COLLOQUE

Le logement locatif social dans le Pays de Brest
Situation et perspectives

Mardi 12 décembre 2023

Premiers éléments

Le Programme :

Accueil :

Guy JOURDEN – Président du Conseil de développement de la Métropole et du Pays de Brest

Guillaume HARDY – Directeur des relations institutionnelles, Crédit Mutuel ARKEA

Présentation et animation des débats :
Michel MOUILLART – Conseil de développement de la Métropole et du Pays de Brest

Séquence n° 1 : « État des lieux du logement social dans le Pays de Brest »
Vanessa CANTET - **Anne FEREC** – Pôle Habitat et Société, ADEUPa de Brest Bretagne

Séquence n° 2 : « Perspectives du logement social »

1. Situation et contraintes du locatif social :

Didier POUSSOU – Directeur Général de la Fédération des Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH)

2. Évolution du financement et redéfinition des responsabilités :

André YCHE – Président du Conseil de Surveillance de CDC-Habitat

3. Mode de production du logement social par un promoteur public

Thierry LAGET – Directeur Général adjoint de CDC Habitat

4. Rôle et place de la promotion immobilière privé

Patrice ROQUES – Directeur Général Habitat Social, Nexity

5. Perspective du locatif social dans le Pays de Brest

Georges BELLOUR – Directeur Général de Brest Métropole Habitat (BMH)

Contacts : maryse.larpent@conseil-developpement-brest.fr ; contact@conseil-developpement-brest.fr ; michel@mouillart.fr

Accueil par Guy Jourden, Président du Conseil de développement

Dans le cadre des réflexions qu'il a engagées sur les objectifs de révision du SCoT actuellement en cours, le Conseil de développement de la Métropole et du Pays de Brest a souhaité porter son regard sur un des secteurs de l'habitat essentiel à l'équilibre économique et social du Pays de Brest, le logement locatif social. Car la récession de la construction locative sociale qui se renforce va nécessairement peser sur les capacités de réponse du Pays à une demande de logements de plus en plus nombreuse et précarisée.

Notre préoccupation concernant la possibilité de répondre aux demandes de logements locatifs sociaux se renforce en effet depuis un certain temps : et pourtant nous ne sommes pas en Ile de France ! Car force est de constater que depuis le début de 2023, la consommation des agréments de logements locatifs sociaux constatée au niveau national et en Bretagne recule rapidement. Et on le sait, cela annonce un nouveau recul de la construction locative qui devrait se poursuivre en 2024 et les années suivantes.

