



# **bretagne**

## UN ÉCLAIRAGE RÉGIONAL



**Coordination :** Fondation Abbé Pierre  
Agence Régionale de la Bretagne (Stéphane Martin)

**Réalisation :** FORS-Recherche sociale (Benjamin Badia,  
Sarah Faucheux-Leroy et Didier Vanoni)

**Conception graphique :** In The Mood ([www.in-the-mood.fr](http://www.in-the-mood.fr))

**Crédits photos :** © Agence Bretagne Fondation Abbé Pierre,  
Guingamp Communauté, Brest métropole océane,  
Saint-Malo Agglomération, Rennes Métropole

**Remerciements** aux bénévoles de l'agence Bretagne de la  
Fondation Abbé Pierre ainsi qu'aux organismes rencontrés  
en janvier et février 2013 :

Le Conseil Régional de Bretagne, la DREAL Bretagne,  
l'ARO Habitat Bretagne, l'ADO Habitat Ille-et-Vilaine,  
la FNARS Bretagne, le CESER Bretagne, le Conseil Général  
des Côtes d'Armor, le Conseil Général du Finistère,  
la DDTM des Côtes d'Armor, la DDTM du Finistère,  
la DDTM du Morbihan, l'ADIL du Morbihan (en charge  
du PDALPD et du Pôle de lutte contre l'habitat indigne),  
l'ADIL d'Ille-et-Vilaine, la CAF d'Ille-et-Vilaine, Saint-Brieuc  
Agglomération, Brest Métropole Océane, Saint-Malo  
Agglomération, la Communauté d'Agglomération du Pays  
de Vannes, Rennes métropole, le SIRES Bretagne  
Atlantique, le PACT HD des Côtes d'Armor, UR-PACT  
de Bretagne, le SIAO Insertion du Finistère, l'association  
ADALEA, l'association Le Goéland, le FJT «Centre  
Varangot», les Compagnons Bâisseurs, l'association  
Relais Habitat 22.

## INTRODUCTION

P.8

# CHAPITRE 1

## DYNAMIQUES SOCIO-DÉMOGRAPHIQUES ET MARCHÉ DE L'HABITAT

P.10

Une région attractive qui présente de fortes inégalités territoriales

P.10

Marché de l'habitat et développement de l'offre : ralentissement du rythme de construction et renforcement des tensions

P.14

# CHAPITRE 2

## CRISE DU LOGEMENT ET MAL-LOGEMENT : QUELS ENJEUX POUR LA BRETAGNE ?

P.20

L'absence de domicile personnel : une difficulté à proposer des solutions adaptées pour les plus exclus

P.20

Les difficultés d'accès au logement : malgré un effort important de construction, un parc de logement social qui reste insuffisant au regard des besoins

P.24

Les ménages en difficulté pour se maintenir dans leur logement : face à l'augmentation des coûts du logement, une difficulté accrue pour les ménages du parc privé

P.28

Les personnes contraintes de vivre dans de mauvaises conditions de logement : l'habitat indigne, un mal breton qui touche le parc privé et n'épargne pas les propriétaires

P.31

Une mobilité résidentielle des ménages bien plus contrainte dans les quartiers en ZUS... mais également dans les zones rurales pour certains propriétaires

P.34

# CHAPITRE 3

## LES POLITIQUES EN FAVEUR DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT EN BRETAGNE

P.40

Des acteurs bretons fortement mobilisés qui partagent l'essentiel des diagnostics sur la situation des territoires vis-à-vis du logement

P.41

Le programme local de l'habitat (PLH) comme clé de voute d'une politique ambitieuse à l'écoute des besoins des populations

P.45

Les limites et « les angles morts » de politiques publiques menées en Bretagne

P.46

En conclusion : quelques-uns des messages recueillis auprès des acteurs bretons en charge de l'habitat et du logement

P.50

## CONCLUSION

P.54

## SOURCES & BIBLIOGRAPHIE

P.56





**E**n dehors des présentations annuelles du rapport sur l'état du mal-logement que la Fondation Abbé Pierre réalise chaque année en Bretagne, c'est la troisième fois que la Fondation réalise un « éclairage régional sur cette région ». En 2001 comme en 2007, ces documents ont été l'occasion de faire état de la situation sociale, démographique et économique des territoires de cette région qui bien que globalement moins en difficulté que bien d'autres régions françaises, présentait d'importants contrastes entre les territoires et donnait à voir plusieurs figures spécifiques de mal-logement comme celles, par exemple des propriétaires occupants en habitat indigne. Déjà, les analyses avaient mis en évidence le partenariat et le volontarisme autour des questions de logement comme une particularité du système d'acteurs de la région. Les investigations menées en 2013 sur la situation du logement en Bretagne ne font que confirmer ces tendances, en soulignant l'évolution des mobilisations (de plus en plus d'acteurs locaux se positionnent sur le domaine du logement ou des politiques sociales liées au logement) et la montée en qualité et en gouvernance de ces actions.

# « La politique de l'habitat ce n'est pas tant une obligation de moyens qu'une obligation de résultats ».

**Georges André, Président du club  
«décentralisation et habitat»**

Ces évolutions parallèles répondent en fait à un impératif qui est celui de répondre aux besoins croissants des populations. En effet, le mal-logement concerne toujours plus de personnes en difficulté mais aussi renvoie à des situations sociales de plus en plus diverses et complexes. Les principales raisons du développement de ces difficultés ne sont pas spécifiques à la région et sont à rechercher principalement dans la dégradation du contexte économique (ralentissement de l'activité économique et chômage en hausse) ainsi que dans les mutations sociétales (vieillesse, évolution de la famille, précarisation du salariat, insertion toujours plus difficile des jeunes...). Cela ne signifie pas pour autant que le contexte breton n'exacerbe pas certaines difficultés. Par exemple, l'on peut citer l'immobilier de tourisme et le développement du nombre de résidences secondaires qui produisent une partition des marchés de l'immobilier et conduit à une fracture territoriale déjà visible avec une périurbanisation et un repli sur les territoires ruraux des ménages aux ressources moyennes et modestes. On peut citer aussi, l'exemple du fort vieillissement de la population dans certains territoires qui tend

à rendre plus difficiles et plus compliquées certaines situations de mal-logement (pour les propriétaires occupants vivant dans des conditions indignes de logement, notamment en milieu rural ou dans les petites villes...).

La présente publication vise à dresser un tableau réaliste et documenté de la situation du logement et de l'habitat en Bretagne de manière à appuyer la démarche de la Fondation dans l'action qu'elle entend mener localement, par le biais de son agence régionale. Conformément aux axes d'intervention et d'interpellation que la Fondation développe au niveau national, les faits et chiffres présentés ici s'attachent surtout à pointer les situations les plus aigües de mal-logement et celles qui ne bénéficient pas toujours de l'attention la plus forte. A ce titre, il convient de rappeler que le rôle que la Fondation entend jouer consiste à maintenir l'alerte sur l'évolution de la situation de ceux qui souffrent, à inciter et à appuyer les initiatives locales quand elles existent, et à interpeller les pouvoirs publics, là où les interventions semblent encore insuffisamment développées.

# CHAPITRE 1

## DYNAMIQUES SOCIO-DÉMOGRAPHIQUES ET MARCHÉ DE L'HABITAT

**Comprendre les enjeux sociaux autour du logement de la région Bretagne nécessite en tout premier lieu de s'interroger sur les évolutions marquantes de ce territoire.** Transition démographique et changements sociologiques, mutations sociales et transformations économiques, dynamiques spatiales et développement urbain, etc., sont autant de processus en cours qui interpellent la question du logement et du mal-logement.

Plusieurs grandes tendances semblent aujourd'hui animer le territoire breton et méritent d'être soulignées :

› **D'un point de vue démographique, la Bretagne connaît une augmentation de sa population et un desserrement des ménages ;**

› **Les caractéristiques socio-économiques de la population sont globalement encourageantes mais une analyse plus fine fait apparaître de fortes disparités territoriales ;**

› **On observe un marché de l'habitat marqué par la forte part de propriétaires de maisons individuelles et par un faible taux de logements sociaux dans un contexte de tension autour des pôles urbains et du littoral.**

**Une région attractive qui présente de fortes inégalités territoriales**

**Augmentation de la population et desserrement des ménages**

Depuis 1999, la population bretonne a connu une augmentation de près de 300 000 habitants pour passer de 2 906 197 à 3 199 066. Entre 1999 et 2010, la région affiche un taux d'évolution de 3% supérieur à celui observé en France (7%). Cette croissance s'explique en grande partie par un solde migratoire positif qui compense un taux de natalité plus faible que la moyenne française. Les départements d'Ille-et-Vilaine (988 140 habitants) et du Morbihan (721 657 habitants) apparaissent comme les locomotives de cette croissance avec des taux d'évolution respectifs de 14% et 12%. Les Côtes d'Armor (591 641 habitants) affichent tout de même une augmentation de 9% sur la même période tandis que le Finistère (897 628 habitants) connaît une augmentation de 5%, inférieure de 2% au taux d'évolution national.

Le Foyer de personnes âgées de la Rance à Saint-Malo, un exemple d'offre d'habitat adapté pour les personnes âgées. Les plus de 65 ans représentent en effet plus de 18% de la population contre 16% au niveau national.



La population bretonne est plus âgée que la moyenne française avec une part de 65 ans et plus de 18,4% contre 16,3% au niveau national. Seul le département de l'Ille-et-Vilaine affiche une part des moins de 20 ans supérieure à celle observée en France (26,1% contre 25%) grâce à un solde de natalité élevé qui contribue pour près de moitié à la hausse de sa population.

Étant donné le vieillissement global de la population cette tendance devrait se maintenir. En 2040, d'après l'Insee, la Bretagne devrait voir son nombre d'habitants de plus de 65 ans progresser au même rythme qu'au niveau national, gardant ainsi sa spécificité d'accueil d'une forte part de personnes âgées au sein de sa population. Ce vieillissement de la population doit interroger les besoins en logements et devrait pousser les acteurs locaux à développer des produits adaptés (mise à niveau des logements pour le maintien à domicile, construction de logements adaptés, logement en structures d'hébergement spécifique en dernier recours...) tout en proposant une offre de service complémentaire (service à domicile, services de proximité).

### Population par âge en 2007 et 2040 (en%)

(Source : Insee, Omphale 2010)

	Année	Côtes-d'Armor	Finistère	Île-et-Vilaine	Morbihan	Bretagne	France
MOINS DE 20 ANS	2007	23,4	24,0	26,1	23,8	24,5	25,0
	2040	21,7	22,1	24,1	21,1	22,4	22,6
20 À 64 ANS	2007	55,0	56,9	58,7	56,8	57,1	58,6
	2040	46,8	49,6	53,3	48,2	50,0	51,8
65 ANS OU PLUS	2007	21,6	19,2	15,1	19,4	18,4	16,3
	2040	31,5	28,2	22,7	30,7	27,6	25,6
TOTAL (en milliers)	2007	576	886	956	702	3120	63601
	2040	682	1039	1250	902	3873	73196

Note : les projections pour 2040 sont celles du scénario central d'Omphale.

L'analyse de l'évolution de la structure des ménages entre 1999 et 2009 montre **un desserrement des ménages** avec une diminution de leur taille moyenne. On observe ainsi une augmentation de près de 16% du nombre des ménages entre 1999 et 2010 (de 1209901 à 1400371) tandis que l'augmentation de la population ne dépassait pas 10%. Une telle évolution s'explique notamment par une hausse de la part des ménages d'une personne (+2,7%), une augmentation de la part des couples sans enfant (+2,2%) et une forte diminution de la part des couples avec enfant(s) (-5,2%). Les ménages d'une personne et les couples sans enfants sont surreprésentés en Bretagne puisqu'ils représentent respectivement 35,3% et 28,7% des ménages du territoire contre 33,6% et 25,9% à l'échelle de la France.

Ces tendances, marquées par **une dynamique de croissance démographique et une forte augmentation du nombre de ménages**, se traduisent par une évolution en matière de besoins de logements. Cette évolution est à la fois quantitative (nombre de logements) et qualitative (localisation et type de logements) et devra faire l'objet d'une analyse approfondie dans la seconde partie du document.

### **Un tissu économique diversifié et des disparités dans les ressources des populations bretonnes**

Au 31 décembre 2010, la Bretagne compte 1,28 million d'emplois soit 4,9%

de l'emploi métropolitain. Si les emplois agricoles et la pêche sont surreprésentés par rapport à leur poids à l'échelle de la France, **c'est le secteur tertiaire qui regroupe la majorité de l'emploi (73%)**.

Trois pôles semblent particulièrement peser sur l'emploi régional. Ainsi, **Rennes, Brest et Lorient représentent 19,6% de la population régionale mais regroupent 28% de l'emploi**. L'agriculture et l'industrie agroalimentaire sont présentes sur l'ensemble du territoire mais marquent particulièrement le Centre-Bretagne où ces secteurs constituent la principale source d'activités économiques. Enfin, il convient de souligner la place qu'occupent les activités touristiques puisque la Bretagne occupe la septième place au rang des régions touristiques malgré une tendance à la diminution de la fréquentation observée depuis 2005.

La Bretagne apparaît d'abord comme l'une des régions les moins exposées au chômage, à la pauvreté et aux inégalités de revenus. Pourtant, **les difficultés rencontrées ces dernières années par l'industrie agroalimentaire et par le secteur automobile ont rudement frappé l'emploi breton**. On observe également des disparités en fonction des territoires et des populations concernées.

Comme le reste de la France métropolitaine, la région connaît une augmentation du taux de chômage depuis 2008. Bénéficiant d'une forte croissance de l'emploi jusqu'en 2002, la région affiche au troisième trimestre 2012 **un taux de chômage**

**de 8,7%** contre 9,9% en France métropolitaine. Le chômage frappe particulièrement les départements du Morbihan (9,1%), du Finistère (9%) et des Côtes d'Armor (8,9%). L'Ille-et-Vilaine apparaît moins durement touchée (8,1%). Enfin, **les actifs de plus de 50 ans représentent près de 20% des personnes en recherche d'emploi** tandis que ce taux s'élève à 16,7% en France métropolitaine.

En matière de revenus, la région offre une image ambivalente. En 2010, le revenu fiscal médian par unité de consommation s'élève à 18 474 euros par an contre 18 794 euros en France métropolitaine. Ces chiffres font de la Bretagne la septième région française pour l'importance de ses revenus médians. Mais la région se distingue surtout par un premier décile plus élevé qu'ailleurs et par un taux de pauvreté (11,2%) inférieur à celui de la France métropolitaine (13,5%). Par ailleurs, le nombre d'allocataires du revenu de solidarité active (RSA) pour 1 000 habitants est le plus faible des régions de métropole. Pourtant, **le territoire recèle de fortes disparités** : les villes (en attirant les actifs aisés) et les communes côtières (en attirant les retraités à fort pouvoir d'achat) affichent des revenus plus élevés tandis que le centre-ouest de la Bretagne, à dominante rurale, se distingue par de faibles revenus. Par ailleurs, **la précarité touche particulièrement les personnes âgées** avec un taux de pauvreté de 10,2% à l'échelle de la Bretagne contre 7,8% au niveau national.

La carte proposée par le CETE Ouest dans son «Analyse des besoins en loge-

ments de la région Bretagne»<sup>1</sup> montre clairement cette répartition de la population d'abord marquée par **une forte concentration des actifs à haut niveau de revenu dans les agglomérations et en première couronne.** En deuxième couronne se trouvent les **familles plus modestes** qui ont pu s'installer à la faveur de prix du foncier plus faible et d'un réseau routier de bonne qualité. En Centre Bretagne, au delà de cette couronne périurbaine, se trouve un territoire à dominante rurale marqué par la présence d'une population âgée mais également par une population ouvrière modeste. **Le Centre-**

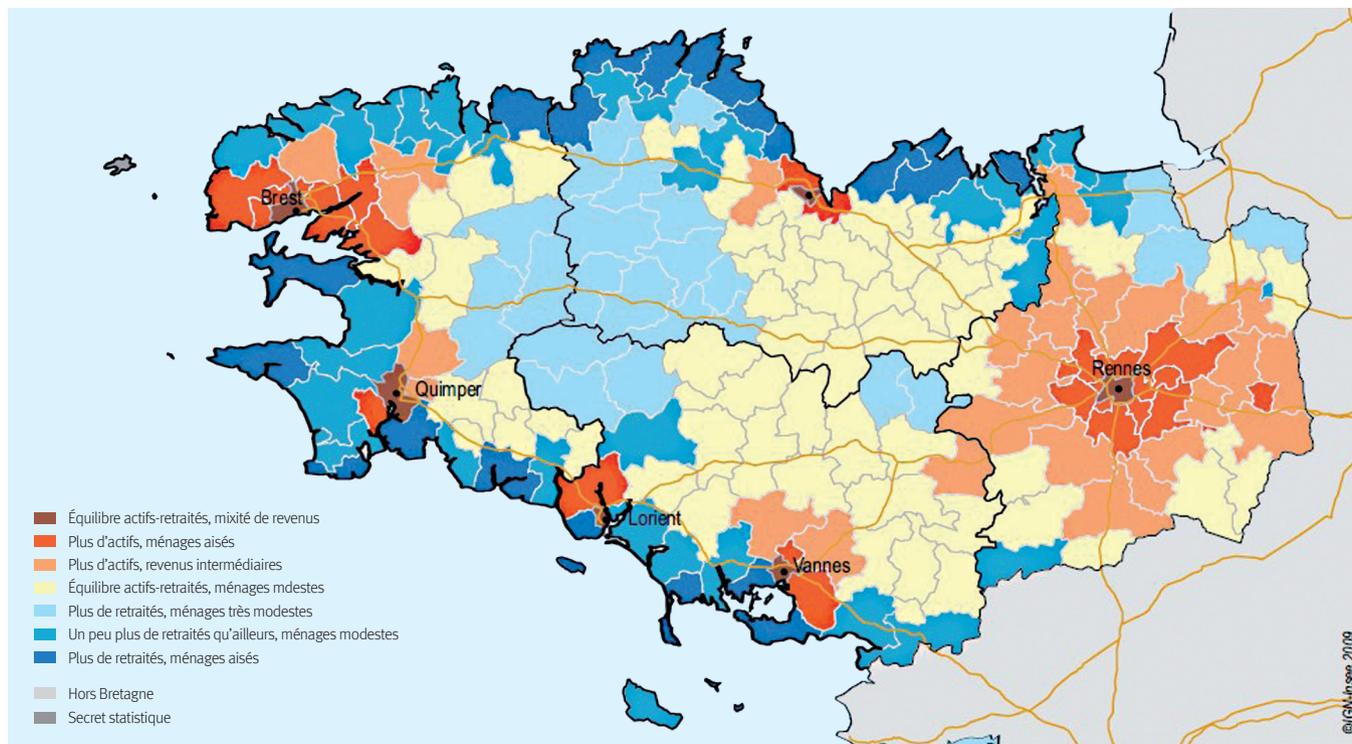
**Ouest Bretagne connaît un vieillissement de sa population plus marqué** que le centre et accueille une part importante de personnes seules et de ménages très modestes.

Enfin, les territoires côtiers se distinguent par une forte présence de retraités mais peuvent se distinguer entre eux selon le niveau de revenu de leur population. Ainsi tandis qu'une partie des rivages des Côtes d'Armor accueille des ménages aisés, le nord de l'Ille-et-Vilaine et du Finistère est davantage marqué proportionnellement par la présence d'une population plus modeste.

<sup>1</sup> «Analyse des besoins en logements de la région Bretagne», CETE OUEST, CRH plénier, 1/12/2011.

### Les sept types d'espaces bretons - Typologie des cantons selon les revenus fiscaux des ménages en 2007

(Source : Insee-DGFIP, revenus fiscaux localisés des ménages en 2007)





Des territoires ruraux marqués par un parc de maisons individuelles peu denses et occupées par leurs propriétaires.

