que les difficultés face à l'emploi constituent la première cause menant à l'expulsion d'un logement, on ne peut plus aujourd'hui penser la sécurisation des trajectoires résidentielles sans la relier à celle des parcours professionnels, incluant les politiques de l'emploi et les démarches de gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC) dans les territoires. ■

5 défis pour améliorer l'habitat des actifs dans les territoires et sécuriser leurs trajectoires résidentielles

Au final, pour sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs, l'enjeu est 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.

Pour y parvenir, le CESER met en avant 5 défis à relever, au carrefour des acteurs et des territoires¹ :

- **Être plus attentifs aux conditions de vie des actifs dans les territoires**

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 sécurités professionnelle et résidentielle**

Mieux articuler sécurisation des parcours résidentiels et professionnels, en particulier en développant la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC) territoriale.

- **Conjuguer les actions sur l'offre et la demande de logement**

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.

- **Sortir des murs**

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.

- **Innover en élaborant un « schéma de cohérence régionale de l'habitat » à relier aux SCoT et l'intégrer au futur SRADDET**

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), intégrer ce nouveau SCoRH au futur SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires), et rendre certaines de ses orientations prescriptives après concertation avec l'ensemble des acteurs concernés.

1- CESER de Bretagne, « Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne », janvier 2013.

CESER de Bretagne, « Vers un projet partagé de développement durable de la Bretagne », octobre 2017.