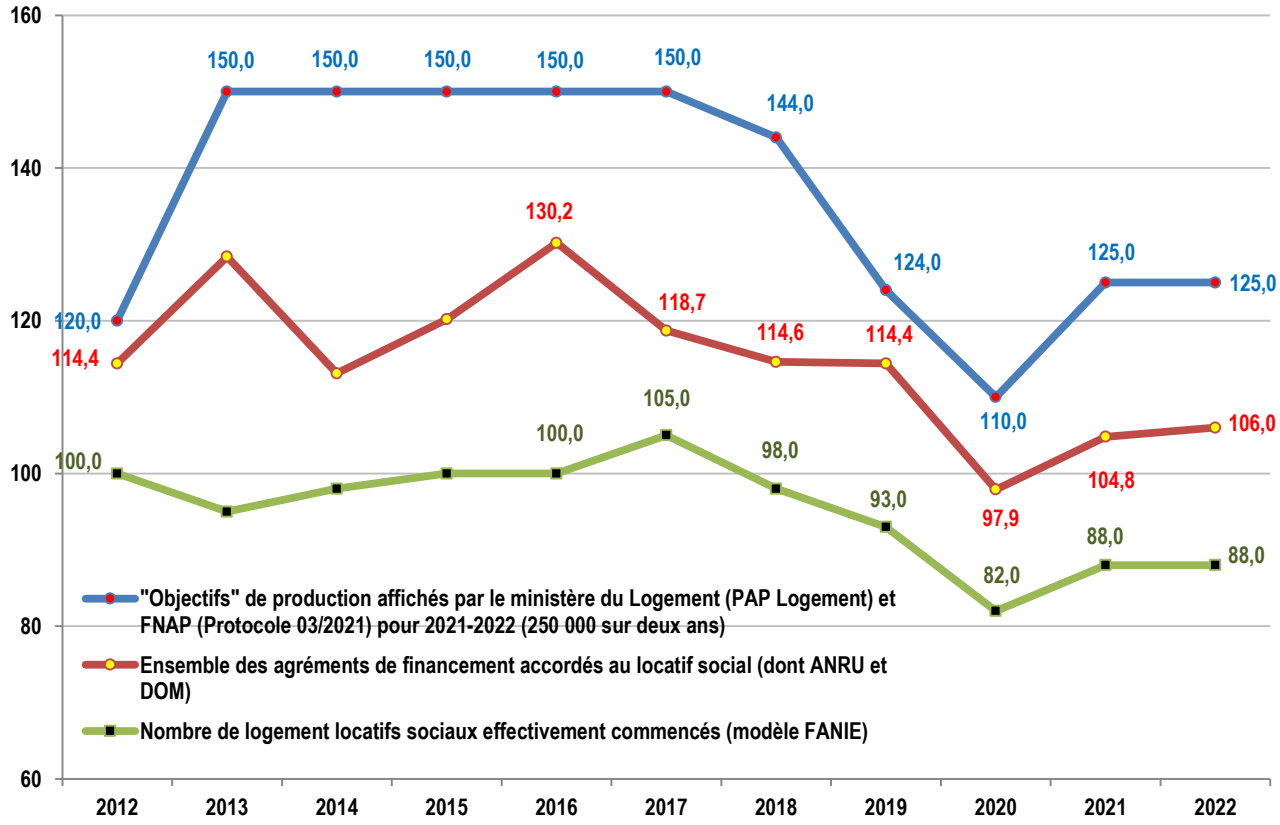
En effet, les déséquilibres constatés dans la construction privée n'épargnent pas la construction locative sociale. Les bailleurs sociaux le savent malheureusement et ne cessent de le répéter. L'envolée des coûts de l'énergie et des matériaux de construction, l'allongement des délais de livraison des matériaux, les difficultés budgétaires des collectivités locales, … tout contribue au ralentissement de la consommation des agréments de financement. Et après le rebond de la construction locative sociale constaté sous l'effet des mesures de relance prises dans le cadre du Protocole de mars 2021 qui prévoyait « 250 000 constructions locatives sociales », les difficultés de financement des projets se sont traduites par une stabilisation des ouvertures de chantier en 2022 et un recul en 2023. Les efforts d'Action Logement et de la Caisse des Dépôts n'ont pas réussi à compenser les impacts du RLS, du gel du FNAP, de la dégradation des aides personnelles, …et ce ne sont que 176 000 que logements locatifs sociaux qui ont été mis en chantier durant les années 2021-2022, au lieu des 250 000 prévus !

Et pourtant, la demande de logements locatifs sociaux se renforce au fil des mois, dans un contexte de dégradation générale du pouvoir d'achat des ménages, de montée des impayés de loyer et de sous-actualisation des aides personnelles. Alors que le renforcement des déséquilibres se constate sur l'ensemble des marchés immobiliers (augmentation des prix et des loyers, resserrement de l'accès au crédit, chute de la construction, blocage de la mobilité résidentielle, …).

Afin d'apporter les éléments nécessaires à la réflexion des membres du Conseil et de tous ceux qui s'inscrivent dans une démarche prospective, le Colloque propose dans une 1ère séquence un état des lieux du logement social dans le Pays de Brest préparé par l'ADEUPa. Puis, dans une 2nde séquence, une présentation approfondie des perspectives du logement social, par les principaux décideurs et acteurs en charge de ce dossier au niveau national et sur le Pays.