## Marché de l'habitat et développement de l'offre : ralentissement du rythme de construction et renforcement des tensions

L'analyse des grandes tendances démographiques que connaît la Bretagne fait à la fois apparaître **une forte attractivité du territoire se traduisant par une augmentation de la population** mais également un desserrement des ménages. En dehors de ces évolutions qui concernent directement la structure de la population bretonne et afin de mieux pouvoir approcher les différentes formes du mal-logement, il convient de se tourner vers les dynamiques qui animent le marché du logement.

### Un ralentissement de la construction depuis le début de la crise

Alors que l'année 2011 semblait marquer une reprise de la construction, les chiffres de 2012 invitent à rester prudent et à considérer que les conséquences de la crise économiques se font encore ressentir sur le marché. **Avec 20 197 logements commencés en 2012 contre 23 357 en 2011, le ralentissement de construction est évident.** En 2012, le nombre de logements individuels commencés (13 395 unités) et de logements collectifs commencés (6 802 unités) atteint son niveau le plus bas depuis 2004.

**Cette forte diminution de la construction touche tous les départements** mais plusieurs points méritent d'être soulignés. Le Morbihan semble ainsi avoir été particulièrement impacté. Entre 2004 et 2012, le département a connu la plus forte perte en nombre de logements commencés par an avec une diminution d'environ 4 700 unités. Au regard des taux d'évolution entre 2004 et 2012, il apparaît que ce sont les départements qui construisaient le moins qui ont le plus fortement été touchés par la diminution des mises en chantier : -51,3% dans les Côtes d'Armor, -49,4% dans le Finistère, -48,3% dans le Morbihan puis -33,4% en Ille-et-Vilaine.

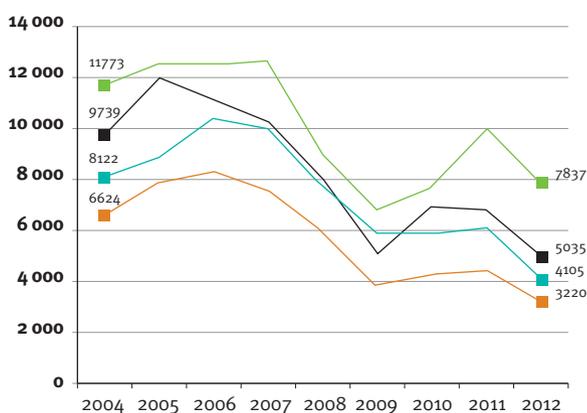
### L'accession à la propriété individuelle au cœur de l'idéal résidentiel breton

Le parc breton est marqué par la place occupée par l'habitat individuel qui représente 72% des résidences principales. Les ménages bretons sont majoritairement propriétaires de leur logement. En effet, **66,5% des ménages bretons sont propriétaires contre 57,6% en France.**

Il convient par ailleurs de noter que **la forte attractivité du littoral breton explique le poids représenté par le parc de résidences secondaires.** La part de celles-ci dans le parc de logement est de 13% contre 8,9% en France. Sur certains secteurs tels que le littoral malouin ou la Presqu'île de Rhuys, la part de logements secondaires peut monter jusqu'à 20% constituant ainsi un « front de mer de volets fermés ».

### Nombre de logements commencés depuis 2004 par département

(Source : DREAL)



— ILE-ET-VILAINE  
— MORBIHAN  
— CÔTES-D'ARMOR  
— FINISTÈRE

Cet engouement pour l'accès à la propriété et le logement individuel provoque un phénomène d'étalement urbain autour des grands pôles régionaux. Ce phénomène est accentué par une certaine pénurie de l'offre et par le renchérissement des prix du foncier autour de ces pôles et des franges littorales qui pousse les accédants à s'installer en secteur périurbain (créant d'ailleurs une fracture spatiale entre « ceux qui résident et ceux qui travaillent ») voire rural et suscitant un « renouveau » des campagnes bretonnes.

### Le recours aux produits d'accès sociale ou défiscalisés (SCELLIER, PTZ, etc)

Le Prêt à taux zéro a largement favorisé l'accès sociale à la propriété. Il s'agit d'un prêt aidé destiné aux particuliers pour l'acquisition ou l'amélioration d'un logement. Entre 2009 et 2011, le nombre de PTZ émis est passé de 13 967 à 21 452. Ils concernent principalement le parc ancien (68% des PTZ) et l'individuel (80% des PTZ). À lui seul, le département de l'Ille-et-Vilaine regroupe un tiers des PTZ émis en 2011.

Pour faire face à la nette prédominance de l'ancien et pour revenir sur l'absence de condition de ressources des PTZ+ (qui se sont substitués au PTZ au 1<sup>er</sup> janvier 2011), la législation entourant ces prêts a évolué à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2012. Au moment de l'écriture du présent document, le bilan de ces PTZ+ nouvelle génération (re-centrés sur le logement neuf, avec plafonds de ressources et dont les barèmes, la durée de remboursement et quotités revus à la baisse) n'avait pas encore été réalisé.

En Bretagne, l'investissement locatif concerne entre 3 460 et 4 500 logements en 2010. Ces investissements ont lieu à 58% en zone B1 soit Rennes, Saint-

Malo, Dinard et les îles. Parmi ces territoires c'est celui du Pays de Rennes qui concentre l'essentiel de l'investissement locatif (au moins 40%). Ce dernier porte largement sur des petits logements (53% de T2 et 31% de T3). De manière générale, le dispositif Scellier a permis de soutenir la création d'une offre locative nouvelle, certains territoires évoquant même « un marché dopé par la défiscalisation jusqu'en 2012 » (PLH de Saint Malo Agglomération). Pour autant, la perspective d'un nouveau dispositif de défiscalisation (« Duflot ») moins favorable aux investisseurs les a amenés à repousser leurs projets ayant pour effet de ralentir le développement de la promotion privée qui rencontre plus de difficulté à la commercialisation de programmes collectifs auprès d'une clientèle en majorité composée d'accédants.

En vigueur depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2013, le dispositif « Duflot » concerne les bassins de Rennes et de Saint-Malo mais une mesure dérogatoire rend éligibles les zones B2 (Quimper, Concarneau, Brest, Lorient, Vannes, Lannion, Saint-Brieuc) pendant 6 mois. Ces territoires s'interrogent sur l'évolution future du zonage. Ils craignent une chute de la construction et ont émis le souhait d'être intégré à la géographie définitive du dispositif.

### Un parc locatif social peu représenté et largement concentré autour des pôles urbains

Depuis 2010, le nombre de logements locatifs sociaux connaît une évolution annuelle relativement soutenue avec une hausse se situant entre 2,2 et 2,8%. Avec une hausse de 2,5% entre 2011 et 2013 la région Bretagne se place au troisième rang des régions métropolitaines en termes d'évolution de construction. Pour autant, les 161600 logements sociaux au 1<sup>er</sup> janvier 2012, représentent moins de 11% des résidences principales du territoire alors même qu'à l'échelle de la France métropolitaine, ils représentent 16,2%.

Ce parc est très inégalement réparti sur le territoire breton. Dans le centre Bretagne et le Centre-Ouest Bretagne, la part du parc social dans les résidences principales ne dépassent pas les 7% tandis que 2/3 du parc social se concentrent sur les 7 plus grandes aires urbaines (Rennes, Brest, Lorient, Vannes, Saint Brieu, Saint Malo et Quimper).

Le parc locatif est largement composé de logements de petite taille, les 2/3 ne dépassent pas les 70m<sup>2</sup> et disposent de 1 à 3 pièces<sup>2</sup>. Une telle proportion correspond en partie à l'évolution de la composition familiale des ménages demandeurs.

L'analyse du financement de l'offre locative publique, dans un contexte d'effondrement des financements des aides à la pierre par l'état, montre une forte augmentation du nombre de PLAI financés entre 2002 et 2011. Ces logements, financés entre 7 660 et 10 500 euros chacun, ont vu leur nombre de financement par année être multiplié par 11,3. Dans le même temps, le nombre de PLUS subventionnés (entre 1000 et 3000 euros par logement) a été multiplié par 1,5<sup>3</sup>.

En 2011, le nombre de PLUS et de PLAI financés s'élevait à 3848 tandis que le nombre de PLS financés a été de 1135 après une

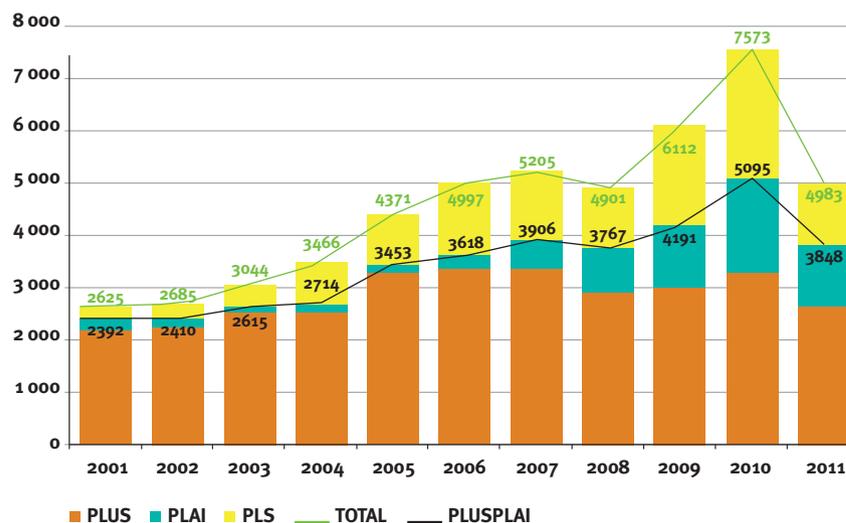
forte diminution. Sans doute conscient de l'écart qui se creuse entre la solvabilité des ménages et l'évolution des prix du marché, les maîtres d'ouvrage semblent favoriser la construction de PLUS et de PLAI. Pour autant, on peut s'interroger sur leur capacité à réguler le marché breton en s'appuyant seulement sur 1205 PLAI. Le logement financé PLS ne s'adressant pas, en effet aux ménages les plus modestes au regard des niveaux de loyers pratiqués.

<sup>2</sup> «Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne», CESER, 2013.

<sup>3</sup> De telles fourchettes de financement s'expliquent par un montant des subventions directes des collectivités (hors subvention attribuées par délégation de l'État) qui diffère selon les territoires.

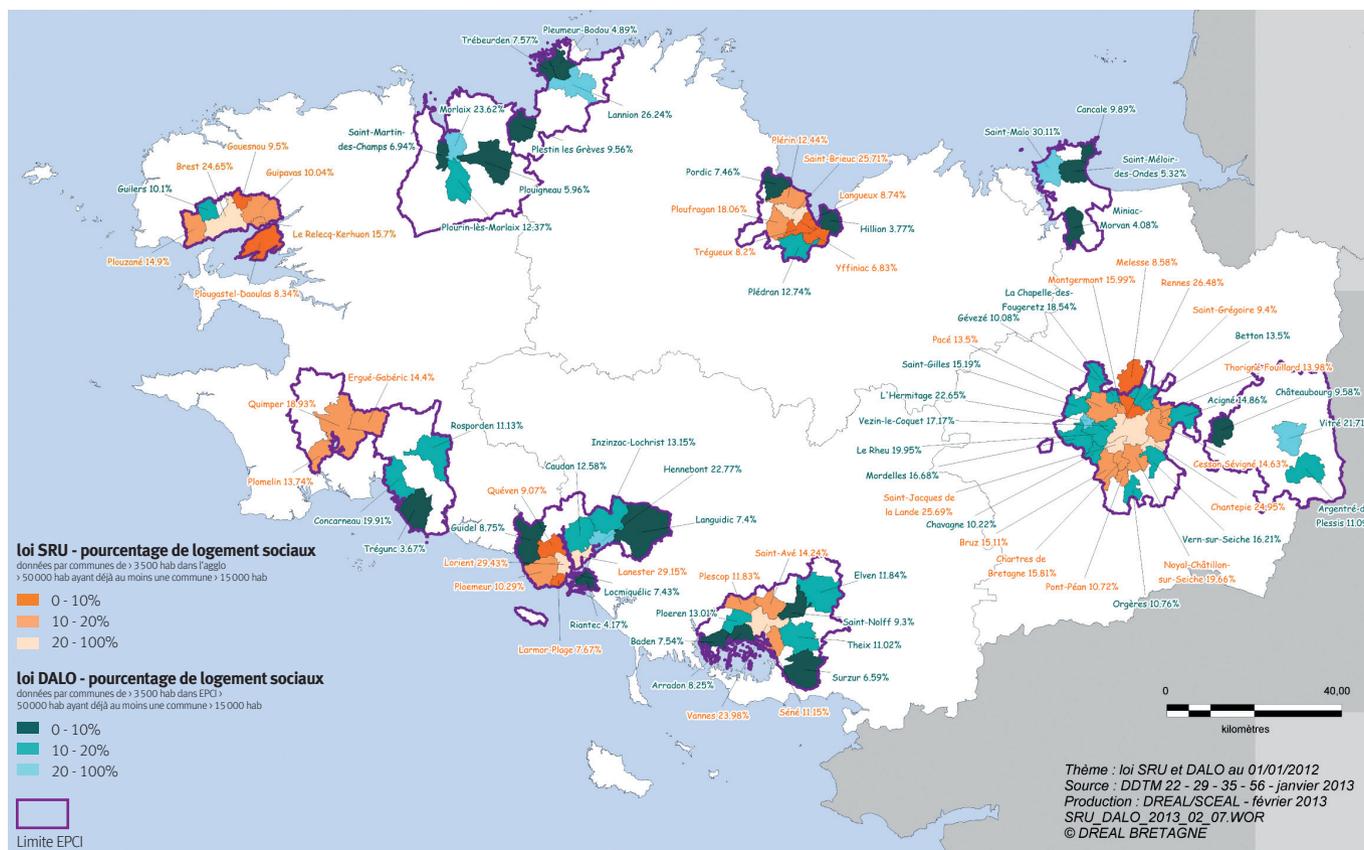
### Logements locatifs sociaux financés par type de produits

(Source : SISAL dans «Situation du logement en Bretagne», DREAL Bretagne, octobre 2012)



## Application de l'article 55 de la loi SRU et de l'article 11 de la loi DALO

selon inventaire DDTM au 01 - 01 - 2012



La carte ci-dessus permet de mettre en exergue les inégalités territoriales en termes de proportion de logements sociaux, dans les communes soumises à l'article 55 de la loi SRU et à l'article 11 de la loi DALO. Si les villes-centres, mise à part Quimper, présentent une proportion de logements sociaux proche, voire supérieure, au nouvel objectif législatif de 25%, les communes de 1<sup>ère</sup> ou 2<sup>ème</sup> couronne, également soumises à cet impératif, devront faire un effort très important pour tendre vers ce nouvel objectif, et ce d'autant plus qu'un grand nombre d'entre elles sont encore loin du taux de 20%. Une réflexion devra être engagée de manière à ce que ce rattrapage soit pertinent avec les besoins du territoire et que les constructions se concentrent particulièrement sur les territoires attractifs et faisant l'objet d'une forte demande de logement social.

\* 30,1% à Saint-Malo, 29,4% à Lorient, 23,9% à Vannes, 26,4% à Rennes, 24,65% à Brest. Seul Quimper présente une proportion de logements sociaux inférieur à 20% : 18,9%.

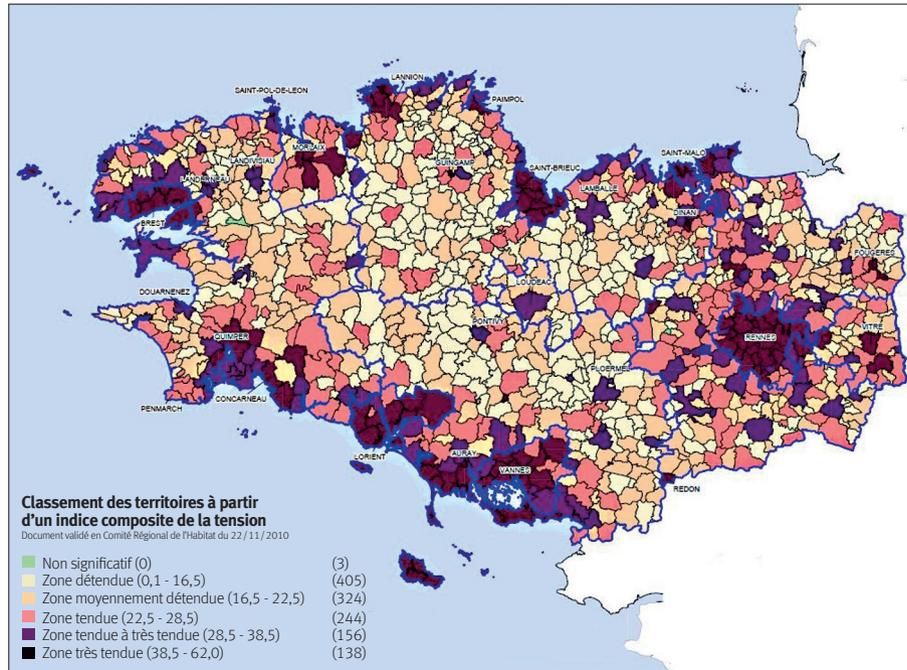
### Des tensions exacerbées sur le littoral et autour des pôles urbains

L'analyse du marché de l'habitat en Bretagne proposée par la DREAL<sup>5</sup> met en évidence une concentration des tensions autour des agglomérations en suivant les réseaux routiers et sur une grande partie du littoral considérée comme attractive. À l'inverse le Centre Bretagne, hormis autour de pôles structurants, semble relativement épargné.

<sup>5</sup> « Démarche de caractérisation de la tension du marché de l'habitat en Bretagne », DREAL Bretagne, novembre 2010.

#### Carte synthétique de la tension du marché de l'habitat en Bretagne

(Source : DREAL Bretagne. Indice composite construit à partir d'une série d'indicateurs - prix du foncier, prix de vente, analyse des acteurs locaux...)



#### Littoral et Centre Bretagne, deux marchés de l'habitat différents pour des types de populations distincts<sup>6</sup>

La mise en comparaison des marchés de l'habitat du Centre Bretagne et du littoral permet de mieux comprendre leur spécialisation en matière d'accueil de populations. Les différences de prix observées mettent en lumière le niveau d'accessibilité de ces territoires en fonction du niveau de revenus des ménages. À titre de comparaison, et en prenant deux situations extrêmes, le prix d'un terrain à bâtir dans le sud des Côtes d'Armor se négocie envi-

ron à 30100 euros en 2012 tandis que le prix médian des terrains à bâtir dans le Golfe et la Baie de Quiberon atteint 120000 euros la même année. L'ancien connaît les mêmes disparités de prix puisque le prix médian d'une maison dans le sud des Côtes d'Armor est de 85000 euros en 2012 contre 276250 euros dans le Golfe et la Baie de Quiberon. Il n'est donc pas étonnant de voir s'installer dans le centre Bretagne une forte proportion de ménages modestes primo-accédants tandis que les territoires côtiers proposeront des produits uniquement accessibles à des ménages plus âgés bénéficiant d'un haut niveau de revenu

ou d'un patrimoine immobilier déjà constitué.

Les prix à la location soulignent également une telle disparité. À Rostrenen, une commune de 3500 habitants du Centre Ouest Bretagne, le niveau de loyer est estimé par Clameur à 5,7 euros du m<sup>2</sup> en 2011-2012 contre 9 euros du m<sup>2</sup> à Carnac, commune de plus de 4000 habitants de la Baie de Quiberon.

<sup>6</sup> Sources : « Le baromètre de l'immobilier 56 », Chambre des notaires du Morbihan, février 2013 et « Le baromètre de l'immobilier 22 », Chambre des notaires des Côtes d'Armor, février 2013.

