

Règlement d'intervention Habitat

Séance plénière du 22 mars 2023

Le CESER souligne l'importance des difficultés et des besoins en termes d'accès à un logement à un coût abordable pour une part croissante de la population en région.

C'est pourquoi, tout en considérant la dispersion des compétences dans ce domaine, il accueille favorablement ce règlement d'intervention non sans exprimer ses inquiétudes au regard du risque d'un désengagement accru de l'État et la nécessité d'une large mobilisation des acteurs publics et privés en région sur ce sujet.

Le CESER formule diverses préconisations sur les différents axes proposés dans ce règlement, en réponse aux besoins de logement des jeunes, des saisonniers mais aussi des salariés à bas revenus les plus éloignés de leur lieu de travail et des territoires actuellement les plus vulnérables.

Il considère dans ce cadre l'intérêt d'une mobilisation des employeurs, notamment via Action logement qui perçoit la PEEC et la PEAEC (participation des employeurs à l'effort de construction).

L'accès à un logement à un coût abordable et à un habitat décent, notamment dans un contexte marqué par une pression inflationniste accrue et un coût croissant des dépenses d'énergie (chauffage et mobilité), reste une difficulté majeure pour un très grand nombre de ménages et d'actifs en Nouvelle-Aquitaine, ainsi que le CESER le souligne dans le rapport présenté lors de cette même session plénière sur la pauvreté en Nouvelle-Aquitaine¹.

Or, les dépenses de logement représentent une part croissante du budget, s'agissant le plus souvent de dépenses dites contraintes ou pré-engagées. En trente ans, le taux d'effort des locataires, c'est-à-dire la part consacrée au logement, a doublé. Le contexte inflationniste actuel se traduit par des difficultés accrues pour une part de plus en plus importante de personnes ou familles, notamment parmi les plus vulnérables, pour faire face aux dépenses liées à un loyer, à un emprunt ou aux charges associées à l'occupation d'un logement. En Nouvelle-Aquitaine, plus du quart des locataires (26 % soit 244 000) et plus de 7 % des propriétaires (127 000) vivent sous le seuil de pauvreté².

L'offre actuelle en logement social, destinée aux ménages à revenus modestes, est trop limitée. Pour l'ensemble de la Nouvelle-Aquitaine, le stock des demandes de logement social en attente correspond au tiers du parc existant, soit plus de 105 000 demandes non pourvues (hors demandes de mutation à l'intérieur du parc social). Plus de la moitié (54 %) des bénéficiaires d'une aide au logement dispose de bas revenus et 436 000 ménages sont en situation de précarité énergétique liée au logement.

Les difficultés d'accès au logement sont encore plus marquées dans les territoires urbains où le marché immobilier est le plus tendu (ex : agglomération bordelaise, côte basque, littoral charentais), autrement dit ceux où l'offre en logement est significativement inférieure à la demande sociale. Cependant, les besoins s'expriment aussi dans les territoires plus périphériques, littoraux et ruraux, avec la concurrence parfois exercée par l'immobilier touristique.

¹ « Enrayer la fabrique de la pauvreté en Nouvelle-Aquitaine ; à partir de l'expression des personnes en situation de pauvreté et de leur expertise », CESER de Nouvelle-Aquitaine, mars 2023

² Soit moins de 1 077 € de revenu disponible par unité de consommation
Avis – Séance plénière du 22 mars 2023

Ces tensions génèrent des phénomènes spéculatifs qui alimentent à la fois une hausse des coûts de logement et l'éviction-relégation de familles modestes en périphérie plus ou moins lointaine des agglomérations concernées et de leurs zones d'emploi.

Les opérateurs régionaux du logement social dressent le même constat et soulignent la dégradation des conditions actuelles de réalisation des programmes d'investissement dans le parc social, avec un modèle économique de plus en plus affaibli. Comment dans ces conditions répondre aux besoins à venir, soit + 11 000 logements sociaux par an selon l'Union régionale des HLM et entre + 37 000 et + 40 000 selon l'INSEE d'ici à 2030 en prenant en compte le déficit actuel ?³

Dans un tel contexte et tout en considérant l'éclatement des compétences dans ce domaine, le CESER accueille favorablement les enjeux soulignés dans ce règlement d'intervention : intégration de l'habitat dans la déclinaison du SRADDET et des contrats de territoires, souci de rééquilibrage territorial avec prise en compte des besoins des territoires ruraux, accompagnement à la sobriété foncière, simplification des règlements d'intervention (habitat et rénovation énergétique), mobilisation d'un panel d'interventions de manière diversifiée et évolutive.