Introduction par Michel Mouillart, membre du Conseil de développement

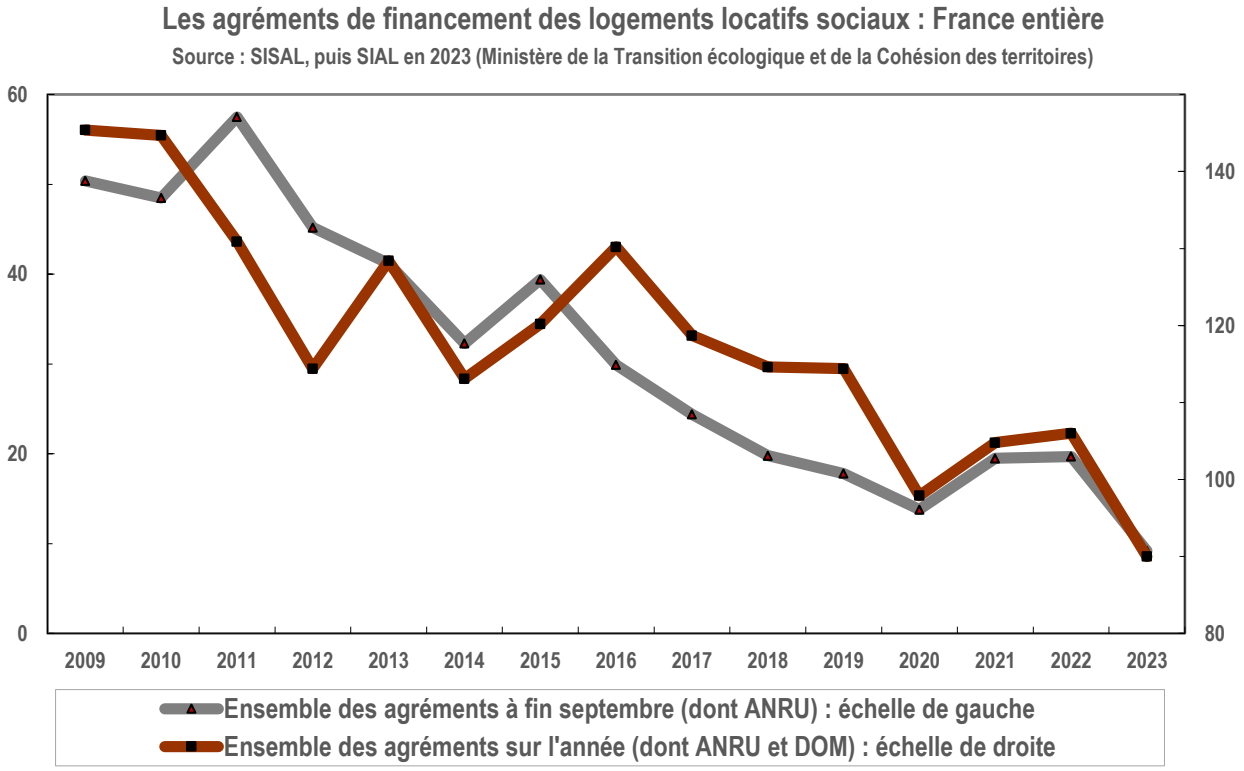
Les contraintes qui pèsent sur le secteur locatif social s'accumulent depuis plusieurs années et entravent la construction de logements sociaux. Outre les réductions progressives des engagements budgétaires de l'État dans ce secteur, la création du FNAP (Fonds national des aides à la pierre) en 2016 prévu à l'origine pour « sécuriser les aides à la pierre » et « mieux les répartir sur l'ensemble du territoire » pour reprendre la présentation que la Ministre du logement, Emmanuelle Cosse, a accompagné la diminution des programmes de construction de logements sociaux. D'autant qu'après de nombreuses années d'une mauvaise actualisation des aides à la personne, l'année 2017 a été marquée par la réduction des APL et, afin d'en compenser l'impact sur les locataires du parc HLM, par une baisse des loyers à l'origine d'un manque à gagner pour les bailleurs sociaux se soldant par une baisse significative des ressources d'autofinancement jusqu'alors affectées aux nouveaux programmes de construction et de réhabilitation.



Tout cela s'est traduit par une baisse régulière du niveau de la construction locative sociale (- 13 % entre 2017 et 2020). Et à cet égard, le Pacte d'investissement 2020-2022 conclu le 25 avril 2019 entre l'État, les bailleurs sociaux, la CDC et Action Logement et affichant « des objectifs d'investissement élevés dans le logement social pour la période 2020-2022 » (dont un niveau d'agréments de 110 000 logements locatifs sociaux par an) n'a pas eu le succès escompté (en raison notamment du déclenchement de la crise sanitaire), compte tenu des résultats obtenus. Les mesures de relance prises dans le cadre du Protocole de mars 2021 signé entre l'État, la Caisse des Dépôts et Action Logement prévoyant la « 250 000 constructions locatives sociales » sur la période 2021-2022 ont en revanche permis d'enrayer la baisse des ouvertures de chantier et leur embellie durant deux années. Mais il n'y

Contacts : maryse.larpent@conseil-developpement-brest.fr ; contact@conseil-developpement-brest.fr ; michel@mouillart.fr