Dans les territoires à forte tension, les prix sont souvent tels que les ménages modestes et à revenus intermédiaires se voient forcés de s'éloigner des centres villes. Les prix du marché sur les territoires les plus tendus dépassent en effet les moyens de ces ménages que ce soit en ce qui concerne la location ou en matière d'accession.

L'exemple de Saint-Malo est en ce sens particulièrement révélateur. Le diagnostic du PLH note ainsi que les ménages aux ressources inférieures à un SMIC rencontrent de fortes difficultés à trouver un logement adapté. L'offre locative sociale, raréfiée, est parfois trop chère car elle propose de nombreux logements de grande taille. L'offre locative privée propose des niveaux de loyers trop importants (en moyenne 9,9 euros/m<sup>2</sup>) qui ne correspondent pas à leur niveau de ressources et ce malgré l'aide au logement.

Les ménages modestes, aux niveaux de ressources situées entre 1 et 3 SMIC, rencontrent des difficultés à trouver une offre locative privée qui corresponde quand il s'agit de familles monoparentales ou de couples avec enfant(s) en recherche de produits plus grands et souvent à la fois plus rares et plus chers. Avec la disparition du PTZ dans l'ancien, l'accession à la propriété des ménages modestes est rendue plus difficile sachant que les prix du foncier ne cessent d'augmenter (+ 50% en Pays Malouin entre 2011 et 2012<sup>7</sup>).

Ces tensions doivent permettre d'éclairer les besoins en logement du territoire breton. Ces besoins de production étaient évalués par la DREAL Bretagne à environ 29833 logements par an<sup>8</sup>. Rappelons qu'en 2012 le niveau de construction se situe loin de cet objectif avec seulement 20197 logements commencés.

Au final, l'analyse succincte des dynamiques socio-démographiques de la population bretonne et du marché de l'habitat local montre que la région Bretagne est en but au risque de voir se prononcer plusieurs tendances :

> Une augmentation de la population et un desserrement des ménages alors même que la production de logement diminue ;

> Un appauvrissement d'une certaine partie de la population en parallèle d'un renchérissement du marché dans les territoires les plus tendus ;

> Une augmentation de la fracture entre des territoires accueillant des ménages aisés et un éloignement des populations les plus fragiles dans des territoires moins attractifs.

<sup>7</sup> « Le baromètre de l'immobilier 35 », Chambre des notaires d'Ille-et-Vilaine, février 2013.

<sup>8</sup> « Analyse des besoins en logements de la région Bretagne », CETE OUEST CRH plénier, 1/12/2011.

Port de Vannes. Un littoral au marché de l'habitat particulièrement tendu et qui ne correspond pas aux ressources des ménages bretons



# CHAPITRE 2

## CRISE DU LOGEMENT ET MAL-LOGEMENT : QUELS ENJEUX POUR LA BRETAGNE ?

*Des situations de mal-logement qui restent très présentes sur les territoires et qui justifient la forte mobilisation des acteurs*

**Au travers de ce chapitre, il s'agira de dresser un portrait du mal-logement en Bretagne** et d'analyser comment se manifestent plus spécifiquement sur ce territoire les cinq formes de mal-logement définies par la Fondation Abbé Pierre :

- › les personnes sans domicile personnel,
- › les difficultés d'accès au logement,
- › les personnes contraintes de vivre dans de mauvaises conditions de logement,
- › les ménages en difficulté pour se maintenir,
- › la mobilité difficile et l'assignation à résidence.

**L'absence de domicile personnel :** une difficulté à proposer des solutions adaptées pour les plus exclus

Comptant parmi les formes de mal-logement les plus avérées, **l'absence de logement recouvre des réalités très diverses mais toutes aussi alarmantes** : des personnes vivant à la rue, des ménages recourant aux structures d'hébergement ou habitant dans des formes alternatives et très précaires de logement (caravane, hébergement chez un tiers, etc.). Selon l'INSEE, est considéré comme « sans domicile » une personne qui a recours à un service d'hébergement ou qui dort dans un lieu non prévu pour l'habitation. S'il est particulièrement difficile de quantifier le nombre de personnes dépourvues de logement, certains indicateurs et études permettent d'appréhender la situation sur le territoire breton.



La Maison Relais du Foyer de Jarlot à Morlaix, une étape de réinsertion pour ses résidents avant d'espérer intégrer un logement autonome.

### Plus d'un millier de personnes accueillies en CHRS

En 2011, la Bretagne comptait environ 1200 lits d'hébergement d'urgence et 928 places dans des centres d'accueil de demandeurs d'asile. Répondant aux obligations de la loi du 5 mars 2007 sur le Droit au logement opposable<sup>9</sup>, les agglomérations bretonnes accueillent la majorité de ces structures. À elle seule, la ville de Rennes concentre plus du tiers des places proposées sur la région. Soulignons que l'hébergement dans le diffus s'est considérablement développé ces dernières années (la part des ménages hébergés dans un logement diffus est passé de 26% en 2004, à 40% en 2008)

	Côtes-d'Armor	Finistère	Île-et-Vilaine	Morbihan	Bretagne
<b>ÉTABLISSEMENTS POUR ADULTES ET FAMILLES EN DIFFICULTÉS</b>					
<b>Nombre de place d'hébergement</b>	<b>176</b>	<b>277</b>	<b>468</b>	<b>211</b>	<b>1132</b>
> dont urgence	8	42	35	32	117
> dont stabilisation	10	10	22	6	45
> dont insertion	158	225	411	173	967
<b>CADA</b>	<b>130</b>	<b>221</b>	<b>428</b>	<b>208</b>	<b>987</b>
<b>Autres centres d'accueil</b>	0	219	50	0	269
<b>Centres provisoire d'hébergement</b>	0	0	59	0	59
<b>Maisons relais / pension de famille</b>	124	174	92	60	450
<b>Taux d'équipement en places d'hébergement</b> Pour 100 adultes de 20 à 59 ans	0,62	0,60	0,89	0,58	<b>0,69*</b>

### Lits et places installés au 01/01/2011 par catégorie d'établissement

(Source : DRJSCS, DREES, Répertoire FINESS)

\* En France métropolitaine le taux d'équipement en places d'hébergement s'élève à 1,5

<sup>9</sup> La loi du 5 mars 2007 portant sur le droit au logement opposable soumet les communes de plus de 3500 habitants, comprises dans une agglomération de plus de 50 000 habitants, à une obligation législative nouvelle : être dotée d'1 place d'hébergement par tranche de 2000 habitants à compter de 2009.

Selon une étude réalisée par la DRJSCS (Direction Régionale de la Jeunesse, des Sports et de la Cohésion Sociale), ce serait près d'un millier de personnes qui seraient accueillies dans les CHRS bretons<sup>10</sup>. Si le profil des personnes accueillies se diversifie depuis une dizaine d'année, les hommes continuent à représenter une grande majorité de ce public (62% des adultes accueillis en CHRS) dont l'âge moyen est de 35 ans. Autre phénomène constaté ces dernières années, **la précarisation des personnes hébergées se confirme**. Moins qualifiées, elles sont plus fréquemment en situation de chômage et disposent de moins de ressources financières (le nombre de personnes au chômage, inscrites ou non à Pôle emploi, a fortement augmenté depuis 2004, passant de 27% à 40% des adultes hébergés).

Pour autant, au regard de la situation au niveau national, les personnes prises en charge dans les CHRS de Bretagne se révèlent moins marginalisées au moment de leur admission. En effet, si le tiers des adultes accueillis en Bretagne était privé de logement avant leur admission, c'est la moitié des adultes qui était dans cette situation au plan national. Ce sont principalement des difficultés économiques (expulsions, endettement, etc.) et familiales (un tiers des femmes accueillies en CHRS en raison de rupture conjugale ou de violences), qui expliquent la perte du domicile et le recours à l'hébergement en CHRS (50% des ménages admis en CHRS).

Si près de la moitié des sortants de CHRS accèdent à un logement personnel à leur sortie (47% en 2008), un nombre encore trop important de ménages quitte leur hébergement sans avoir de domicile. Cela

est particulièrement vrai **pour les personnes qui étaient sans domicile au moment de leur admission puisqu'un tiers d'entre elles se retrouvent à nouveau sans logement à leur sortie**. À cet égard, plusieurs acteurs bretons soulignent l'importance des structures permettant une étape intermédiaire entre l'hébergement et le logement autonome. Or le territoire breton est inégalement pourvu en la matière. Ainsi les acteurs morbihanais souhaitent réfléchir au développement de dispositif d'intermédiation locative.

Si les SIAO «urgence» semblent s'être mis en place sans trop de heurts, cela n'est pas aussi vrai pour les SIAO insertion qui peinent, sur certains départements, à s'organiser et ainsi à apporter des réponses aux personnes. Par ailleurs, **les acteurs du secteur font état d'une explosion des demandes de prise en charge par le «115»**. Ainsi, dans le Morbihan, le «baromètre hivernal du 115»<sup>11</sup> enregistre une hausse spectaculaire des demandes d'hébergement qui ont été multipliées par 3 entre 2011 et 2012. La difficulté des structures d'hébergement à répondre à ces sollicitations toujours plus nombreuses est exacerbée par la présence de migrants et demandeurs d'asile sur le territoire breton. Certains professionnels du secteur rencontré disent être dépassés par cette situation, les moyens pour accueillir ces nouveaux publics n'étant, à ce jour, pas à la hauteur des besoins.

<sup>10</sup> «Les adultes en difficulté pris en charge par les CHRS en Bretagne» (2008) DRJSCS, novembre 2011

<sup>11</sup> FNARS, «Premier baromètre hivernal du 115 pour 2012-2013», réalisé auprès des 115 de 37 départements, décembre 2012

# 1/3

des personnes sans domicile à leur entrée en CHRS se retrouvent à nouveau sans logement à leur sortie.

### Une population en errance, éloignée des institutions

Certaines personnes sans domicile ne sont pas accueillies, ou très rarement, dans ces structures d'hébergement. Il s'agit de personnes en grande exclusion. **Le phénomène d'errance, d'une acuité particulière dans une ville comme Rennes,** est constaté par plusieurs acteurs bretons. Selon le PDALPD d'Ille-et-Vilaine, ce serait environ 300 personnes sans-domicile qui seraient en errance sur le département dont une majorité d'hommes et de jeunes (75% ont moins de 35 ans).

Sollicitant parfois les accueils de jour ou les distributions de repas, mais beaucoup plus rarement les structures d'hébergement, cette population vit en marge des institutions. L'inadaptation des offres d'accompagnement et d'hébergement, très contraignantes, à leur situation, leurs besoins et leurs modes de vie est souvent présentée comme un obstacle dans la prise en charge de ces personnes, pourtant confrontées à des conditions de vie très dures.

### Des ménages contraints de vivre en « habitat mobile »

**Un nombre croissant de ménages vit en habitat mobile ou précaire (caravane, locaux agricoles, baraques de chantiers, mobilhome, etc.)** dans des campings ou sur des parcelles privées. En Bretagne, ce serait, selon l'INSEE, environ 6500 personnes qui vivraient en « habitation mobile ». Contraints à des conditions de vie dégradées et très précaires, ces ménages sont peu visibles et ne bénéficient pas toujours d'un accom-

pannement. L'étude réalisée par la CAF du Morbihan a permis de caractériser ces situations et notamment le nombre d'enfants concernés par cette précarité : parmi la cinquantaine de ménages allocataires vivant à l'année en camping, 42% seraient accompagnés d'enfants.

### Le cas particulier des Gens du voyage

La population des Gens du voyage en Bretagne est estimée à 6 à 8 000 personnes. **Pour ces familles, la situation semble nettement s'être améliorée ces dix dernières années grâce à la création d'aires d'accueil** (avec 2200 places en aires d'accueil proposées, la région Bretagne remplit 95% de ces objectifs). En période estivale, le nombre de familles de Gens du voyage croît fortement. Ainsi dans le Morbihan c'est environ deux fois plus de ménages qui sont accueillis sur le territoire<sup>12</sup>. Pourtant seules 10 aires de grands passages sont en service à l'échelle régionale, soit trois fois moins que les objectifs fixés (34).

Les départements bretons observent ces dernières années une demande croissante de stabilisation des familles. **Ce phénomène de sédentarisation doit pouvoir trouver réponse par le développement d'habitat diversifié.** Encore peu initiés par les collectivités locales bretonnes, plusieurs types d'habitat pourraient être proposés à ces familles : l'installation (en qualité de propriétaire ou de locataire) sur un terrain familial doté d'un bâtiment sanitaire, l'acquisition ou la location dans un parc spécifique, adapté à leur mode de vie, etc.

<sup>12</sup> Le département morbihannais accueille environ 660 ménages le reste de l'année (représentant 2 500 voyageurs). Pour y faire face, des aires de grands passages sont organisées, avec un système de rotation entre les communes.

### Témoignage sur l'inadaptation des structures d'hébergement

*« J'ai 45 ans, SDF depuis 15 ans, je viens d'avoir un appart. Je m'en suis sortie, je viens de me faire soigner pour l'alcool, les drogues. J'ai eu pas mal de galères sur ma route. »*

*« Pour ce qui est du logement, il y a pas mal de gens qui voudraient s'en sortir, ici à Vannes, et franchement c'est pas facile. Ce serait bien s'il y avait moyen de monter quelque chose pour les SDF qui essaient de s'en sortir, d'arrêter de boire, de se droguer, de se piquer. Il faudrait aussi des logements où ils acceptent les chiens, parce qu'on ne se séparera jamais de nos bêtes. Les centres d'hébergement et tout ça, c'est pas toujours cool : déjà parce qu'ils acceptent pas les chiens, ensuite il y a certains centres d'hébergement dans les grandes villes il vaut mieux pas y aller, on se fait piquer ses affaires, et j'en passe... Il faudrait des formes d'hébergement qui soient tenues propres, et chacun pourrait être chez soi, avec un suivi. »*

## Les difficultés d'accès au logement : malgré un effort important de construction, un parc de logement social qui reste insuffisant au regard des besoins

Pour ces ménages dépourvus de logement personnel, l'enjeu est de pouvoir accéder à un logement. Or les difficultés d'accès au logement restent considérables en Bretagne, avec un nombre de demandeurs de logement social qui s'élevait à 50000 ménages en 2011, soit un peu moins d'un tiers du parc régional de logement social. 2/3 de ces demandes sont des demandes externes.

### Un parc de logement social en croissance mais qui ne permet pas encore de répondre à l'ensemble des demandes

Malgré un rythme élevé de production de logements sociaux (un taux d'évolution annuelle du parc au dessus de 2% depuis 2010), la part du logement social reste en Bretagne encore très largement inférieure à la moyenne nationale : 11% contre 16,2%, soit 161600 logements familiaux<sup>13</sup>. Cette construction nouvelle est d'autant plus insuffisante qu'aujourd'hui plus de 70% des ménages bretons disposent de revenus leur donnant théoriquement la possibilité d'accéder au parc social.

Compte tenu des nouvelles livraisons (3200 logements, soit 20% de plus qu'en 2010), et du taux de rotation relativement élevé de 13% dans le parc social breton (soit 3 points de plus qu'au niveau national), 23 067 logements ont pu être proposés à la location en 2011 à l'échelle régionale (84% de ces logements ont été attribués à des demandeurs externes<sup>14</sup>). C'est donc près de 58% des demandes externes et 1/3 des demandes de mutations qui se sont vu satisfaites, expliquant un délai d'attente relativement bas en Bretagne (entre 12 et 18 mois). Soulignons toutefois qu'**1 demandeur sur 5 a une demande en cours depuis plus de 2 ans**. Pour réaliser ces attributions,

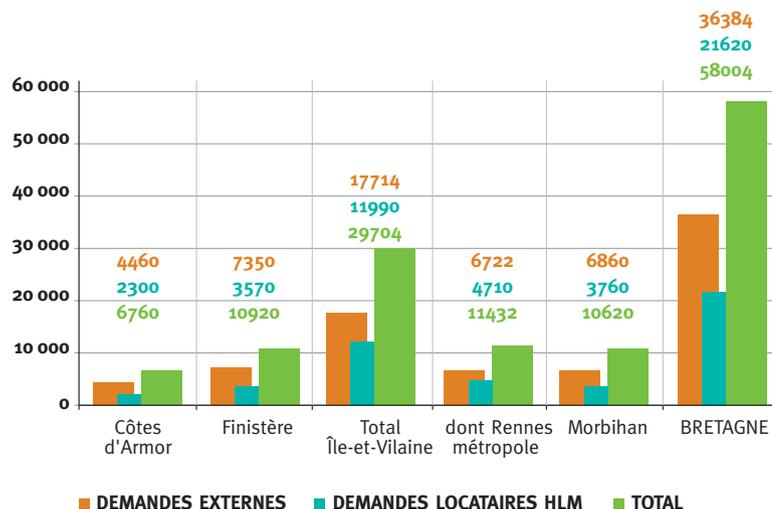
les organismes ont dû faire près de 42000 propositions aux demandeurs : c'est plus de 1,8 proposition pour une attribution. Ce taux de refus de 46% considérable porte à croire que des progrès pourraient être réalisés en termes de gestion de la demande (qualité et la pertinence des propositions).

<sup>13</sup> « Panorama de l'habitat en Bretagne – septembre 2012 » ARO habitat Bretagne (Données au 01/01/2012), soit +2,5% par rapport à 2011, la 3ème plus forte progression métropolitaine ; CGDD, Chiffres et Statistiques, N° 364, novembre 2012

<sup>14</sup> Dont 77% à des ménages ayant des ressources inférieures à 60% des plafonds Hlm, 34% à des ménages prioritaires DALO ou PDALPD, 4% à des sortants d'hébergement - Données ARO de 2011

### Demande locative sociale au 01/01/2012

(Source : fichier commun de la demande)





Avec seulement 11% de logements sociaux dans le parc de logement bretons, il est nécessaire de continuer à produire des logements sociaux pour répondre aux besoins.

Si la réponse à la demande de logement social paraît tout à fait raisonnable par rapport à d'autres territoires français, l'analyse de la demande met en exergue des disparités territoriales ainsi que l'exacerbation des difficultés d'accès au logement pour certaines catégories de ménages :

- Les demandes se concentrant sur les principales agglomérations, à commencer par Rennes Métropole (13 000 demandes, soit un quart des demandes), les habitants de ces territoires en subissent les conséquences. Ainsi, si le délai d'attente n'est qu'en moyenne de 6 mois dans les Côtes-d'Armor, il s'élève à 17 mois pour les demandeurs externes d'Ille-et-Vilaine.

- Les moins de 30 ans représentent 30% des demandeurs (alors qu'ils ne sont que 12% dans le parc HLM) et plus de la moitié des demandeurs sont des personnes seules (52%). Bien que les T1/T2 représentent déjà 30% du parc locatif social<sup>15</sup>, est-ce suffisant pour faire face à la pression de ces demandeurs ? Ce besoin en petits logements est souligné dans certains des PLH bretons.

- Par ailleurs, parmi les demandeurs et les nouveaux arrivants dans le parc, la forte proportion de familles monoparentales (27% des demandeurs contre 22% dans le parc) et de ménages faibles revenus (1/4 des emménagés récents ont des ressources inférieures à 20% des plafonds contre 1/5 des occupants du parc public...) <sup>16</sup> exigent que les bailleurs soient en capacité de leur proposer des logements à bas loyers.

Cette précarisation du parc social qui s'amorce avec de nouveaux arrivants aux profils très fragiles, interpelle sur la capacité de maintien dans le logement de ces nouveaux locataires et le nécessaire accompagnement social de certains de ces ménages.

<sup>15</sup> Après l'Aquitaine, la Bretagne est ainsi en deuxième position parmi les régions métropolitaines pour cet indicateur.