Il considère cependant que la réponse à une telle situation imposerait une politique d'investissement beaucoup plus volontariste de l'État et à l'échelle nationale (dont politique fiscale), au lieu de quoi l'État envisage de décentraliser une partie de ses compétences en matière de logement, ce qui ne va pas sans susciter quelques inquiétudes. Il considère la nécessité d'une stratégie et d'une coordination de l'ensemble des acteurs sur cette question en région, par exemple au travers du Comité régional du Logement et de l'Habitat, et s'interroge sur l'opportunité d'une concentration de l'intervention régionale pour le logement des jeunes (étudiants, apprentis, actifs en insertion ou en emploi).

Poursuivre l'effort en matière de logement des étudiants et des jeunes : une nécessité

Le CESER salue l'implication du Conseil régional dans ce domaine, qui a permis la création de 6 000 logements au cours des 6 années passées. Les étudiants et les jeunes de manière plus générale sont parmi ceux qui rencontrent les plus grandes difficultés pour accéder à un logement autonome, que ce soit dans le cadre de leur parcours d'études ou lors de leur arrivée sur le marché du travail. Une large majorité des étudiants de l'enseignement supérieur est obligée de quitter le domicile familial pour suivre leurs études. Si un quart d'entre eux trouvent une solution dans les résidences universitaires ou dans un foyer ou chez l'habitant, plus de la moitié n'a d'autre solution que le marché libre. Les trois quarts des étudiants disent avoir rencontré des difficultés pour trouver un logement adapté à leur budget et le poids de ce poste représente en moyenne près des deux tiers de leurs ressources⁴.

C'est pourquoi le CESER accueille favorablement les mesures annoncées dans ce règlement d'intervention, en appréciant notamment les bonifications proposées en termes « d'offre innovante » (dont développement de l'intermédiation locative) ou en termes de bonification sociale.

Il propose au Conseil régional de formaliser cet effort dans le cadre d'un Plan pluriannuel d'investissement associant les bailleurs sociaux (dont CROUS et Action Logement), les collectivités territoriales, l'Union Régionale Habitat Jeunes (URHAJ) et la Banque des territoires.

Dans ce même registre, le CESER invite plus largement le Conseil régional à un bilan de la convention signée en 2017 avec Action Logement et à un renouvellement de celle-ci sur des bases actualisées. Dans ce cadre il invite le Conseil régional à étudier la faisabilité et les modalités d'une contribution régionale au fonds de garantie VISALE, qui permet à la fois de garantir l'accès au logement pour de jeunes salariés (moins de 30 ans et moins de 1 500 € de salaire mensuel) et d'offrir une garantie aux bailleurs privés concernés.

³ Cf. « Livre blanc : relancer le logement social en Nouvelle-Aquitaine » (décembre 2021) et « 23 000 nouveaux ménages à loger chaque année d'ici à 2030 » (INSEE Analyses Nouvelle-Aquitaine n°78, septembre 2019).

⁴ Cf. « Quelle est la situation des étudiants face au logement ? Enquête logement étudiants 2021/2022 », Convention de coopération territoriale des Universités de Nouvelle-Aquitaine

Logement des saisonniers : une initiative qui appelle une mobilisation parallèle des employeurs

Le CESER a déjà, à de maintes occasions, évoqué la nécessité d'une réponse adaptée aux besoins de logements des salariés saisonniers, mobilisés dans divers secteurs d'activité (agriculture, tourisme mais aussi services à la personne et commerce).

Il dénonce les situations indignes encore constatés à ce sujet par les services de l'État en région, au mépris de la dignité de salariés particulièrement vulnérables et précaires⁵ parmi lesquels des travailleurs immigrés.

Le CESER note la volonté du Conseil régional d'étendre les possibilités de mise à disposition des capacités offertes hors périodes scolaires par les internats de lycées, moyennant des solutions plus adaptées de gestion (ex : gardiennage). Il relève cependant que cette solution reste soumise à diverses contraintes ou autres usages dans les territoires les plus directement concernés. Le CESER considère en outre que la problématique du logement de saisonniers reste posée y compris en dehors des périodes de pleine saison estivale et concerne une assez large diversité de travailleurs (étudiants et jeunes, personnes plus âgées, étrangers...) mobilisés dans plusieurs secteurs d'activité (agriculture et agroalimentaire, tourisme, services et commerce, culture).