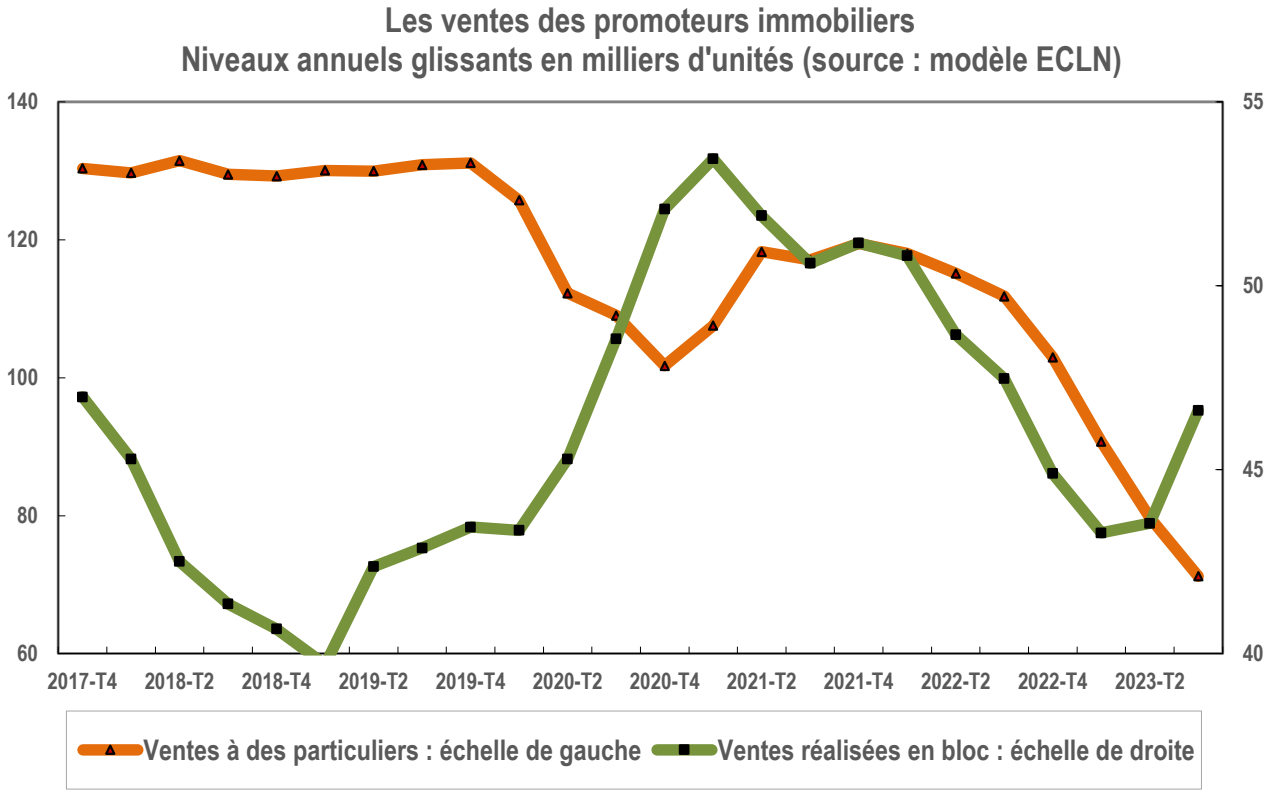
eu au final que 176 000 constructions sur les 250 000 prévues. Et dès 2023, le recul de la construction locative social a repris, plus fortement encore : avec un recul attendu depuis 2017 de près de 30 000 unités à l'horizon 2025 (12 000 unités depuis 2022).



Ce malthusianisme de la construction sociale génère de l'immobilité résidentielle. La sortie par le haut se grippe, l'accession sociale à la propriété étant de plus en plus difficile, tant en raison des difficultés d'accès au crédit mises en œuvre par la Banque de France qu'en réponse à la suppression de l'APL-accession et à la remise en cause du PTZ, notamment. Et les conséquences de cela sont renforcées par les difficultés du lancement des nouveaux programmes : les difficultés financières des collectivités locales accompagnent le renchérissement du prix du foncier, la hausse des coûts des matériaux de constructions et la mise en œuvre des nouvelles règlementations (RE2020, notamment).