<sup>16</sup> « L'occupation du parc social breton : les grandes tendances », ARO Habitat Bretagne, Enquête OPS 2012

### Une prise en compte en amont des demandes qui cherche à limiter le nombre de recours DALO

Témoin de la relative fluidité du parc et de la volonté de trouver des réponses en amont, la Bretagne se caractérise par un très faible taux de recours DALO. Sur l'année 2011, le nombre de recours en Bretagne s'élevait à seulement 115, soit l'un des taux de recours DALO les plus faibles de France. Si les chiffres 2012 ne sont pas encore consolidés, le département des Côtes-d'Armor présente déjà un nombre de recours plus conséquent que l'année précédente (185 des 339 recours déposés en Bretagne concernent les Côtes-d'Armor, pour la plupart à Saint-Brieuc).

Cette situation ne signifie pas qu'il n'y ait aucun ménage prioritaire ou en difficulté pour accéder à un logement, mais plutôt que les politiques partenariales mises en œuvres cherchent à traiter au maximum le dossier de ces ménages en amont, et de les reloger sans qu'ils soient obligés de saisir la commission de médiation DALO. Les dispositifs CASAL (Commission d'Accompagnement Social et d'Accès au Logement) ou CLH (Commission Locale de l'Habitat) des agglomérations brestoises et rennaises sont une bonne illustration de cette implication en amont dans le relogement des ménages prioritaires. Ainsi, 34% des ménages s'étant vu attribuer un logement social en 2011 en Bretagne étaient des ménages prioritaires DALO ou PDALPD.

On peut toutefois s'interroger sur le repérage, l'accompagnement et l'information de certains ménages, subissant des conditions de logement très dégradées (non décence dans le parc privé, situation d'insalubrité, sur-occupation, etc.) et relativement éloignés des institutions. En effet, **ces derniers n'ont sans doute pas recours au dispositif du DALO**

**par manque de connaissance du dispositif et d'accompagnement social** dans leurs démarches, du fait notamment du faible nombre d'acteurs associatifs et structures oeuvrant sur ce champ. Des actions de sensibilisation/formation dirigées vers les travailleurs sociaux pourraient sans doute améliorer la connaissance et les recours au dispositif DALO.

### Motif des recours devant les commissions de médiation DALO en Bretagne

(Source : DREAL Bretagne, audition du 28/02/2012 pour l'étude du CESER « Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne »)

	01/01/08 au 31/12/10		01/01/2011 au 31/12/2011	
<b>DÉPOURVU DE LOGEMENT NON LOGÉ CHEZ DES TIERS</b>	77	14%	<b>32</b>	<b>28%</b>
<b>DÉPOURVU DE LOGEMENT ET LOGÉ CHEZ DES TIERS</b>	93	17%	<b>0</b>	<b>0%</b>
<b>MENACÉ D'EXPULSION SANS RELOGEMENT</b>	170	30%	<b>24</b>	<b>21%</b>
<b>HÉBERGÉ DE FAÇON CONTINUE DANS UNE STRUCTURE D'HÉBERGEMENT</b>	74	13%	<b>20</b>	<b>21%</b>
<b>LOGÉ DANS UN LOGEMENT DE TRANSITION</b>	42	7%	<b>14</b>	<b>12%</b>
<b>LOGÉ DANS DES LOCAUX IMPROPRES À L'HABITATION</b>	8	1%	<b>6</b>	<b>5%</b>
<b>LOGÉ DANS DES LOCAUX PRÉSENTANT UN CARACTÈRE INSALUBRES OU DANGEREUX</b>	29	5%	<b>3</b>	<b>3%</b>
<b>PERSONNE HANDICAPÉE OU AVEC MINEUR LOGÉE DANS UN LOGEMENT NON DÉCENT</b>	42	7%	<b>11</b>	<b>10%</b>
<b>PERSONNE HANDICAPÉE OU AVEC MINEUR DANS UN LOGEMENT SUR OCCUPÉ</b>	28	5%	<b>5</b>	<b>14%</b>
<b>TOTAL</b>	<b>563</b>	<b>100%</b>	<b>115</b>	<b>100%</b>

### Des dispositifs innovants pour le logement prioritaire

Afin de reloger rapidement les personnes les plus vulnérables et traiter les situations d'urgence, les agglomérations de Rennes et de Brest ont mis en place des dispositifs permettant l'identification et le relogement des ménages démunis : la Commission Locale de l'Habitat (CLH) de Rennes Métropole et Commission d'Accompagnement Social et d'Accès au Logement (CASAL) brestoise. Le faible nombre de recours au DALO dans ces deux territoires est, notamment, une traduction de l'efficacité de ces dispositifs.

Grâce à l'intervention de la CASAL de Brest Métropole Océane, 513 ménages relevant des critères DALO ont été logés par les dispositifs locaux en 2010 (plus de la moitié d'entre eux était menacés de « perte de logement »). Ainsi seules 4 demandes de ménages de BMO ont été déposées à la commission de médiation DALO du Finistère en 2010 (sur 139 demandes départementales).

En 2011, sur 1500 demandes reçues par la CLH de Rennes métropole, 1200 ménages prioritaires ont reçu une proposition de logement, d'hébergement et/ou d'accompagnement social. Quant à la commission de médiation DALO d'Ille-et-Vilaine, elle n'a été saisie, pour la même année, que de deux demandes émanant du territoire de Rennes métropole.

### Des jeunes qui peinent particulièrement à intégrer un logement

La difficulté d'accès au logement semble particulièrement ressentie par les jeunes bretons. De par leur niveau de ressources qui se serait dégradé au cours de la dernière décennie<sup>17</sup>, et des débuts souvent difficiles sur le marché du travail, ils peinent particulièrement à intégrer un logement autonome : les portes du parc privé leur sont fermées et le parc locatif social leur impose des temps d'attente trop contraignants. Cela est particulièrement vrai pour les jeunes les plus modestes ou en difficulté d'insertion (jeunes en formation, apprentis, jeunes ayant un contrat de travail précaire : CDD, temps partiel, intérim...).

Selon une étude réalisée en 2011 par le Conseil régional, la Bretagne compterait environ 6000 places d'hébergement dédiées aux jeunes, dont 60% proposées en foyer de jeunes travailleurs (2871 FJT en service et 123 en projet<sup>18</sup>). Malgré cette offre importante quantitativement, de nombreux jeunes vivent encore dans de mauvaises conditions de logement notamment dans les zones de fortes tensions de logements des grandes villes bretonnes, certains jeunes n'ont d'autres alternatives entre la colocation et la location de micros logements aux loyers disproportionnés. D'autres sont contraints de rester chez leurs parents ou de recourir à des structures d'hébergement. La preuve en est :

- les 20-24 ans représentent 19% des personnes accueillies en CHR,
- près d'1/4 des jeunes accompagnés par les missions locales bretonnes seraient en situation de logement précaire et 45% logés au domicile parental<sup>19</sup>.

Si la couverture régionale s'est enrichie récemment de programmes dans les pôles urbains secondaires (projets de Quimperlé) ou des zones d'emploi secondaires mais dynamiques (Lamballe), une disparité territoriale persiste en matière d'offre d'hébergement pour les jeunes. Des efforts doivent être maintenus sur les pôles urbains secondaires et le littoral où la présence de saisonniers peut également concurrencer l'accès au logement des jeunes.

Par ailleurs, certains besoins peinent à être satisfaits alors que des places sont disponibles du fait d'une inadéquation entre les services offerts et les besoins de certaines catégories de jeunes (fermeture le week end, absence de desserte de transports en commun, occupation cyclique, hébergement de très courte durée imposé par le rythme de stage, de contrats en alternance etc.) ou encore du fait des conditions statutaires imposées par certaines catégories de logement. Les acteurs du secteur s'accordent à dire qu'il existe aujourd'hui un réel enjeu à offrir des logements aux jeunes qui présentent des besoins spécifiques, aujourd'hui encore trop peu pris en compte, notamment pour les jeunes en apprentissage ou en formation professionnelle (besoins d'hébergement cyclique, etc.).

<sup>17</sup> Une étude réalisée par le CESER en 2003 notant que les jeunes avaient subi, au cours de la dernière décennie, une dégradation de leur rémunération et niveau de revenus.

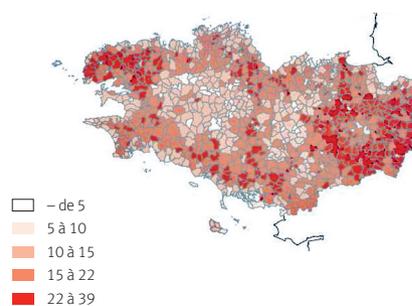
<sup>18</sup> Urhaj Bretagne / DREAL- juin 2012

<sup>19</sup> Parmi les jeunes accompagnés par les missions locales de Bretagne : 24% en logement précaire, 45% dans le logement chez les parents et 31% en logement autonome (Données Association régionale des missions locales en Bretagne).

### Devenir propriétaire à tout prix ?

L'accession à la propriété représente un objectif poursuivi par un grand nombre de ménages en Bretagne, terre de propriétaires. Or l'analyse du marché de l'habitat témoigne du fort décalage existant entre les revenus d'une grande partie de la population avec les prix de l'immobilier dans les aires urbaines les plus attractives. Malgré cette impossibilité pour les primo-accédants et les jeunes ménages aux revenus modestes d'accéder à la propriété dans les agglomérations bretonnes, beaucoup persistent dans leurs projets, contraints alors d'acquérir leur bien dans les périphéries, voire en zones rurales. En s'éloignant des zones d'emploi et de services ou acquérant un bien à des prix très élevés sur les zones tendues, ces ménages obtiennent le statut de propriétaires mais au prix de nombreux sacrifices (cf. partie 5).

### Répartition des propriétaires de moins de 40 ans (%)



(Source : Région Bretagne, DIRAM, audition pour l'étude sur le CESER « Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne » - 2012)

## Les ménages en difficulté pour se maintenir dans leur logement : face à l'augmentation des coûts du logement, une difficulté accrue pour les ménages du parc privé

Bénéficier d'un logement autonome est loin de constituer une protection durable. Les ménages qui ne peuvent plus faire face à l'augmentation des loyers sur certains territoires, à l'inflation des charges, à des coûts de travaux mal calibrés ou pour qui une rupture économique ou familiale fragilise considérablement la situation, peinent souvent à se maintenir dans leur logement dans des conditions décentes. L'étude menée en 2011 sur les CHRS bretons souligne ainsi qu'un adulte sur cinq est entré dans un CHRS suite à l'impossibilité de se maintenir dans son logement pour des raisons économiques.

### Impayés de loyer et expulsions locatives

Les expulsions locatives représentent un des symptômes les plus aigus des difficultés de maintien dans le logement. Dans le parc social, si les expulsions effectives semblent relativement stables depuis 2009 (169 ménages expulsés en 2011 dans le parc soit environ 1 ménage sur 1000 locataires<sup>20</sup>), on remarque une légère augmentation du nombre de départs suite à un commandement de quitter les lieux (194 ménages en 2011 contre 136 en 2010). Marqueur fort de la difficulté des ménages à faire face aux coûts du logement, 15,6% des locataires du parc social breton étaient, en 2011, dans l'incapacité, au moins provisoire, de payer leur loyer (+0,3 points en un an). Parmi ces locataires, 30% étaient en impayés depuis plus de 3 mois, signe d'une difficulté ancrée pour ces ménages. Soulignons que la population costarmoricaine, qui présente les niveaux de revenus les plus bas de la région, semble particulièrement concernée par les difficultés de paiement de loyer : les locataires en impayés de loyers y représentent plus de

20% des locataires du parc locatif social. Les ménages bretons disposent de revenus leur donnant théoriquement la possibilité d'accéder au parc social.

Si les bailleurs sociaux bretons s'attachent à prévenir les impayés et accompagner les ménages pour éviter d'en arriver à une expulsion<sup>21</sup>, il semble que la situation soit plus critique dans le parc privé. Nombreux sont les acteurs qui évoquent l'augmentation non seulement des impayés mais également des expulsions dans le parc privé. À titre d'exemple, 701 assignations ont été enregistrées en 2011 dans le Morbihan dont 47% initiés par des bailleurs privés, contre 36% en 2006<sup>22</sup>. Les propriétaires bailleurs du parc privé recourent moins spontanément aux dispositifs tels que la CCAPEX et n'alertent les partenaires (CAF, Centre Départemental d'Action Sociale, etc.) que lorsque les situations deviennent particulièrement préoccupantes. Un travailleur social malouin témoigne ainsi : « Dans le parc privé, les mesures d'accompagnement sont souvent sollicitées très tardivement. Il est alors très difficile de redresser la barre et d'aider le locataire à s'en sortir ».

### Motif des recours devant les commissions de médiation DALO en Bretagne

(Source : Données de l'ARO HLM « Principaux indicateurs de la gestion locative » – Données 2011)

	22	29	35	56	Bretagne (moy.)	Rappel 2010
% DE LOCATAIRES LOGÉS EN IMPAYÉS	21%	13,8%	14,3%	17%	15,6%	15,3%
% DE LOCATAIRES EN IMPAYÉS > 3 MOIS	6,2%	4%	4,3%	4%	4,6%	4,5%
NB D'EFFACEMENT DE CRÉANCES CONSTATÉS	71	119	80	81	350	239
NB DE DÉPARTS SUITE À UN COMMANDEMENT DE QUITTER LES LIEUX	46	29	76	42	194	136
NB D'EXPULSIONS EFFECTIVES SUITE POUR IMPAYÉS (AVEC CFP)	27	21	64	58	169	166

Ces difficultés financières se traduisent également dans l'endettement des ménages bretons. Tout comme au niveau national, le nombre de dossiers de surendettement est en augmentation constante : il est passé de 7627 à 9945 entre 2007 et 2011, soit plus 30% en 5 ans<sup>23</sup>.

**Des taux d'effort qui pèsent tout particulièrement sur les locataires du parc privé**

Aux ménages dans l'impossibilité d'assumer le poste de dépense « logement », s'ajoutent tous ces ménages qui subissent de plus en plus fortement le poids des charges relatives au logement. Si le parc social permet de solvabiliser les ménages les plus précaires, on constate que les ménages du parc privé doivent faire face à des taux d'effort bien supérieurs (26,1% contre 20,5 dans le parc locatif social). En effet, si le barème des aides au logement, fonction des revenus, est pratiquement le même dans les parcs privé et public, le montant

des loyers est bien plus élevé dans le parc privé des aires urbaines. Ainsi à Vannes, 59% des allocataires du parc privé ont un taux d'effort supérieur à 20% contre 11% des allocataires du parc social. De même à Lorient, le taux d'effort, une fois l'aide au logement de la CAF versée, est de 33 % dans le parc privé (contre seulement 8 % dans le parc public). Dans un contexte de crise et d'augmentation des charges liées aux énergies, les locataires du parc privé sont donc particulièrement fragilisés et peuvent rapidement se trouver contraints de faire des arbitrages financiers, de renoncer à se chauffer ou encore à solliciter des aides financières pour « tenir jusqu'à la fin du mois ». Le tableau ci-après met également en exergue le cas particulier des accédants à la propriété qui doivent également assumer un taux d'effort relativement conséquent de 24,8% pour se loger.

<sup>20</sup> C'est deux fois moins qu'en Île-de-France.

<sup>21</sup> Les organismes bretons assurent un suivi personnalisé des locataires en difficultés, par la mise en place de différents outils, permettant d'éviter la dégradation de leur situation, de trouver des solutions adaptées et de prévenir les expulsions. Ce suivi permet d'atteindre un taux de recouvrement élevé (99%) et dans la plupart des cas d'assurer le maintien des ménages dans leur logement.

<sup>22</sup> Données issues du PDALPD du Morbihan actualisé en 2012

<sup>23</sup> Banque de France « Indicateurs statistiques surendettement – Volumétrie – Bretagne »

1/5

1 adulte sur 5 est entré en CHRS suite à l'impossibilité de se maintenir dans son logement pour des raisons économiques.

**Dépense mensuelle de logement selon le statut des ménages en 2006 (en %)**

(Source : Enquête logement Insee – 2006)

BRETAGNE	Taux d'effort brut (A)	Aides aulogement (AL ou APL) (B)	Charges + Eau Electricité (C)	Taux d'effort net total =A-B+C	Comp. France
PROPRIÉTAIRES	0	0	5,5	5,5	6,4
ACCÉDANTS	20,4	-0,4	4,8	28,8	24,1
LOCATAIRES SECTEUR LIBRE	23,6	-3,5	6,0	26,1	26,8
LOCATAIRES SECTEUR SOCIAL	19,5	-7,0	12,5	20,5	22,1

\* Taux d'effort brut : loyer ou remboursement mensuel



Des combles non isolés, synonyme de dépenses énergétiques excessives pour des ménages aux budgets déjà contraints

S'expliquant par les difficultés financières accrues des ménages mais également par l'inflation des prix de l'énergie, les bilans des fonds de solidarité logement bretons indiquent une augmentation de leur budget lié aux impayés de fluide qui s'est accompagné par une augmentation des fonds énergies jusqu'en 2010. La baisse observée en 2011 des engagements financiers des départements, à l'exception de ceux des Côtes d'Armor, alerte sur la capacité des collectivités à continuer la lutte contre la précarité énergétique en solvabilisant ponctuellement les ménages en difficulté. On peut regretter que le FSL énergie soit encore trop peu utilisé comme un outil de repérage et de prévention des situations de précarité énergétique qui sont pourtant nombreuses en Bretagne.

### La précarité énergétique : un défi à relever pour la Bretagne

Pour certains ménages, la précarité énergétique représente une dépense qui pèse considérablement sur leur budget. Tout comme au niveau national, près d'un logement sur quatre est énergivore (étiquette DPE F ou G). Si le parc social fait figure de bon élève en termes de performance énergétique (seulement 7% de logements sont énergivores), la situation dans le parc privé interpelle. D'après une étude 2010 de la Cellule économique de Bretagne, 107750 maisons de propriétaires occupants bretons sont classées en étiquette DPE Énergie F et 64000 sont classées en étiquette DPE Énergie G. Ce serait ainsi environ 109 200 propriétaires occupants<sup>24</sup> qui subiraient une facture énergétique à usage domestique excédant 10% des revenus annuels<sup>25</sup>. La forte similitude entre la cartographie régionale des logements individuels énergivores et celle des PO vivant sous le seuil de pauvreté alerte sur le fait que ce sont les propriétaires les plus précaires qui doivent faire face à ces dépenses énergétiques excessives, ne pouvant réaliser les travaux d'amélioration de l'habitat qu'à la condition de bénéficier de subventions publiques.

Si la précarité énergétique pèse sur le budget des ménages, elle impacte aussi considérablement leur santé, les exposant au froid, à l'humidité ou encore aux moisissures.

<sup>24</sup> Estimation régionale à partir de l'exploitation nationale ENL 2006 par l'ANAH.