Cette réalité appelle donc des réponses plus globales impliquant les employeurs, dans le respect des dispositions réglementaires et de la dignité des personnes.

Le CESER souscrit aux orientations retenues dans ce domaine et du plan d'actions proposé par ailleurs, qui s'inscrivent dans le prolongement d'actions antérieures. Il considère toutefois que cette démarche, qui intéresse les acteurs économiques, devraient nécessairement impliquer les employeurs de personnels saisonniers, entre autres au travers d'Action Logement qui perçoit la participation des employeurs (dont employeurs agricoles) à l'effort de construction.

Pour un rééquilibrage de l'offre adossée aux besoins des territoires et aux besoins sociaux

Le CESER partage globalement les principales orientations visant à une meilleure prise en compte des besoins de logement dans les territoires ruraux ou encore de rénovation énergétique des logements sociaux, en particulier dans l'ensemble du parc le plus vétuste souvent situé dans des villes moyennes ou petites villes de Nouvelle-Aquitaine.

Il s'interroge sur les possibilités de mobilisation, en lien avec les collectivités locales, d'une partie des lits meublés touristiques non classés (389 000 lits) essentiellement localisés en zones littorales ou dans la parc vacant (plus de 302 000 logements).

Il appelle l'attention du Conseil régional sur la nécessité de prise en compte des besoins en logement des salariés les plus modestes, dont le lieu de travail est éloigné de leur domicile et contraints de ce fait à des déplacements dont les coûts sont de plus en plus élevés. Il l'invite par conséquent à une analyse spécifique des besoins dans ce domaine, dans le prolongement du travail réalisée par la DITP sur la précarité énergétique des actifs occupés en Nouvelle-Aquitaine.

Des solutions pourraient être étudiées en lien avec les bailleurs sociaux (dont Action Logement déjà cité) et diverses associations (ex : Habitat et Humanisme), telle que l'intermédiation locative, afin de favoriser l'accès à un logement plus proche des zones d'emploi pour les jeunes salariés à faibles revenus ou les chômeurs en phase de retour dans l'emploi.

⁵ 80 % des saisonniers vivent avec un salaire annuel moyen inférieur au seuil de pauvreté (12 400 € nets par an) – Source INSEE Analyses Nouvelle-Aquitaine n°123, juillet 2022
Avis – Séance plénière du 22 mars 2023

Accompagner les bonnes pratiques des territoires sur le foncier et l'habitat : la nécessité de mobilisation d'une expertise technique

Le CESER souscrit à la volonté affichée de favoriser par l'innovation des pratiques plus vertueuses en matière de gestion foncière et d'habitat, notamment compte-tenu des perspectives d'accroissement des besoins liés à l'attractivité démographique de la Nouvelle-Aquitaine. Le CESER relève cependant que cette attractivité concerne notamment des territoires périurbains ou en périphérie des principales agglomérations et certains territoires ruraux, qui ne disposent pas toujours des moyens adéquats en termes d'ingénierie technique pour concevoir et mettre en œuvre des pratiques « innovantes ».

Il appelle également l'attention du Conseil régional sur la pénurie de logements destinés à des personnes en situation de handicap (dont les jeunes travailleurs en ESAT).

C'est pourquoi le CESER insiste sur l'importance d'un accompagnement en matière d'ingénierie et d'urbanisme. Par ailleurs, il estime que le caractère innovant de telles pratiques repose, au-delà de leur dimension technique, sur une dimension démocratique à savoir sur les possibilités d'implication de la population dans la conception de tels projets, à l'instar de certaines expériences déjà menées en région.



Proposition de la Commission 5 : « Vie sociale, culture et citoyenneté »
Président : Alain BARREAU ; Rapporteur : Éric ROUX

Avec les contributions des Commissions :

1 - « Éducation, formation et emploi »
Président : Olivier CHABOT, Rapporteur : Sylvie MACHETEAU

4 - « Économie »

Président : Daniel BRAUD, Rapporteur Valérie FRÉMONT

Vote sur l'avis du CESER

« Règlement d'intervention Habitat »

116 votants

116 pour

Adopté à l'unanimité

Emmanuelle Fourneyron
Présidente du CESER de Nouvelle-Aquitaine