Alors bien sûr, tous les partenaires habituels du secteur locatif social ont eu à connaître les conséquences de ces évolutions sur leur activité. Cela est notable pour le secteur de la promotion immobilière privée. Déjà, la demande des particuliers s'est effondrée en réponse à une situation économique dégradée et aux décisions des autorités monétaires nationales qui se sont succédées

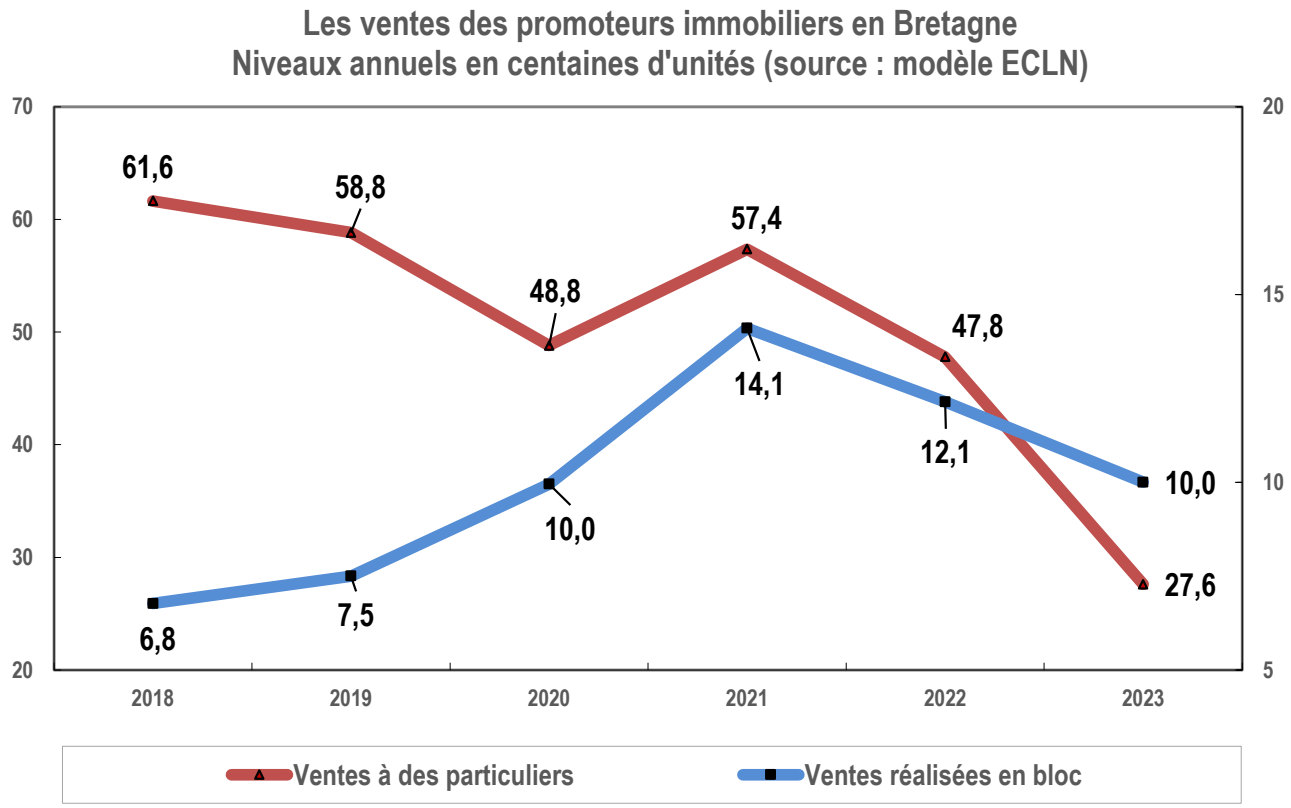
depuis 2019 (mise en œuvre d'un rationnement du crédit) et européennes (remontés des taux de la BCE) : les ventes à des particuliers ont ainsi fortement reculé, de 131 200 ventes réalisées en 2019 à 71 000 ventes attendues en 2023 (- 46 %). Mais de plus, les ventes en blocs réalisées pour plus de 75 % d'entre elles à des bailleurs sociaux ont aussi nettement reculé : de 52 000 en 2020 à 43 500 à la fin du 1er semestre 2023 (en niveau annuel glissant), soit une baisse de 16 % comparable à celle qui s'est observée sur les ouvertures de chantier de logements locatifs sociaux durant la même période.