<sup>25</sup> 10% représente le taux au-delà duquel un ménage est considéré comme étant en précarité énergétique

### Les coûts de l'habitat indigne pour une famille monoparentale

*En situation de rupture avec son mari, Martine a décidé de quitter l'Oise, fin 2012, pour s'installer avec ses 3 enfants à Châteauneuf-du-Faou dans le Finistère. Dans l'urgence, et à distance, elle a loué dans le parc privé un logement qui s'est rapidement révélé très inconfortable et dégradé : niveau d'humidité très élevé, mauvaise isolation, présence de rongeurs, etc.*

*Aux conditions de vie très dégradées que doivent supporter quotidiennement Martine et ses enfants, s'ajoutent le coût que représente la dégradation du bâti. La période hivernale aurait contraint la famille à consommer pour 3 mois 1200 litres de fuel, soit une somme proche de 1200 €. A cela s'ajoute l'isolement du logement qui contraint Martine à prendre sa voiture pour tous ses déplacements. Elle estime son budget relatif au transport à environ 100 € par mois. Pour cette femme seule, au RSA, ne bénéficiant que de 665 € pour elle et ses 3 enfants, il devient donc difficile de faire face à ces dépenses. Elle n'a donc pas d'autre choix que de recourir à l'aide alimentaire proposée par les associations caritatives locales et de prendre contact avec la Fondation Abbé Pierre.*

*La famille espère intégrer prochainement un logement dans le parc locatif social de Châteauneuf-du-Faou, condition pour chercher un travail dans de bonnes conditions.*



En milieu rural, de nombreux propriétaires occupant vivent dans des conditions de vie dégradées

## Les personnes contraintes de vivre dans de mauvaises conditions de logement : l'habitat indigne, un mal breton qui touche le parc privé et n'épargne pas les propriétaires

Souvent souligné par les rapports sur l'état du mal-logement en France de la Fondation Abbé Pierre, disposer d'un logement personnel n'élimine pas toutes les difficultés et n'est en aucun cas la garantie de vivre dans de bonnes conditions.

### Un territoire particulièrement touché par l'habitat indigne

Problématique particulièrement forte sur le territoire, l'habitat indigne a été identifié dans plusieurs documents stratégiques (PLH, PDH, etc.) et de nombreux dispositifs ont été mis en place, à différentes échelles pour lutter contre l'habitat dégradé et indigne : OPAH (23), PIG (8), 4 Pôles de lutte contre l'habitat indigne, etc. Ainsi, le territoire dispose à ce jour d'une couverture relativement importante puisque 65% du territoire breton bénéficie d'un dispositif de lutte contre l'habitat dégradé. Cette prise de conscience par les pouvoirs publics a permis une diminution notable depuis 2003, date à laquelle 85 664 logements étaient identifiés en parc privé potentiellement indigne. L'indicateur du PPPI reste toutefois à prendre avec beaucoup de vigilance, étant donné ses limites et l'évolution récente du

parc breton. Aujourd'hui, au delà du volume exact (environ 75 000 logements seraient encore identifiés comme potentiellement indignes à l'échelle de la Bretagne, soit 6,4% du parc privé, dont 27 000 seraient clairement insalubres<sup>26</sup>), ce serait plus d'un millier de logements qui seraient concernés.

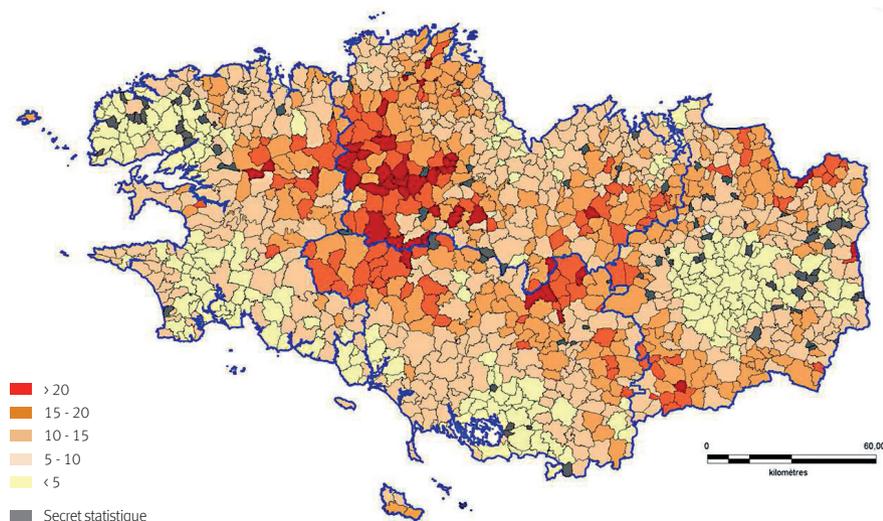
Au travers des documents d'orientation des collectivités, on constate que les objectifs de résorption de l'habitat dégradé sont rarement remplis. Un certain nombre de difficultés d'intervention peinent à être dépassés:

- Une difficulté à identifier les situations d'habitat dégradé, non décent, voire indigne ;
- Un manque de relais et de travail partenarial étroit ;
- Des délais d'obtention d'aide et d'intervention parfois longs ou contraignants ;
- Des ménages aux revenus trop faibles pour financer ce qui ne peut être subventionné.

Si une amorce de résorption est visible, des efforts sont donc à maintenir étant donnée l'ampleur du phénomène sur certains territoires, la dureté des conditions de logement induites par l'habitat indigne et les difficultés d'intervention sur ce parc.

<sup>26</sup> «Situation du logement en Bretagne» DREAL Bretagne - octobre 2012. Ces chiffres sont à prendre avec précaution, des incertitudes pesant sur ces estimations. Des études et repérages sont initiés à différentes échelles territoriales pour préciser ces éléments d'analyse.

**Part du Parc Privé Potentiellement Indigne (PPPI)  
dans l'ensemble des Résidences Principales du Parc Privé (RPPP)  
à la commune en 2010 (en % de l'ensemble du parc privé)**



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

**Des conditions de vie particulièrement dégradées pour les propriétaires occupants âgés vivant en milieu rural**

En termes de localisation, on constate l'importance du PPPI dans le Finistère et notamment dans le pays du Centre Ouest Bretagne qui est le territoire proportionnellement le plus affecté de la région, avec des taux de logements potentiellement indignes plus de deux fois supérieurs à la moyenne bretonne.

Malgré l'imprécision de ce repérage, il est possible d'identifier, à l'échelle régionale, deux types de situations bien distinctes en matière d'habitat indigne :

- un habitat indigne « rural », qui compose la grande majorité de l'habitat indigne breton (80% du parc potentiellement indigne). Il concerne les logements de qualités les plus médiocres (catégories 7 et 8) et touchent particulièrement des propriétaires occupants âgés ;
- un habitat indigne « urbain », concernant plus fréquemment de locataires jeunes vivant dans les principales agglomérations bretonnes ;

Signalons le cas particulier des copropriétés dégradées qui composent une part importante du parc privé dans les aires urbaines. En 2007, 8724 logements du PPPI breton relevaient d'une copropriété. Majoritairement localisées dans les villes centres (en Ille-et-Vilaine, 65% des logements en copropriété identifiés comme potentiellement indignes se concentrent sur le territoire de Rennes Métropole<sup>27</sup>), ces copropriétés dégradées ont pour spécificité leur difficile repérage et la complexité de leur prise en charge. Des villes comme Quimper ou Saint-Brieuc ont récemment pris conscience du caractère dégradé de certaines copropriétés, et ont intégré dans leur PLH la nécessité de les accompagner.

Relativement récent et ayant bénéficié de programmes de réhabilitation d'ampleur, notamment dans le cadre de l'ANRU, le parc social, quant à lui, est très peu concerné par ses problématiques d'habitat dégradé.

Les acteurs rencontrés s'accordent à souligner les difficultés d'intervention relatives au profil des habitants confrontés à l'habitat indigne. Ainsi, les personnes âgées, particulièrement touchés par l'habitat dégradé en milieu rural (en Ille-et-Vilaine, plus de la moitié du PPPI concerne des ménages de plus de 60 ans), souvent très isolées et fortement attachées à leur logement, peuvent difficilement vivre la réhabilitation de leur bien. L'habitat indigne concerne également un nombre conséquent de ménages présentant des problèmes de santé mentale qui compliquent fortement leur accompagnement<sup>28</sup>.

Emerge également un nouveau profil de ménages confrontés à de l'habitat dégradé. Il s'agit de jeunes ménages primo-accédants qui, pour des raisons familiales ou économiques, se trouvent dans l'incapacité de mener à terme les travaux de construction ou de réhabilitation de leur bien, les contraignant à vivre, de manière prolongée, dans des conditions de vie très dégradées.

<sup>27</sup> « Le part privé potentiellement indigne en Ille et Vilaine » DDTM d'Ille-et-Vilaine, Avril 2012

<sup>28</sup> Selon le PLHI du Morbihan, ce serait environ 50% des propriétaires occupants accompagnés dans le cadre du pôle qui présenteraient des problèmes psychologiques.

### Les naufragés de l'accession

Les acteurs bretons sont nombreux à alerter sur l'émergence d'une nouvelle problématique qu'est celle des accédants à la propriété en difficulté. Dans le contexte de crise, sur des territoires concernés par des fermetures d'entreprises ou du chômage partiel, les ménages accédants à la propriété peuvent se trouver en grande difficulté pour se maintenir dans leur logement et pour y vivre dans des conditions décentes. Il peut s'agir de ménages qui, suite à des ruptures économiques ou familiales, se retrouvent en difficulté financière pour faire face aux remboursements et aux coûts des charges et des travaux exigés par leur nouveau bien immobilier. Il s'agit également de primo-accédants, aux revenus très modestes qui ont fait le choix de devenir propriétaire en sous-estimant l'ampleur des travaux à réaliser pour rendre habitable le bien immobilier qu'ils ont acheté une bouchée de pain du fait de son caractère dégradé. Dans les deux cas, les ménages se retrouvent en difficulté face à l'importance des dépenses auxquelles ils ne peuvent faire face, s'endettent et sont contraints de vivre dans des logements, en travaux, très dégradés, voire dangereux.

Si le phénomène des « naufragés de l'accession » est difficilement quantifiable, il peut être appréhendé en partie, à travers le nombre d'allocataires d'aides au logement en accession à la propriété. Ainsi, dans le Morbihan ils étaient 7 433 en 2009, soit 3% des propriétaires occupants dont 860 ménages avec des revenus inférieurs à 30% des ressources PLUS. Ils sont principalement localisés sur les secteurs de la Centre Ouest Bretagne et de Lorient. Le nombre de dossiers concernant de jeunes ménages primo-accédants vivant dans des logements très dégradés sont également croissant dans les commissions des Pôles de lutte contre l'habitat indigne, dans les dossiers suivis par les travailleurs sociaux des départements ou les commissions de suivi des situations d'endettement.

### Des initiatives pour prévenir les mésaventures de primo-accédants

Face à l'émergence de ce nouveau public, certains documents d'orientation, tels que le PDALPD (plan départemental d'action pour le logement des personnes défavorisées) morbihannais, commencent à intégrer ce nouveau public dans leur réflexion. D'autre part des actions innovantes sont initiées sur certains territoires pour tenter de prévenir ces situations et de sensibiliser les ménages, souhaitant devenir propriétaire, sur les risques et les engagements qu'implique un tel projet :

- « Les clés de l'accession » est un projet mis en place par l'ADIL 35 et la CAF 35 dont le but est d'accompagner les candidats à la primo-accession. Il s'agit de réunions d'information collectives lors desquelles sont abordés les aspects juridiques, financiers, fiscaux et pratiques d'une opération d'accession à la propriété (dispositifs d'accession sociale à la propriété, prêt à taux zéro, budget, frais annexes, évolution des charges, règles prudentielles, crédits d'impôts ...)

- L'agglomération brestoise a mis en place un « Passeport pour l'accession à la propriété » qui propose un accompagnement aux ménages dans leur projet d'acquisition. Au delà de l'aide financière, il s'agit d'un encadrement par différents acteurs pour s'assurer de la pertinence et de la faisabilité du projet d'acquisition ou de construction.

- Dans les Côtes d'Armor, PACT HD et collectivités réfléchissent actuellement à la possibilité de proposer un diagnostic technique approfondi qui permettrait aux potentiels accédants de savoir précisément quels sont les travaux à réaliser, les investissements incontournables à envisager (chaudière, etc.) et le coût financier que cela représente.

## Une mobilité résidentielle des ménages bien plus contrainte dans les quartiers en ZUS... mais également dans les zones rurales pour certains propriétaires

Nos précédentes analyses ont permis de mettre au jour les écarts d'effort budgétaire selon les statuts d'occupations mais également les disparités territoriales au sein de la Bretagne en termes de tension du marché de l'habitat et de prix de l'immobilier. Ces disparités expliquent que la capacité à être mobile et à pouvoir évoluer dans son parcours résidentiel n'est pas partagée par tous les Bretons, selon leur profil et leur localisation.

On notera ainsi que le taux de mobilité est plus fort dans les aires urbaines de Rennes ou de Vannes qui, avec leur dynamisme économique ou en étant pôles universitaires, offrent un terrain très favorable à la mobilité de leurs habitants.

### Les ménages les plus précaires, assignés à résidence en ZUS

En ce qui concerne le parc social, le taux de mobilité breton, atteignant 13,1% en 2011, est nettement supérieur à la moyenne nationale (9,9%). Ces moyennes dissimulent des situations très contrastées. Des disparités sont clairement identifiées entre les départements : la mobilité dans le Finistère (14,3%) est plus forte que la moyenne bretonne alors que la mobilité costarmoricaine baisse sensiblement à 11,7%. Par

ailleurs, si dans les zones plus rurales, où le taux de mobilité peut atteindre jusqu'à 20%, les ménages ne font qu'escalade dans le parc social avant de devenir propriétaires<sup>29</sup>, les ménages semblent bien plus contraints et « captifs » dans les ZUS bretonnes où le taux de mobilité chute à 11%.

Ce que l'on pourrait qualifier de « captivité résidentielle » dans les quartiers en ZUS se traduit par une concentration de populations particulièrement défavorisées, assignées à résidence, ne pouvant prétendre accéder au parc privé ou à devenir propriétaire, ni même quitter leur quartier qui présente des niveaux de loyer bas. Accueillant 1/5 du parc locatif social breton, les ZUS accueillent 58% de ménages non imposés sur le revenu (contre 30% en Bretagne), le taux de chômage y atteint 23% (+12,4 par rapport à la moyenne régionale) et les familles monoparentales y sont plus fortement représentées (27% contre 11%).

### Des ménages actifs et modestes contraints à l'éloignement des pôles urbains

Un Breton sur trois vit dans un espace périurbain<sup>30</sup>. Si la croissance démographique est plus forte à la périphérie des grands pôles, c'est que le foncier y est encore abordable pour des ménages aux revenus modestes/intermédiaires. On observe un éloignement des grands pôles d'emploi inversement proportionnel au revenu des ménages, en particulier des jeunes propriétaires de moins de 40 ans. Ces derniers sont relégués à la périphérie des pôles urbains, à l'intérieur des terres. C'est également le cas des ménages actifs

des CSP inférieurs. Seulement 28 % des ouvriers travaillent et habitent dans la même commune : la distance moyenne des ouvriers pour se rendre sur leur lieu de travail est de 17,3 km<sup>31</sup>.

L'éloignement des pôles urbains, des services et des pôles d'emploi, fragilise ces ménages. En effet, cela représente un coût financier auquel les ménages doivent faire face : une mobilité quotidienne domicile-travail, sans souvent pouvoir bénéficier d'une bonne desserte en transports en commun, un accès moins aisé aux services et garde pour enfants, aux services de santé, aux zones commerciales, aux activités culturelles, etc. Plus contraints dans leur accès au logement, ils sont relégués aux périphéries et peuvent également rencontrer des difficultés à revendre leur bien pour se rapprocher des zones urbaines quand le besoin s'en fait ressentir. Peu ciblés par les politiques publiques, ces ménages propriétaires et souvent actifs, ne souffrent pas de mal-logement à proprement parler mais de « mal-habitat »<sup>32</sup> et d'une relégation aux confins des aires urbaines qui finit par peser sur leur situation familiale, professionnelle ou encore financière.

<sup>29</sup> La rotation des locataires semble plus importante dans certaines zones rurales ou périurbaines : les communautés de communes de Châteaulin, de Pontivy, de Landivisiau, de Loudéac, de Guingamp, de Landerneau et Morlaix Communauté par exemple présentaient en 2009 des taux supérieurs à 16%, voire 20%.

<sup>30</sup> Cf. Panorama de l'habitat en Bretagne réalisé par l'ARO Habitat

<sup>31</sup> Octant Analyse (INSEE Bretagne) déplacement domicile travail en Bretagne – janvier 2011

<sup>32</sup> La notion de mal-habitat est particulièrement mise en avant dans la Région Bretagne, notamment dans l'étude menée par le CESER « Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne », janvier 2013

Malgré les efforts entrepris ces dernières années par les acteurs bretons, en termes de construction de logements sociaux, d'offre d'hébergement spécifique et de lutte contre l'habitat dégradé, un trop grand nombre de Bretons rencontrent encore des difficultés pour trouver un logement répondant à leurs besoins, ou pour s'y maintenir en raison de l'écart croissant entre le coût global de l'habitat (logement, charges, énergie) et le niveau de leurs revenus.

**Cette photographie du mal-logement en Bretagne fait ressortir plus particulièrement les figures suivantes :**

#### › Les hommes en grande exclusion ou en errance

Sans domicile personnel et subissant des conditions de vie très dégradées, ils restent très éloignés des institutions qui peinent à leur proposer des solutions d'hébergement adaptées et d'accompagnement.

#### › Les jeunes

L'accès au logement des jeunes reste un problème profond et encore insuffisamment pris en compte. L'inadéquation entre les niveaux de loyers dans le parc privé, le fonctionnement du parc social (temps d'attente, etc.) et l'instabilité de la situation des jeunes en formation ou en insertion professionnelle, disposant de faible niveau de ressources, nécessite des solutions alternatives et adaptées à leurs besoins.

#### › L'habitat indigne

Pourtant identifié comme un des maux les plus profonds de cette «terre de propriétaires», la Bretagne semble rencontrer des difficultés à lutter contre l'habitat indigne dans les zones rurales ou péri-urbaines et

ce d'autant plus lorsqu'il touche des propriétaires occupants âgés et isolés. En zone urbaine, les copropriétés dégradées représentent le principal point dur sur lequel les collectivités peinent à intervenir.

#### › Les « naufragés de l'accession »

Figure émergente ces dernières années, les primo-accédants en difficulté commencent à peine à être identifiés comme un public cible devant faire l'objet d'actions de prévention ou d'accompagnement spécifique

Enfin, il semble important de rappeler que selon le lieu d'habitation, certains Bretons bénéficient d'un système de protection plus développé du fait d'une politique locale de l'habitat forte, de partenariats anciens et intégrés et d'actions innovantes. Si aucun habitant n'est abandonné par la collectivité en Bretagne, **les ménages habitant en périphérie proche ou éloignée des frontières métropolitaines, ainsi que dans les territoires ruraux isolés, apparaissent moins protégés** tout en ne bénéficiant pas des mêmes aménités que leurs homologues vivant dans les villes centre ou de première couronne.

# 11%

c'est le taux de mobilité dans les ZUS où les ménages sont bien plus « captifs ».



Offrir des structures d'hébergement adaptées aux publics en grande exclusion : un enjeu pour les territoires bretons (le futur centre d'hébergement d'urgence de la rue Monsieur Vincent à Rennes offrira un accueil provisoire en soirée et la nuit).



**Un enjeu à poursuivre la construction de logements sociaux pour répondre aux 2350 demandeurs du territoire malouin (Chemin des Oliviers, programme d'Emeraude Habitation)**

19%

de résidences secondaires  
sur Saint-Malo Agglomération,  
caractéristique d'un territoire  
touristique du littoral breton.

## LES ENJEUX SOCIAUX LIÉS AU LOGEMENT DE L'AGGLOMÉRATION MALOUINE

Avec ses 80 580 habitants, Saint-Malo Agglomération (SMA) représente le second pôle du département d'Ille-et-Vilaine. À elle seule la ville de Saint-Malo concentre 58% de la population, cependant la croissance démographique du territoire est essentiellement due à la croissance des communes limitrophes. Cette agglomération se caractérise, par ailleurs, par **de fortes disparités sociales et territoriales entre le littoral particulièrement attractif et l'arrière pays plus précarisé**. Plusieurs enjeux liés au logement peuvent être identifiés :

### UN MARCHÉ DE L'HABITAT TENDU, CARACTÉRISTIQUE DES TERRITOIRES ATTRACTIFS DU LITTORAL

Signe d'un marché tendu, la vacance sur SMA est globalement faible (4,8%). Le parc de résidences secondaires continue donc de se développer sur l'agglomération, y compris via la construction neuve (9% des logements neufs)<sup>33</sup>. Le territoire présente un fort rythme de construction depuis 2007 (828 logements commencés en moyenne par an entre 2008 et 2011, conformément aux objectifs du PLH), le marché ayant été dopé par les produits défiscalisés. 9% de cette construction neuve sont des résidences secondaires. Comme beaucoup de territoires touristiques du littoral, SMA se caractérise en effet par un important taux de résidences secondaires (19% de résidences secondaires sur SMA, contre 13% en Bretagne), d'autant plus fort

sur les communes du littoral (jusqu'à 29% à Cancale). **Les ménages du territoire sont les premières victimes de cette attractivité du territoire et du « trust » du marché par des acquéreurs extérieurs** (franciliens et britanniques), aux capacités d'achats souvent supérieures<sup>34</sup>. L'agglomération présente en effet des prix parmi les plus élevés de la région<sup>35</sup> qui contraignent les ménages modestes à s'éloigner des zones urbaines pour accéder à la propriété<sup>36</sup>.

### DES SITUATIONS D'HABITAT DÉGRADÉ QUI EXIGENT LA MISE EN PLACE D'OUTILS ADAPTÉS

**On recense environ 1 721 logements potentiellement indignes dans le parc privé soit environ 4,6% du parc privé** de l'agglomération en 2007, contre 4,2% à l'échelle du département. Ce parc dégradé, insalubre ou indécemment, se localise essentiellement dans

<sup>33</sup> Sources FILOCOM- PLH de SMA

<sup>34</sup> 14% des transactions réalisées en 2011 à l'échelle du territoire malouin ont été réalisées au profit de franciliens (Baromètre de l'immobilier 35 - Février 2013)

<sup>35</sup> Pour les terrains à bâtir, les prix s'envolent (+50,3%) et pour les maisons anciennes, les prix repartent à la hausse (230 000€, soit +4,5%) (Baromètre de l'immobilier 35 - Février 2013)

<sup>36</sup> Ce phénomène se traduit par de fortes disparités de revenus selon les territoires de l'agglomération : revenus supérieurs à 23 000€ à Saint-Malo et première couronne et inférieur à 20 000€ dans les communes situées dans les terres

les communes situées dans l'arrière pays (Châteauneuf d'Ille-et-Vilaine, Miniac-Morvan, Plerger, Saint-Guinoux, etc.). Si ce patrimoine dégradé apparaît en baisse constante sur SMA depuis 2003, beaucoup reste à faire :

- la finalisation d'une étude pré-opérationnelle d'OPAH en cours,
- la sensibilisation des agences immobilières pour lutter contre la location de biens dégradés,
- le renforcement du lien entre le bureau communal en charge de l'hygiène et le service habitat de l'Agglomération.

## QUELLE ADÉQUATION ENTRE LE PARC LOCATIF PUBLIC ET LES BESOINS ?

Le territoire de SMA compte, au 1<sup>er</sup> janvier 2011, 6938 logements locatifs sociaux soit 18,4% des résidences principales. Cette importante offre locative sociale se concentre à 90% à Saint-Malo. Soulignons que trois communes sont en situation de rattrapage au titre des lois SRU et DALO : Cancale, Saint-Méloir-des-Ondes et Miniac-Morvan. **Ce parc ne semble toutefois pas suffisant pour répondre aux 2345 demandeurs d'un logement social sur le territoire, pour qui le temps d'attente moyen est de 20,9 mois, contre une moyenne de 17 mois sur le département. Parmi eux, 25% présentent un critère de priorité au titre du PDALPD<sup>37</sup>.**

## UNE OFFRE CONSÉQUENTE EN HÉBERGEMENT MAIS DONT LE MAILLAGE ET LES DISPOSITIFS DE SORTIE RESTENT INSUFFISANTS

Selon, le diagnostic réalisé dans le cadre de l'actualisation du PLH, en décembre 2012, le territoire propose : 42 places d'hébergement d'urgence, concentrées à Saint-Malo, 51 places d'hébergement d'insertion<sup>38</sup> et une quinzaine de places en maison relais. Si cette offre existante apparaît suffisante en volume, l'évolution des besoins pose la question de l'adéquation de l'offre. Les acteurs pointent les besoins ou dysfonctionnements suivants :

- La nécessité d'**organiser les réponses globales à l'échelle du territoire de l'agglomération** (Projet de FJT ou de maison-relais à Cancale) ;
- Depuis la mise en œuvre du SIAO et l'existence d'un «115» commun, les structures malouines, peuvent accueillir des situations ne pouvant être traitées sur le territoire rennais, posant **le problème de la continuité de la prise en charge et de l'accompagnement** ;
- L'**accompagnement social de personnes**, toujours plus isolées et présentant de fortes fragilités sociales et psychiques, dans les territoires les plus ruraux où les services et outils sont moins développés ;
- Face aux difficultés de sortie des dispositifs d'hébergement, **il s'agirait de développer des offres de logements «intermédiaires»** (dispositifs de sous-location, dans le parc public, AIVS, etc.) et le développement de maisons relais.

### La création du Point Logement Jeune (PLJ) pour répondre aux difficultés de logement des jeunes

*Le PLJ propose, pour les jeunes de 16 à 30 ans en formation, en stage ou en situation professionnelle, un accompagnement dans la recherche de logement. Géré par l'association Ty Al Levenez, le PLJ est localisé à Saint-Malo mais assure également une permanence à Cancale.*

*C'est un dispositif essentiel dans la connaissance et l'orientation des jeunes vers l'offre la plus adaptée à leurs conditions de vie :*

- *information sur les conditions de location, les prestations logement de la CAF, les démarches à effectuer*
- *proposition de logements en collaboration avec les FJT, les bailleurs publics et privés sur Saint Malo et les communes environnantes.*

<sup>37</sup> Données du diagnostic de l'actualisation du PLH de SMA, au 1<sup>er</sup> janvier 2012

<sup>38</sup> Dont 38 dédiés aux moins de 25 ans et les femmes victimes de violences (Source : Commission habitat du 5/12/12)

## LES BESOINS DE PUBLICS SPÉCIFIQUES

### Une population vieillissante qui nécessite une offre de logement adapté

Avec plus de 28% de sa population ayant plus de 60 ans (contre 20% à l'échelle départementale), le territoire de l'agglomération malouine est confronté à un vieillissement de sa population. Cela se traduit également parmi les demandeurs de logements sociaux dont 1/5 a plus de 60 ans (contre seulement 12% à l'échelle du département). Bien que ce territoire soit bien doté en établissements (17 établissements dont 12 EHPAD et 5 foyers-logements, soit un total de 1385 places en accueil permanent), l'offre risque d'être insuffisante au regard des besoins à venir.

### Les réponses apportées aux jeunes et aux saisonniers

L'offre spécifique existante à ce jour à destination des jeunes est constituée de deux Foyers de Jeunes Travailleurs gérés par l'association Ty al levezet<sup>39</sup>, une fois encore implantés sur la ville centre.

Concernant le public spécifique des saisonniers, l'offre à leur destination est assez limitée. Certains peuvent rencontrer des difficultés à se loger du fait de la concurrence en période estivale avec la location touristique et du fait de l'inadaptation des baux du parc privé avec des courtes durées de séjour.

Des initiatives intéressantes ont été développées, en collaboration avec l'association Ty al levezet :

- Deux résidences universitaires gérées par La Rance, proposées aux saisonniers
- À Cancale, Emeraude Habitat met également à disposition un ou deux appartements familiaux

<sup>39</sup> 87 places au FJT P. Varangot et 63 places au FJT M. La Chambre, à Saint-Malo.

## POUR RÉPONDRE À CERTAINS DE CES ENJEUX, SAINT-MALO AGGLOMÉRATION S'EST FIXÉE, DANS LE CADRE DE L'ACTUALISATION DE SON PLH, LES OBJECTIFS SUIVANTS :

**1. Conduire une politique de l'habitat durable tout en maintenant la dynamique de construction :** maîtriser et économiser le foncier et favoriser la densification des formes urbaines tout en répondant à la demande des ménages

**2. Poursuivre une production abordable** dont l'accession à la propriété maîtrisée pour le ménage « moyen »

**3. Anticiper les besoins générés par le vieillissement rapide de la population :** poursuivre l'adaptation du parc et développer des opérations d'habitat adaptées à la perspective du vieillissement

**4. Favoriser la qualité du parc des résidences principales :** poursuivre l'amélioration du parc social pour lui conserver son attractivité et encourager la mise à niveau des logements privés au plan énergétique

**5. Poursuivre la dynamique partenariale enclenchée.**

# CHAPITRE 3

## LES POLITIQUES EN FAVEUR DU LOGEMENT ET DE L'HABITAT EN BRETAGNE

*Des acteurs bretons toujours  
à la recherche de solutions  
adaptées pour faire face  
à des difficultés de logement  
qui ne cessent d'évoluer*

Dans un document tel que cet «éclairage», il est impossible de faire un relevé exhaustif de toutes les initiatives locales ni même de rendre compte de la manière dont fonctionnent les dispositifs locaux de l'habitat et les politiques sociales qui les accompagnent. L'option retenue est de dégager les grandes lignes de ce qui caractérise le système d'acteurs en place et de ce que sont les principes à l'œuvre pour agir de façon structurante en matière de logement et d'habitat sur les territoires. L'essentiel est ici de pointer les lignes de force de ce qui semble d'ores et déjà présager d'une décentralisation aboutie des politiques de l'habitat. Les exemples qui émaillent cette présentation ont été choisis pour illustrer le propos général mais aussi pour donner à voir la richesse et la diversité de ce que recouvre aujourd'hui en Bre-

tagne l'ensemble des actions en faveur du logement et de l'habitat.

Malgré l'importante mobilisation des acteurs et des résultats probants, les enjeux en termes d'interventions publiques demeurent vifs : avec les crises successives (financières, économiques et sociétales) des problématiques nouvelles se font jour (sociales, environnementales, territoriales), des contraintes budgétaires s'imposent aux collectivités et à l'État, des aspirations nouvelles sont exprimées par les populations... À cet égard, les acteurs locaux ont exprimé à la Fondation Abbé-Pierre leurs craintes et ont dessiné des perspectives : nous restituerons, en conclusion, le contenu de leurs « messages ».



**Brest Métropole Océane, une communauté urbaine qui a connu d'importants bouleversements urbains (ci-contre le tramway brestois inauguré en 2012) et qui place le logement au cœur de ses préoccupations.**

**Cet activisme en faveur du logement a été rendu possible par la montée en responsabilité des agglomérations** qui ont cherché à combiner l'ensemble des outils dont elles pouvaient disposer (règles d'urbanisme, contractualisation, appui opérationnel et financier, délégation de compétences, articulation entre les politiques de l'habitat et politiques sociales du logement, etc.) afin de les mettre au service d'une stratégie lisible au regard d'enjeux identifiés sur les territoires intercommunaux et partagés par les responsables politiques.

Là où il y a une dizaine d'années<sup>40</sup> les agglomérations de Rennes et de Brest apparaissent les mieux organisées en raison d'une culture de l'intercommunalité fortement ancrée, d'autres intercommunalités ont su s'acculturer à cette méthode et ont pu développer leurs propres projets de développement urbain. Le nombre de délégataires des aides à la pierre au niveau régional témoigne de cette prise de conscience et de cette mobilisation autour des stratégies habitat. Cette mobilisation se retrouve dans l'appétence manifestée pour la prise de délégation des aides à la pierre : les 15 délégataires bretons (parmi lesquels l'on compte trois des quatre départements) représentent 12% des délégataires au plan national. Elle apparaît aussi dans la manière dont les Conseils Généraux et le Conseil Régional s'impliquent dans une politique, au-delà de leur domaine de compétence, en appui ou en complément des politiques menées par les EPCI mais aussi sur des domaines qu'ils investissent en propre.

### Des acteurs bretons fortement mobilisés qui partagent l'essentiel des diagnostics sur la situation des territoires vis-à-vis du logement

Les acteurs locaux, en Bretagne, qu'il s'agisse de collectivités locales, d'associations ou des services déconcentrés de l'État, s'accordent sur **la nécessité de maîtriser les dynamiques d'habitat qui traversent les différents territoires** et ce, quels que soient les domaines : rénovation urbaine, lutte contre l'habitat indigne et contre la précarité énergétique, développement d'une offre accessible et attention particulière aux

changements sociaux et aux évolutions sociétales (vieillesse, précarité croissante du travail et des ressources, évolution des structures familiales, morcellement des trajectoires résidentielles, etc.).

Ce relatif consensus sur le diagnostic ne signifie pas que l'on retrouve une égale mobilisation sur tous les territoires, ni non plus que toutes les thématiques sont investies de manière identiques. Cependant, force est de constater qu'en comparaison avec beaucoup de territoires régionaux français, la Bretagne apparaît particulièrement dynamique en matière de politique du logement et de l'habitat. Un dynamisme qui s'exprime autant sur les volumes produits que sur la diversité des thématiques investies, en accord avec une propension à l'innovation que l'on peut souligner.

<sup>40</sup> L'éclairage régional présenté dans le rapport Mal-logement de 2001 mettait l'accent surtout sur les « systèmes » brestois et rennais tout en signalant l'implication des autres collectivités.

Les territoires ruraux, les villes moyennes, des publics particuliers (les jeunes, les primo-accédants, les saisonniers...), des thématiques émergentes (précarité énergétique, fonds de garantie pour le risque d'impayés) comme des politiques nationales (PNRU, Habiter mieux, OPAH/PIG de requalification des centres bourgs,...) se trouvent consolidées ou amplifiées par des initiatives, des appels à projets ou des programmes représentants des budgets importants (12 millions d'euros par an pour le seul Conseil régional et un budget de 53 millions rien qu'au titre de la participation au PNRU). Les interventions régaliennes ne sont pas en reste comme peut en témoigner, par exemple, les quelque 2 millions d'euros que consacre le Conseil général des Côtes d'Armor à l'abondement du FSL dans un contexte où les dépenses sur la thématiques habitat-logement ont été «sanctuarisées».

### Des intentions et des actes qui définissent un système d'interventions qui se structure autour de trois tendances

Trois tendances s'expriment au travers de cette mobilisation qui revêt dès lors un tour éminemment politique mais qui traduit aussi un souci d'efficacité.

La première tendance est celle de se doter d'une stratégie et d'une gouvernance à la hauteur des enjeux. On peut citer à cet égard la création en 2009, de «Décentralisation et Habitat, le club des acteurs de l'habitat de Bretagne» (sous forme d'association loi 1901) qui se présente comme l'aboutissement d'un travail de partenariat mené dans la durée par l'association Régionale HLM et les collectivités locales fortement impliquées dans le champ de l'habitat. Ce club a pour objet de favoriser les échanges

et le partage d'informations entre ses différents membres afin de favoriser la constitution d'une culture commune, l'acquisition de connaissances, la réflexion stratégique et de contribuer ainsi au développement et à l'amélioration de l'habitat public et privé dans les territoires de la région<sup>41</sup>.

Autre exemple de l'attention que portent les acteurs bretons à la gouvernance locale : l'approche globale du Droit au Logement à Brest Métropole qui voit de façon assez originale les dispositifs que sont les CUCS, le PLH et le PDALPD s'articuler au sein d'une conférence intercommunale de l'habitat. Cette instance regroupant l'ensemble des acteurs en charge des thématiques que recouvrent ces dispositifs, fonctionne en plénière et en commissions où l'on suit et élabore le PLH, où l'on anime le PDALPD et où l'on échange sur l'habitat et le cadre de vie, sur la question des Gens du voyage et sur les politiques de peuplement, d'habitat, etc. Dotées de moyens propres et d'animateurs (conseillers logement, moyens d'accompagnement social, observatoire,...), ces instances sont en lien direct avec la commission de coordination qui gère les accords collectifs et la Commission d'accompagnement social et d'accès au logement (CASAL) ainsi qu'avec la commission départementale de médiation.

<sup>41</sup> Le club comptait au 1<sup>er</sup> janvier 2012, 20 adhérents parmi lesquels la quasi-totalité des EPCI délégataires des aides à la pierre (deux délégataires ne sont pas membres : CIDERAL-Loudéac et Communauté de commune de Dinan) ; à ces EPCI s'ajoutent le Conseil régional de Bretagne, les organismes HLM représentés par leur association régionale (l'ARO Habitat Bretagne) et les quatre associations départementales HLM (ADO) et la Caisse des dépôts.

### Les EPCI délégataires des aides à la pierre au 1<sup>er</sup> janvier 2013

#### CÔTES-D'ARMOR (22)

CA Saint Briec :  
2<sup>ème</sup> convention (2012-2017)

CA Lannion-Trégor :  
1<sup>ère</sup> convention (2011-2016)

CC Cidéral Loudéac :  
1<sup>ère</sup> convention (2007-2013)

CC Dinan :  
1<sup>ère</sup> convention (2013-2018)

#### FINISTÈRE (29)

CU Brest Métropole :  
2<sup>ème</sup> convention (2011-2016)

CA Morlaix Communauté :  
1<sup>ère</sup> convention (2008-2013)

CA Quimper Communauté :  
1<sup>ère</sup> convention (2012-2017)

Conseil Général :  
2<sup>ème</sup> convention (2012-2017)

#### ILLE-ET-VILAINE (35)

CA Rennes Métropole :  
2<sup>ème</sup> convention 154 M €  
(2008-2013)

Conseil Général :  
2<sup>ème</sup> convention (2012-2017)

CA Vitré Communauté :  
2<sup>ème</sup> convention (2010-2015)

CA Saint-Malo :  
1<sup>ère</sup> convention (2009-2014)

#### MORBIHAN (56)

CA Lorient Agglomération :  
2<sup>ème</sup> convention 154 M €  
(2012-2017)

CA Pays de Vannes :  
2<sup>ème</sup> convention (2012-2017)

Conseil Général :  
1<sup>ère</sup> convention (2012-2017)

La seconde tendance consiste à adapter en permanence les actions menées afin de faire correspondre quantitativement l'offre à la demande et de fournir des réponses adaptées à l'ensemble des populations mal-logées présentes sur les territoires. Pour avoir, depuis de nombreuses années suivi les expériences menées en Bretagne, la Fondation Abbé Pierre n'a pu que constater la volonté continue de la plupart des acteurs locaux de chercher à adapter leurs dispositifs et à s'ouvrir aux innovations.

Cela se traduit par diverses initiatives, programmes ou projets mais cela se concrétise aussi dans l'élaboration de dispositifs et dans des modes d'organisation spécifiques. Dans les grandes agglomérations de Bretagne comme les collectivités plus petites et les instances départementales ou régionales, l'on a ainsi cherché à adapter le plus possible la gamme des outils dont on dispose pour répondre aux problématiques structurelles comme à certains besoins spécifiques.

Quelques exemples permettent d'illustrer ce volontarisme et la diversité des champs sur lequel il s'exprime :

› **L'expérimentation du dispositif «Vire-volt» à Saint-Brieuc**, destiné à aider les particuliers à réhabiliter leur logement afin d'en améliorer la performance énergétique par l'apport d'une subvention supplémentaire de 500 à 2 000 € par rapport aux aides de droit commun ;

› **La démarche de repérage et de sensibilisation aux problèmes d'habitat indigne et de précarité énergétique avec des démarches portées par des acteurs associatifs ou des collectivités locales.** Ainsi l'on peut citer la démarche du PACT HD des Côtes d'Armor qui, avec le financement de nombreux partenaires dont la Fondation Abbé-Pierre, a

mis en place **l'action «Au bon logement»** qui consiste à «aller au plus près des besoins» (en affrétant un bus qui se rend sur les marchés et auprès de clubs des aînés en milieu rural) afin de générer des démarches de résorption de l'habitat indigne ou des travaux d'économie d'énergie). Sur le même registre, on peut citer aussi **la démarche «Tnergie»** à Brest qui propose un «portail internet public» pour l'amélioration énergétique de l'habitat avec pour projet d'inciter des propriétaires à se manifester afin de leur proposer un «parcours» débouchant sur des travaux moyennant une démarche globale d'accompagnement.