Et même si les évolutions peuvent parfois se singulariser, la région Bretagne n'a pas présenté de spécificité en la matière. La chute des ventes à des particuliers (- 53 % entre 2019 et 2023) a été aussi rapide que celle qui s'est observée France entière ; le repli des ventes réalisées en bloc ayant été récent et modéré, avec un rebond dès le 3ème trimestre 2023 comparable à celui constaté au niveau national.

Aussi, lors de la restitution des conclusions du Conseil National de la Refondation dédié au logement, le 5 juin 2023, la Première ministre avait présenté un plan d'urgence prévoyant (notamment) le rachat par la Caisse des Dépôts et Consignations de 17 000 logements et de 30 000 logements par Action Logement : des logements déjà produits, mais invendus par les promoteurs immobiliers et venus gonfler leurs stocks. La réalisation (rapide) des objectifs du plan d'urgence a permis aux ventes en bloc de se redresser dès le 3ème trimestre 2023 : avec une hausse inhabituelle de près de 37 % des ventes en bloc. Un deuxième « plan de rachat » est d'ailleurs à l'étude au ministère du Logement pour débloquer les programmes immobiliers en berne, sans que des objectifs chiffrés aient d'ores et déjà été fixés : il s'ajouterait alors au premier plan de rachat des 47 000 logements.

Contacts : maryse.larpent@conseil-developpement-brest.fr ; contact@conseil-developpement-brest.fr ; michel@mouillart.fr



Ces logements rachetés en VEFA vont servir à alimenter l'offre de logements locatifs intermédiaires (à destination des classes moyennes sous condition de revenus) qui présentent des loyers inférieurs de 10 à 15 % au marché locatif prive local. Car ce logement intermédiaire constitue pour les pouvoirs publics une alternative à l'investissement locatif privé des particuliers (le dispositif Pinel) : surtout s'il est mis en œuvre par des acteurs institutionnels disposant d'une capacité de gestion sur des produits plus diversifiés. Ainsi, le 16 novembre dernier à Dunkerque, la Première ministre a annoncé le doublement de la production actuelle de logements locatifs intermédiaires d'ici 2026 : pour une production passant donc de 15 000 à 30 000 logements par an. Pour cela, les pouvoirs publics prévoient des investissements à hauteur d'un milliard d'€ (pris en charge pour moitié par la Caisse des dépôts).

Le paysage et l'environnement du secteur locatif social sont donc en train d'évoluer/de changer rapidement ! D'autant que les réflexions actuellement conduites dans de nombreuses instances (Sénat, Parlement, CNH, AMF, …) se penchent sur la territorialisation de la politique du logement et la redéfinition des responsabilités, des droits et des devoirs, des différents acteurs : en hésitant encore entre décentralisation (suivant un schéma laissant une large part à l'automatisme des procédures :

toutes les collectivités d'un certain niveau bénéficiant de marges de manœuvre accrues), déconcentration et différenciation (suivant un modèle renvoyant au statut actuel des délégataires des aides à la pierre et de l'AOH – autorité organisatrice de l'habitat -, telle celle dont la Métropole de Brest bénéficie actuellement). Avec en filigrane, un objectif finalement recherché incertain : une façon de se défausser d'un objet de politique publique encombrant et coûteux ou une véritable recherche d'une plus grande efficacité ? Et évidemment, la définition de la place que les pouvoirs publics accordent au logement locatif intermédiaire dans la boîte à outils de la politique du logement et dans leur stratégie à l'égard du secteur locatif social : un complément et une diversification de l'offre locative afin de renforcer le rôle des organismes de logement social ? ou au contraire, un substitut venant progressivement renforcer la mission sociale des organismes en restreignant leur champ d'actions ? Mais toujours, le souci des pouvoirs publics d'économiser et d'accroître l'efficacité budgétaire de ressources publiques toujours plus « rares » !

C'est dans ce contexte que le Conseil de Développement a souhaité alimenter ses réflexions sur les évolutions et les contraintes qui vont s'imposer au secteur locatif social, dans les prochaines années. D'autant que les transformations qui attendent le parc locatif social actuel et ses 25 800 logements devraient forcément impacter les travaux de révision du SCoT du Pays de Brest (avec ses 103 communes et ses 420 000 habitants) et le nouveau PAS (projet d'aménagement stratégique) portant sur l'aménagement du territoire à l'horizon des 20 prochaines années.

Nous avons donc souhaité porter notre regard sur la situation actuelle du parc de logements sociaux, sur ses caractéristiques et ceux qui y habitent avec l'exposé de Vanessa CANTET et Anne FEREC de l'ADEUPa.