Les instances départementales et régionales tout comme les associations ne sont pas en reste en matière d'adaptation et d'amélioration en continu de leurs outils. Pour n'en citer que deux, les exemples que l'on peut proposer ici sont les suivants :

› **Le Conseil régional est engagé depuis 2012 dans une réflexion pour réorienter son intervention, après 8 années d'une politique volontariste en direction principalement des quartiers sensibles, du logement des jeunes, du secteur HLM** (sur des volets tels que la maîtrise des charges, la réhabilitation du parc, l'acquisition-amélio-

#### **Les Compagnons bâtisseurs, un soutien de taille aux ménages qui conjuguent difficultés sociales et mal-logement**

*Le Partenaire de la Fondation Abbé Pierre, l'association des Compagnons Bâtisseurs est très active en Bretagne, intervenant sur les quatre départements dans le cadre de nombreux projets.*

*Certaines de leurs actions participent de la lutte contre l'habitat indigne. Le projet d'«auto-réhabilitation accompagnée» offre une action individualisée à des ménages propriétaires occupantes, en milieu rural, en difficulté avec leur projet d'amélioration de l'habitat. Elle vise la re-mobilisation de personnes sur leur projet habitat. L'aide des compagnons est indispensable tout autant pour la réalisation des travaux que pour l'accompagnement des personnes, totalement intégré au projet, de la réflexion à la réalisation.*

*L'association peut aussi intervenir dans le parc locatif public, en association avec les bailleurs, pour aider les locataires, dans le cadre d'action collective ou individuelle, sur les questions d'entretiens, d'aménagement du logement, et de petits travaux de réhabilitation. La plus-value des actions menées par les Compagnons Bâtisseurs est d'intervenir sur des situations de mal-logement en associant à la dimension technique, un travail d'accompagnement et d'insertion sociale, en intégrant les ménages au projet.*

*Soulignons également le projet des Compagnons d'«Auto-éco-construction accompagnée», initiée à Langouët (35). En construisant soi-même et collectivement, avec un accompagnement de l'association, les habitants concernés peuvent accéder à la propriété à des coûts plus faibles et dans un dispositif sécurisé.*

ration dans les bourgs ruraux et l'accès social à la propriété). Sa stratégie aujourd'hui la porte à axer ses moyens sur des enjeux nouveaux : la maîtrise du coût du logement, sur l'accompagnement de la transition énergétique et la réduction de la précarité énergétique, le développement de l'aide à l'Habitat c'est-à-dire ce qui complète et qualifie le « bien vivre » dans son logement : transports, mixité, équipement, densité... mais aussi ce qui permet d'accompagner et de réguler l'évolution des modes de vie comme le vieillissement, les séparations conjugales, la sensibilité aux éco-gestes, etc.

› **Les Agences immobilières à vocation sociale qui sont conçues comme l'un des maillons d'une chaîne permettant de fluidifier le fonctionnement des dispositifs en faveur des ménages défavorisés.** À Rennes Métropole, par exemple, l'AIVS est un outil à disposition de la Commission locale de l'habitat qui se charge de traiter les « demandes de logement social prioritaires », en lui permettant de proposer des solutions transitoires dans l'attente d'une attribution dans le parc social. Par ailleurs, l'on peut signaler les SIRES (Service Immobilier rural et social) qui proposent à la location dans trois départements bretons, un parc de 1300 logements à loyer adapté, situé dans les centres villes mais aussi hors des agglomérations afin d'apporter des réponses locatives là où elles sont absentes ou inabordables ;

La troisième tendance, qui est complémentaire des deux premières, s'exprime dans la volonté des acteurs bretons de favoriser le « bottom up » en matière de politique publique en privilégiant le recensement des besoins afin d'en faire l'objet de leurs interventions. À de nombreuses occasions, nous verrons ainsi les acteurs locaux s'appropriier les dispositifs nationaux pour les inscrire dans leur propre

politique, quitte à mettre en « porte à faux » par rapport à certains objectifs nationaux ou à en « réinterpréter » la lettre.

Là encore, quelques exemples permettent de rendre compte de cette dynamique particulière :

› **La volonté d'étendre la démarche de projet de rénovation urbaine à des sites non couverts par le PNRU** (plusieurs quartiers situés dans des villes moyennes - voir liste dans l'encadré) avec une implication financière conséquente de la Région Bretagne (parmi la plus importante au niveau national, en proportion des montants globaux des opérations labellisées par l'ANRU<sup>42</sup>) ;

› **Le rapprochement et la consolidation depuis plusieurs années des partenariats entre les représentants des HLM et ceux de l'insertion par le logement.** Cela donne lieu à des travaux en commun entre ARO-ADO HLM et FNARS mais aussi avec l'URHAJ, qui ont permis une implication importante dans la politique du « Logement d'abord » lorsque celle-ci s'est imposée (Cf. l'élaboration d'un référentiel commun HLM/FNARS sur la « capacité à Habiter »).

› **La fixation à la baisse des loyers des logements sociaux** financés en PLA, de la première génération, est une autre action innovante qu'initie Rennes Métropole. Moyennant un accord avec les bailleurs (et une contrepartie en termes d'entretien et de résolvabilisation) cette action permet de « refaire de la mixité par le bas » en rendant accessibles des logements qui s'avéraient trop coûteux à certains ménages modestes.

<sup>42</sup> Cf. encadré

### Les projets de Rénovation urbaine en Bretagne (au 1<sup>er</sup> janvier 2013)

#### LES PROJETS DE RÉNOVATION URBAINE EN BRETAGNE (au 1<sup>er</sup> janvier 2013)

1 - Les 9 projets bretons conventionnés par l'ANRU représentent un investissement de 750 M € : 190 M € sont financés par l'ANRU et 53 M € sont financés par la Région. Il s'agit des sites suivants :

##### CÔTES-D'ARMOR (22)

Saint-Brieuc  
Croix Saint-Lambert  
Balzac - Europe  
145 M € (ANRU : 42 M €)  
Guingamp - Roudourou  
47 M € (ANRU : 10 M €)

##### FINISTÈRE (29)

Brest - Europe (Pontanézen)  
102 M € (ANRU : 29 M €)  
Quimper - Kermoisan  
62 M € (ANRU : 17 M €)

##### ILLE-ET-VILAINE (35)

Rennes - Convention  
154 M € (ANRU : 34 M €)  
Saint-Malo - La Découverte  
56 M € (ANRU : 14 M €)

##### MORBIHAN (56)

Lorient - Convention  
107 M € (ANRU : 26 M €)  
Lanester - Kessler - Devillers  
20 M € (ANRU : 3 M €)  
Vannes - Ménémur  
52 M € (ANRU : 12 M €)

2 - Les projets de rénovation urbaine soutenus par le Conseil régional : Lannion, Plédran, Auray et Fougères pour un budget de 7 M €, dédié par la Région aux projets de rénovation de ces quatre villes supplémentaires.



La Communauté de communes de Guingamp, comme de nombreuses autres petites intercommunalités bretonnes, s'est dotée d'un PLH en 2010.

## Le programme local de l'habitat (PLH) comme clé de voute d'une politique ambitieuse à l'écoute des besoins des populations

Ces trois tendances (gouvernance, adaptation des réponses aux besoins des territoires et aux évolutions de la société) trouvent leur point de recoupement dans les démarches de conception et de conduite de PLH. Depuis longtemps, dans les grandes agglomérations et de plus en plus dans les intercommunalités plus petites ou plus récentes, **le PLH s'est imposé comme le lieu où se conçoit, s'expose et se négocie la stratégie des territoires**. L'exercice est aujourd'hui parfaitement maîtrisé par les acteurs bretons qui expriment au travers de cette démarche leur conviction et le rapport qu'ils entendent développer avec leurs partenaires, notamment l'État local.

Rennes Métropole se prévaut du succès de sa politique de l'habitat en faisant valoir parmi les principaux résultats :

› **un nombre de livraisons de logements qui a sensiblement augmenté**, passant de 2 439 logements en 2005 à environ 3 750 en 2010 et 3 735 en 2011 (83% de l'objectif fixé à 4 500/an) ;

› **Un rééquilibrage entre offre aidée (PLA-I, PLUS, PLS et accession aidée) et logements libres qui s'est accéléré** : en 2007, l'offre aidée représentait 39,3% des mises en chantier, mais 49,6% en 2008 et 68,7% en 2009 ;

› **Une diversification de l'habitat** entre communes qui s'est intensifiée, l'offre sociale progressant de 55% entre 2005 et 2010

dans les communes hors-Rennes, contre seulement 6% dans la ville-centre et pour une augmentation globale sur Rennes-Métropole de +15% ;

› **Un nombre de demandes de logement social auprès de la Ville en baisse** qui est passé de 9 640 à 8 240 entre 2005 et 2010, alors que les attributions (toutes filières) connaissent un mouvement inverse (de 3 265 attributions en 2005 à 5 563 en 2010) ;

› **Des prix immobiliers qui ont commencé à baisser**, contrairement aux tendances observées dans des « agglomérations comparables »<sup>43</sup>. Les loyers croissent de 4,8% en 2005, contre 1,7% en 2008, baissant ensuite (jusqu'à -1,2% en 2010). Pour ce qui concerne l'accession dans l'ancien, Rennes serait passé, entre 2006 et 2009, du 6<sup>ème</sup> au 16<sup>ème</sup> rang des grandes villes les plus chères.

› **Une mixité sociale retrouvée qui s'exprime au travers d'un retour des familles dans la ville-centre**. Ainsi, la population de Rennes intra-muros a vu se renforcer le poids des familles comme en témoigne l'évolution des effectifs scolaires qui sont repartis à la hausse, alors que le portrait sociologique des accédants aidés témoigne du bon positionnement du produit au regard de l'ambition initiale : des profils plus sociaux (57% d'ouvriers ou d'employés contre 14% dans le libre) et plus familiaux (1,2 enfants en moyenne contre 0,3).

Ces résultats sont à mettre au crédit d'un fort portage politique qui s'étend aux partenaires, conscients de l'implication et de l'impact de cette politique. La marque la plus visible de ce portage est à voir dans le triplement du budget dédié au logement entre 2005 et 2011. Celui-ci est en effet passé de 12M € à 39,5M € ; il a même été multiplié par 4 en ce qui concerne les aides à la pierre et au

<sup>43</sup> Source AUDIAR : Agence d'Urbanisme et de Développement Intercommunal de l'Agglomération Rennaise.

foncier dans le neuf (de 7,5M € à 31,1M €), et a doublé pour le reste (dispositifs sociaux, études, acquisitions-réhabilitations...). Ces résultats sont aussi redevables de la méthode utilisée qui repose sur la manière d'articuler au sein d'un dispositif contractuel engageant chaque commune de l'agglomération, le PLH, le PLU et les opérations d'urbanisme, avec un contrat qui lie chaque commune avec Rennes-Métropole pour la définition des programmes (convention avec aménageurs ou secteurs de mixité sociale) et pour l'octroi d'aides financières permettant la diversité de l'habitat.

L'action engagée à Rennes Métropole qui vise à faire de l'EPCL, en amont, le responsable du processus de production (diversité de l'habitat, équilibre des opérations...) et, en aval, le garant de l'accessibilité sociale au logement est parallèle au développement de celle menée par d'autres intercommunalités comme Brest Métropole Océane<sup>44</sup>... et tend à devenir le credo de l'ensemble des acteurs régionaux. Les instances où se structurent, s'élaborent et où s'effectuent le suivi des PLH sont devenues aussi les lieux où l'on peut affirmer son souci d'apporter des réponses à tous les publics y compris les plus défavorisés, et ce au moyen d'une programmation de logements sociaux ambitieuse et à la définition d'actions destinées aux publics spécifiques.

On ne peut que se féliciter de voir cette convergence autour du PLH qui permet de structurer une politique de l'habitat équilibrée. Cependant, celle-ci apparaît de plus en plus comme une réponse partielle car **cet outil ne peut pas tout en matière de lutte contre le mal-logement, comme le consensus et le portage politique ne peuvent pas tout résoudre.**

<sup>44</sup> Signalons à cet égard que BMO mobilise 10 ETP pour parvenir à faire fonctionner son dispositif qui va du PLH au DALO.



Le centre ville de Rennes voit le retour des familles grâce à la politique volontariste de Rennes Métropole.

## Les limites et «les angles morts» de politiques publiques menées en Bretagne

### Les limites de la «méthode PLH» pour intervenir sur le mal-logement en zones peu denses

En considérant que la Bretagne accueille un parc social qui représente 11% du parc total et qu'elle comporte de vastes territoires ruraux et/ou constitués de bourgs et de villes petites et moyennes, **il est patent que la politique de l'habitat ne peut se réduire aux seuls efforts faits dans les agglomérations liés peu ou prou à la «méthode PLH».**

D'autant que certains voient dans l'engouement vis-à-vis de la démarche PLH une utilisation biaisée, voire une instrumentalisation de cet outil. Ce serait le cas de certaines communautés de communes qui pensent pouvoir obtenir des financements ou une opération programmée d'amélioration de l'habitat du seul fait qu'elles inscrivent certains objectifs dans leur PLH sans que le besoin soit avéré ou la faisabilité attestée, notamment au vu de la répartition des budgets au plan régional.

Le mal-logement concerne des formes d'habitat très diverses que l'on retrouve, certes dans les agglomérations, mais aussi dans des territoires ruraux ou périurbains. La Bretagne est une région où l'accession à la propriété est «culturellement» très importante comme l'attrait de la maison individuelle ; c'est aussi un territoire où l'infrastructure routière est de qualité et gratuite, pour les autoroutes, ce qui facilite des migrations pendulaires et, par là même la périurbanisation lointaine. De ce fait,

une grande partie des problèmes en matière de logement se situe à l'extérieur des territoires qui manifestent un fort volontarisme en matière de logement.

Ainsi, en Bretagne, comme dans de nombreuses régions françaises, le mal-logement (considéré au sens d'obstacles à l'accès ou au maintien et d'inadéquation du logement aux besoins et à une occupation décente...) est aussi très fortement répandu en dehors des territoires des grandes agglomérations dites «au marché tendu».

### La toujours très délicate intervention sur l'habitat indigne

Divers outils et interventions (OPAH, PIG...) existent et ont déjà apporté des résultats probants (Cf. l'encadré sur l'action menée par la Communauté de Commune de Kreiz Breizh). Seulement, ces résultats restent très localisés et, de l'avis même des professionnels, ne parviennent pas réellement à investir de nombreux secteurs géographiques et à toucher une population importante.

En la matière, deux obstacles majeurs s'opposent à une intervention d'envergure :

› **le repérage** qui n'est possible, dans le diffus ou dans des petites communes, que dès lors qu'un opérateur ou une collectivité locale via ses services, prennent en charge cette thématique. Il est en effet, assez rare de voir des propriétaires occupants modestes (et souvent vieillissants) se porter spontanément volontaires pour s'inscrire dans une démarche de remise en état de leur logement.

› **le montage financier** du projet qui réclame quasi systématiquement une contribution du ménage à la prise en charge des travaux. Ces ménages ayant très souvent des ressources se situant au-dessous du seuil de pauvreté ou étant fortement endettés (pour les accédants jeunes), le «bouclage financier» de l'opération reste très incertain.

#### La problématique de l'intervention sur le logement et l'habitat dans le centre Bretagne à partir de l'exemple des actions menées par la Communauté de communes de Kreiz Breizh (CCKB)

La Communauté de Communes du Kreiz-Breizh (CCKB) est constituée aujourd'hui de 28 communes (Rostrenen étant la ville centre) situées au sud-ouest des Côtes d'Armor, au cœur du pays rural du Centre Ouest Bretagne. Avec une densité de population parmi les plus faibles de la région (28 hab./km<sup>2</sup>), ce territoire se caractérise par sa fragilité démographique et économique. Le marché de l'habitat apparaît dès lors détendu et ce, malgré une intervention publique, en direction d'un parc principalement composé de logements de construction ancienne et parfois vétustes et

muni d'un parc social très limité (4% de locataires du parc social dont 1/3 habitent sur la ville centre, Rostrenen) et composé à 81% de logements individuels pour moitié gérés par les collectivités locales ou les associations agréées dans le département.

Alors que les publics en difficulté vis-à-vis du logement sont principalement des accédants en difficulté et des locataires ou propriétaires contraints de vivre dans des logements insalubres, la politique de l'habitat de la CCKB, à travers les opérations programmées de rénovation de l'habitat ancien, a permis de doter le territoire de logements locatifs confortables et conventionnés et donc d'accueillir de nouveaux résidents, mais aussi d'améliorer l'habitat principal d'habitants souvent vieillissants et aux revenus modestes, tout en valorisant le patrimoine immobilier. Au milieu des années 2000,

l'OPAH lancée par la CCKB a permis de produire : 1030 logements réhabilités dont 235 logements locatifs réhabilités, 795 améliorations de logements occupés par leurs propriétaires, pour au total, 6193415 € de subventions alloués. Pour autant l'ampleur de la tâche est encore considérable, ce qui a poussé la CCKB à développer de nouveaux outils.

En 2012, a été signée une convention entre l'établissement public foncier de Bretagne et la communauté de communes de Kreiz Breizh actant d'un accompagnement de la communauté sur les enjeux suivants : réduire la consommation d'espaces, aider à l'élaboration d'une politique foncière, maîtriser les coûts du foncier, favoriser la production d'une offre de logements abordable et durable, encourager la réduction des consommations énergétiques. Ces interventions visent

notamment à améliorer l'accueil de nouvelles populations, en prenant en compte la problématique des «dents creuses» des centres bourgs. Par ailleurs, une politique publique pour soutenir l'amélioration de l'habitat privé a été mise en place avec un programme d'intérêt général d'amélioration de l'habitat intitulé «précarité énergétique et adaptation».



À côté de ces obstacles techniques et financiers, un troisième obstacle majeur limite les interventions. Il s'agit d'un élément très peu reconnu au-delà de la sphère des professionnels intervenant auprès de propriétaires et de locataires vivant en habitat indigne : **la nécessité d'un accompagnement social important et inscrit dans un temps long**. Deux à trois ans en moyenne sont nécessaires, en effet, pour que se concrétise un projet, puis pour qu'il se réalise. Les opérateurs, très souvent financés sur la base des travaux réalisés, peinent à dégager suffisamment de ressources (humaines et financières) pour effectuer ce suivi au long cours.

Parce qu'exigeant un accompagnement social fort et une sensibilisation renforcée des acteurs, **la lutte contre la non-décence des logements reste le parent pauvre en matière d'intervention sur l'habitat indigne**. Peu d'actions ont pour objet l'intervention sur la non-décence. Soulignons toutefois l'initiative de la CAF et de l'ADIL 35 pour permettre une intervention croisée auprès des ménages allocataires en habitat indécemment<sup>45</sup>. La plus-value du dispositif est d'associer à l'intervention technique assurée par l'ADIL (diagnostics techniques, médiation de nature juridique, conseils financiers et suivi de travaux), l'accompagnement social réalisé par la CAF.

**La tâche est d'autant plus ardue que les dispositifs et les axes d'interventions prioritaires des financeurs évoluent sans cesse** (les propriétaires bailleurs sont exclus puis réintégrés comme cible des aides de l'ANAH,

<sup>45</sup> Dans le bilan 2007-2011 du dispositif sur 647 logements signalés et visités, 137 sont encore en cours de traitement et 510 sont classés pour les motifs suivants : 34 logements non indécents (6%), 164 réalisations de travaux (32%), 23 conciliations et jugement (5%), 101 congés et 82 abandons par le locataire (35%), 93 réorientations vers d'autres partenaires (18%).

les dispositifs favorisent les interventions permettant des économies d'énergie à l'exclusion de tout autres travaux alors même que d'autres interventions sont nécessaires en amont...). Nombreux sont les opérateurs et les collectivités qui les soutiennent qui appellent de leur vœu une stabilisation des dispositifs et une visibilité des moyens qui leur seront alloués à un horizon de trois ou cinq ans pour développer une intervention réellement efficace.

Bien que louable dans ses intentions, **cette recherche de l'amélioration des performances thermiques des logements aboutit à des situations bloquées ou absurdes**.

Quelques voix s'élèvent ainsi pour dénoncer une politique d'amélioration de l'habitat qui ne permet de financer plus que l'achat d'une chaudière neuve sans résoudre de façon réelle et définitive les dysfonctionnements structurels des bâtiments. D'autres surenchérisent en parlant de saupoudrage des aides sans réelle assurance d'une réelle plus-value en termes d'efficacité technique ou environnementale (aucun contrôle n'est effectué a posteriori). Certains acteurs sensibles à la dimension sociale des opérations dénoncent quant à eux, l'absence de suivi après travaux des bénéficiaires qui se retrouvent alors « dans la même situation d'occupation du logement qu'avant ».

#### **La prise en charge limitée de la dimension sociale du mal-logement**

Au-delà, il semblerait que, souvent, les causes de la détérioration des conditions de vie qui justifie les travaux ne puissent pas toujours être traitées directement. Ces causes sont nombreuses : perte d'autonomie liée à



**Agir sur l'habitat dégradé exige également un accompagnement social des occupants, et ce d'autant plus lorsqu'il s'agit de personnes âgées isolées.**

l'âge ou à la maladie, isolement, évolution d'un état psychologique pouvant confiner à un déséquilibre psychique, échec d'une accession à la propriété (Cf. « les naufragés de l'accession »), problèmes conjugaux, basculement dans la pauvreté suite à la perte d'un emploi...

Nombre de ces problèmes ne sont pas exclusifs aux territoires ruraux ou excentrés. De nombreuses villes moyennes mais aussi les centres anciens des grandes agglomérations sont frappés par cette difficulté à faire reculer significativement les phénomènes d'habitat indigne. L'agglomération de Saint-Brieuc comme celle de Brest Métropole Océane, par exemple développent des initiatives avec des opérateurs tels que le PACT-HD pour intervenir sur ce champ avec **une vraie difficulté à toucher les locataires du parc privé indigne** et avec une approche à consolider sur les copropriétés qui pâtissent d'une gestion lacunaire avec des propriétaires vieillissants et primo-accédants fragiles.

# 13%

c'est la moyenne assez élevée concernant le turn over dans le parc social.

## Deux thématiques préoccupantes qui font l'objet d'expérimentations : la santé mentale et la mixité sociale

Deux autres sujets majeurs limitent ou contraignent les interventions publiques, le premier concerne la montée de problématiques de santé mentale ; la seconde renvoie à la notion de mixité sociale et à l'équilibre du peuplement de certains quartiers ou territoires face à la montée des précarités.

En ce qui concerne **le premier sujet, la santé mentale**, des bailleurs sociaux ici ou là s'engagent dans des partenariats avec des hôpitaux ou des établissements accueillant des publics en difficultés psychologiques ou psychiatriques. Cela reste cependant, très circonscrit à quelques expériences dans le parc social (par exemple, en Ile-et-Vilaine, des bailleurs collaborent avec un réseau de professionnels de la santé mentale et avec l'Hôpital Guillaume Régnier) et ne permet pas toujours de toucher les publics du parc privé ainsi que les propriétaires. Pourtant, pour les professionnels qui sont en contact avec les ménages, cette thématique apparaît comme l'une des plus prégnantes dès que l'on souhaite intervenir sur les questions de mal-logement.

**Le second sujet, la mixité sociale**, bien que n'étant pas un sujet inédit, semble devenir une préoccupation majeure pour les bailleurs sociaux comme pour les collectivités locales. À cela, une raison simple est donnée par les acteurs de terrain : la montée des précarités d'une part et le rôle que tendent à faire jouer les politiques nationales, au logement HLM (celui d'être un parc « résiduel » c'est-à-dire exclusivement réservé aux publics les plus défavorisés). En Bretagne, certains équilibres existent encore dans le parc social mais tendanciellement des évolutions marquent de plus en plus certains territoires. Le turn over

dans le parc est en moyenne assez élevé (13%), notamment en raison des nombreuses possibilités qui s'offrent aux ménages bretons pour accéder à la propriété, si bien que très rapidement par le jeu des attributions, des tendances sourdes commencent à fragiliser le fonctionnement de certains sites. **La présence accrue de ménages précaires, d'isolés, de familles monoparentales et de retraités pauvres tendent à diversifier le peuplement de certains patrimoines.**

Au niveau territorial cela se retrouve avec les vieillissements de certains centres-villes ou centres bourgs et par une périurbanisation galopante. Le Conseil économique, social et environnemental régional (CESER) a publié début 2013 une étude sur l'accession des jeunes actifs mettant en évidence la manière dont se créent les phénomènes de ségrégation et de spécialisation sociale des territoires en fonction des projets résidentiels des ménages. Rennes métropole manifeste sa préoccupation sur ce point en essayant de « faire de la mixité » dans le cadre de son développement urbain (Cf. encadré page d'après).

Trois réalisations qui illustrent la volonté de faire de la mixité dans le cadre de la politique de l'habitat mise en œuvre par Rennes-Métropole

**1 - Quartier Lucien Rose à Rennes : 81 logements sociaux au cœur du centre-ville, une bibliothèque et un espace public qui donne accès au parc du Thabor**

*L'aménagement du terrain libéré par le Service des Jardins de la Ville de Rennes a permis la réalisation de 81 logements sociaux, d'une bibliothèque de quartier et d'un accès au parc du Thabor. Cette opération répond aux objectifs du Programme Local de l'Habitat et vise à développer la mixité urbaine du quartier. Le quartier est en effet un quartier central de Rennes qui accueille globalement une population privilégiée et où se situe un important complexe éducatif privé. À proximité immédiate du Parc, la Ville a confié à Archipel Habitat la construction de 81 logements locatifs sociaux et d'une bibliothèque de quartier.*

**2 - ZAC Beauregard : un programme de logements pour la sédentarisation des gens du voyage qui jouxte une opération de 20 logements**

*La ZAC Beauregard accueille un ensemble de 9 logements (en PLA) destinés aux gens du voyage sédentarisés ainsi que 3 ménages issus d'une cité vouée à la démolition. Cet ensemble est complètement intégré au quartier.*

**3 - Un centre d'hébergement d'urgence au sein d'un quartier mixte**

*Le centre d'hébergement d'urgence de la rue Monsieur Vincent a été ouvert en décembre 2010, et implanté dans le quartier de la Poterie (un quartier mixte d'habitat pavillonnaire et d'habitat social). Ce foyer est équipé pour offrir toute l'année un accueil provisoire en soirée et la nuit. La capacité d'accueil de cette antenne du Foyer Saint-Benoît Labre est de 39 places pour un accueil « multi-public », à l'intention de personnes sans domicile et en grande précarité. Ce centre a vocation à accueillir des demandes en urgence, qui sont de plus en plus nombreuses et qui émanent aussi de familles et de femmes seules avec enfants.*



## En conclusion : quelques-uns des messages recueillis auprès des acteurs bretons en charge de l'habitat et du logement

Les propos, analyses et doléances qui ont été recueillis à l'occasion des enquêtes réalisées pour produire cet éclairage régional sont de nature très différentes : certains portent sur l'évolution globale de la société française (et bretonne) ainsi que sur la progression de toutes les formes de précarités et leurs rapports avec la thématique logement, d'autres sont de nature catégorielle (les associations, les bailleurs sociaux,...) et s'expriment sous forme de revendication ou de propositions ; d'autres enfin, sont de nature plus générale et commentent, souvent de façon critique, la manière dont les politiques nationales et locales s'articulent ou se complètent entre elles. Beaucoup de ces analyses et de ces critiques recourent au diagnostic et les propositions que formule la Fondation Abbé Pierre depuis plusieurs années au niveau national. Nous présentons ici quelques-unes de ces analyses, car il nous semble qu'elles indiquent quelles pourraient être les pistes de réflexion à développer conjointement pour l'avenir ainsi que les nouvelles collaborations qui pourraient se nouer avec l'agence régionale de la Fondation afin de rendre toujours plus pertinentes et adaptées aux besoins les politiques locales du logement et de l'habitat.

### Sur le volet social de la politique du logement

En dehors des collectivités qui ont pris en main, localement, les dispositifs destinés à

aider les ménages défavorisés (CLH, FSL et SIAO...) et qui les ont intégrés à la gamme de leurs interventions en matière d'habitat, beaucoup de remarques sont formulées au sujet de **la nécessaire évolution des dispositifs issus des Lois Besson (PDALPD et FSL, principalement)**. Il semblerait en effet, que la montée des précarités et l'importance du nombre des situations à traiter aient fait perdre le sens global des finalités poursuivies au travers de ces dispositifs. Dans les Côtes d'Armor, notamment, l'on parvient à «suivre» l'évolution des besoins en consacrant de plus en plus de moyens pour un dispositif qui exclut de plus en plus de ménages (les seuils d'éligibilité se situant même largement au-dessous du seuil de pauvreté !). Le message à cet égard est simple et concret : il faut «réinitialiser» le modèle de l'intervention et lui redonner une cible et une fonction et le rendre équitable et viable budgétairement. Pour certains élus locaux, le constat est clair : l'habitat est de plus en plus une question sociale et face à cela les dispositifs nationaux actuels ne sont pas à la hauteur des enjeux.

Du côté des bailleurs, le constat est partagé. Et même s'ils fournissent des efforts patents pour s'adapter aux nouvelles caractéristiques sociales des locataires (précarité, désordre psychique, vieillissement, isolement, parentalité...) ils souhaiteraient avoir les moyens et faire reconnaître les fonctions et prestations qui sont de plus en plus internalisées sous le titre de «missions sociales». Un accompagnement apparaît de plus en plus nécessaire pour **aider tous les organismes à s'acquitter de la mission d'intérêt général qu'ils assurent notamment au regard de l'accompagnement des populations nouvelles qu'ils doivent accueillir dans leur parc**.

À ce sujet, que cela soit du côté des bailleurs comme de celui des associations ou des collectivités locales, il a été, à plusieurs

reprises, question de promouvoir des formations en direction des professionnels tant du logement et de l'habitat qu'en direction des travailleurs sociaux afin que les uns et les autres s'acculturent aux domaines d'intervention de leurs partenaires.

### En matière d'habitat indigne

Les acteurs en charge de résorber l'habitat indigne ont délivré un véritable message d'alerte sur la montée préoccupante des précarités et l'affaiblissement des ressources des ménages les plus démunis dans le parc locatif privé comme dans le parc en accession ou en pleine propriété. Au-delà des obstacles «classiques» de l'intervention en matière d'amélioration de leur logement, **cet «appauvrissement des pauvres» s'accompagne du sentiment de voir les acteurs publics se retirer de la thématique de l'habitat indigne** et de porter leur regard «loin des enjeux». Le Conseil régional semble moins présent sur ce thème, la situation du Crédit immobilier de France a tari le recours aux aides des pro-civis. Les politiques nationales restent trop peu lisibles et stables pour générer une dynamique suffisante et durable.

Bien entendu, cette préoccupation quant au désengagement rampant sur cette thématique n'est pas à prendre au pied de la lettre pour tous les territoires, mais il est suffisamment explicite pour que nous la relayions ici avec le sentiment que le premier effet de ce moindre portage est **l'affaiblissement des opérateurs** (la plupart associatifs) qui, s'il ne peuvent plus mailler le territoire et assurer le lien entre les ménages et les pouvoirs publics, **condamnent à court terme ces ménages à être abandonnés à leur propre sort**.



Dans le centre ville de Saint-Brieuc, certains segments du parc privé, à commencer par les copropriétés, se dégradent et exigent la mise en œuvre de dispositif adapté.

Le programme SOS TAUDIS en Bretagne



*Le programme SOS Taudis est un programme national de la Fondation Abbé Pierre qui est décliné depuis plusieurs années en Bretagne, notamment par le biais de soutiens financiers aux propriétaires occupants démunis qui mènent des travaux de résorption d'indignité de leur logement.*

*Les soutiens de la Fondation et de l'agence régionale peuvent également être dirigés vers des associations menant des actions de lutte contre l'habitat indigne (repérage de situations, sensibilisation des Bretons et des décideurs locaux de l'habitat sur ces questions, formations de professionnels, financements d'études et/ou de mesures d'accompagnement). Le programme SOS TAUDIS se veut également initiateur d'une démarche fédératrice et partenariale de lutte contre l'habitat indigne et dégradé, faisant parfois fi des « cadres contraints » et favorisant les démarches innovantes et expérimentales.*

### En matière de gouvernance et de méthode d'intervention

L'unanimité semble être faite autour de la nécessité d'instaurer un nouveau rapport entre le local et le national pour la mise en œuvre et la conduite des politiques de l'habitat. Le Club « Décentralisation & Habitat Bretagne » propose même à cet égard de faire de la Bretagne une région où pourrait être expérimentée une décentralisation aboutie des politiques de l'habitat et du logement.

Dans le cadre de la préparation du 73<sup>ème</sup> congrès de l'Union sociale pour l'Habitat, le Club a ainsi proposé une contribution sur les évolutions souhaitables de la gouvernance des politiques locales. À cette occasion, ces acteurs ont exprimé leur souhait d'expérimenter un nouveau processus de gouvernance reposant sur trois piliers : la mise en place d'une autorité organisatrice de l'habitat au niveau des intercommunalités, le renforcement du rôle de l'État garant de la solidarité nationale et un Comité régional de l'habitat (CRH) réformé dont la fonction serait d'observer et de structurer la concertation avec l'ensemble des acteurs régionaux de l'habitat. De nombreuses expériences décrites plus haut montrent que beaucoup de choses sont d'ores et déjà organisées pour aller dans le sens d'un partage plus homogène et rationnel des compétences entre les collectivités, l'État et les autres partenaires institutionnels. Deux méthodes semblent être la clé de cette gouvernance nouvelle : la contractualisation et l'observation/évaluation.

En ce qui concerne l'observation/évaluation, il semble bien que l'idée de s'appuyer sur la connaissance des territoires avec des approches fouillées des besoins soit largement partagée. De nombreuses études et observations se développent en Bretagne

tant au niveau des agglomérations que des départements et de la région (avec le portail GéoBretagne). Toute la démarche ascendante, du repérage des besoins vers l'élaboration des réponses, dépende d'une bonne connaissance et de la performance des outils de repérage de ces besoins : il y aurait sans doute à renforcer cette fonction d'observation et de repérage sur des échelles micro-locales et sur des thématiques peu ou mal connues ; typiquement cela recouvre les thèmes de : l'habitat indigne et de la précarité énergétique, l'échec de l'accession à la propriété, l'hébergement chez des tiers, le logement des jeunes...



Graffiti réalisé rue de l'Elorn  
dans la zone portuaire de Brest.

Le diagnostic sur la situation du mal-logement en Bretagne qui a été présenté tout au long de cet «éclairage régional», comme la lecture de l'action menée par les acteurs locaux permet à l'Agence régionale de Bretagne de la Fondation Abbé-Pierre de rendre visible les besoins du territoire. Les axes de travail que l'agence entend développer dans les prochaines années s'inscrivent ainsi, soit dans un ensemble d'actions qu'il s'agit de conforter ou d'essaimer, soit sur des thématiques ou des territoires encore peu investis.

Le principal axe de travail de l'agence consistera ainsi à favoriser les initiatives associatives de lutte contre l'habitat indigne et dégradé des locataires et des propriétaires, notamment en soutenant les projets innovants locaux, en participant à la sensibilisation et à la formation de tous les Bretons sur cette figure majeure du mal-logement. En effet, c'est le travail partenarial et la mobilisation d'acteurs aux métiers complémentaires qui sont les meilleurs garants d'une lutte efficace contre l'habitat indigne.

À ce titre, la question du financement des travaux de sortie d'indignité sera particulièrement suivie par l'agence notamment pour les propriétaires occupants les plus démunis.

## Pour éviter une Bretagne à deux vitesses, une attention particulière doit être apportée aux territoires et aux thématiques les moins investies par les politiques publiques

Afin de garantir une certaine efficacité à son action et tout en prenant « la mesure » du mal-logement sur tous les territoires bretons, l'effort de l'agence régionale de la Fondation se concentrera sur les territoires les moins armés pour lutter contre l'habitat indigne et la précarité énergétique.

On l'a vu, la Bretagne se caractérise par des inégalités territoriales bien marquées, mais aussi par des inégalités générationnelles qui se creusent. Les jeunes sont aujourd'hui les premiers à souffrir du mal-logement : pauvreté, difficulté d'accès au logement, solutions d'habitat non adaptées, « primo-accession naufrage », là aussi des solutions devront être trouvées et des soutiens apportés.

Enfin, la Fondation toujours attentive à ce que toutes les situations de mal-logement puissent recevoir une réponse, cherchera à favoriser la détection des situations et l'accompagnement des ménages dans l'ouverture de leurs droits.

*Ce document a été réalisé en s'appuyant sur les sources documentaires disponibles auprès des et des différents acteurs rencontrés lors des entretiens*

«Analyse des besoins en logements de la région Bretagne», CETE OUEST, CRH plénier, 1<sup>er</sup> décembre 2011

«Le baromètre de l'immobilier 56», Chambre des notaires du Morbihan, février 2013

«Le baromètre de l'immobilier 22», Chambre des notaires des Côtes d'Armor, février 2013.

«Le Baromètre de l'immobilier 35», Chambre des notaires d'Ille-et-Vilaine, février 2013

«Démarche de caractérisation de la tension du marché de l'habitat en Bretagne», DREAL Bretagne, novembre 2010

«Les adultes en difficulté pris en charge par les CHRS de Bretagne en 2008» DRJSCS, novembre 2011

«Situation du logement en Bretagne» DREAL Bretagne, 2012

«Sécuriser les trajectoires résidentielles des actifs en Bretagne», CESER, 2013.

CGDD, Chiffres et Statistiques, N° 364, nov. 2012

«Panorama de l'habitat en Bretagne – septembre 2012» ARO habitat Bretagne, 2012

«L'occupation du parc social breton : les grandes tendances», ARO Habitat Bretagne, Enquête OPS 2012

«Principaux indicateurs de la gestion locale» ARO HLM, Données 2011

«Charte d'engagement pour les jeunes en Bretagne» Rapport adopté par le Conseil régional de Bretagne, septembre 2011

«L'habitat social, une chance pour la Bretagne» Ouest France, 25 septembre 2012

«Le parc privé potentiellement indigne en Ille-et-Vilaine» DDTM d'Ille-et-Vilaine, avril 2012

«Indicateurs statistiques surendettement – Volumétrie – Bretagne», Banque de France, 2012

«Logement social, l'expérience rennaise», Revue Place publique n°19

DONNÉES INSEE :

Octant Analyse (INSEE Bretagne)  
déplacement domicile travail en Bretagne – janvier 2011 Enquête logement Insee – 2006

PLH de Saint-Malo Agglomération

PLH de la Communauté d'Agglomération du Pays de Vannes

PLH de Lorient Agglomération

PLH de Saint-Brieuc agglomération

PLH de Rennes Métropole

PLH de Brest Métropole Océane

PDALPD du Morbihan

PDALPD d'Ille-et-Vilaine

PDALPD des Côtes d'Armor

PDALPD du Finistère