Puis nous avons sollicité cinq personnalités bien connues dans le logement social. Ces décideurs qui œuvrent au niveau national et sur le Pays vont présenter les enjeux actuels des réflexions conduites autour du logement social et dresser les grandes lignes de ce que seront les évolutions et les mutations de ces prochaines années.

Tout d'abord, Didier Poussou qui est Directeur Général de la Fédération des Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH) précise la situation et les contraintes auxquelles le secteur locatif social est confronté.

Puis André Yché qui est Président du Conseil de Surveillance de CDC-Habitat élargit l'approche habituelle du logement social en présentant les réflexions actuelles sur le mode de production du logement d'intérêt général par un opérateur global. Les questions du financement de la construction et de la réhabilitation du parc locatif social, du niveau auquel il conviendrait d'envisager une décentralisation en tant que démarche stratégique de la politique du logement et du nouveau rôle des acteurs traditionnels du logement social sont posées

Les mutations en cours dans l'immobilier, dont le secteur de la promotion immobilière, interrogent aussi le mode de production du logement social par un promoteur public. Thierry Laget qui est Directeur Général adjoint de CDC-Habitat revient ainsi sur le partage qu'un grand opérateur doit choisir entre la VEFA et la maitrise d'ouvrage, avec tout ce que cela suppose de redéfinition des partenariats et de la stratégie de portage foncier.

Contacts : maryse.larpent@conseil-developpement-brest.fr ; contact@conseil-developpement-brest.fr ; michel@mouillart.fr

Quant aux bouleversements que connaît actuellement le secteur de la promotion immobilière, les décisions récentes des pouvoirs publics relatifs au « plan de rachat » et au renforcement du locatif intermédiaire doivent être regardées avec attention. Aussi, Patrice Roques, Directeur Général Habitat Social er Résidences Gérées chez Nexity, va analyser le rôle et la place de la promotion immobilière privée dans les stratégies d'offre, notamment sur le territoire du Pays de Brest.

Et finalement, Georges Bellour qui est Directeur Général de Brest Métropole Habitat (BMH) conclura en nous proposant une réflexion prospective sur le locatif social dans le Pays de Brest.

Contacts : maryse.larpent@conseil-developpement-brest.fr ; contact@conseil-developpement-brest.fr ; michel@mouillart.fr

Séquence n° 1 : « État des lieux du logement social dans le Pays de Brest »

Consulter la présentation

Séquence n° 2 : « Perspectives du logement social »

1. **Situation et contraintes du locatif social :**

Didier POUSSOU – Directeur Général de la Fédération des Entreprises Sociales pour l'Habitat (ESH)

Consulter la présentation

2. **Évolution du financement et redéfinition des responsabilités :**

André YCHE – Président du Conseil de Surveillance de CDC-Habitat

Plan de l'intervention :

Types de produits et financement

1. Les mutations du logement social : les marchés et les règles : la loi SRU – la loi DALO.
2. La fonciarisation (le « haut de bilan ») et le logement intermédiaire : le logement d'intérêt collectif.
3. Les nouvelles contraintes : ZAN. RT 2020 / 2025 – TAXONOMIE : coût du financement et liquidité. Programmation des CAPEX sur le parc existant.

II. Vers une nouvelle industrie immobilière

1. Les crises démultipliées : bureaux, zones commerciales, normes thermiques des logements locatifs privés, rénovation des bâtiments publics.
2. De la construction à la reconstruction : une industrie de la transformation immobilière / l'impact sur les finances locales.

3. L'adaptation des outils territoriaux et une nouvelle approche de la décentralisation en tant que démarche stratégique.

III. Nouveaux acteurs, nouveau rôle des acteurs traditionnels

1. Les acteurs historiques (OLS) devant les nouvelles opportunités et les nouveaux défis (EPL) / les insuffisances de la loi ELAN : les filières territoriales de production.
2. Les nouveaux acteurs : investisseurs résidentiels et tertiaires dans une crise de confiance / TAXONOMIE EUROPEENNE.

L'accompagnement territorial, 3 exemples de reconfiguration de centres commerciaux.

3. Mode de production du logement social par un promoteur public :

Thierry LAGET – Directeur Général adjoint de CDC Habitat

Les mutations en cours dans l'immobilier, dont le secteur de la promotion immobilière, interrogent aussi le mode de production du logement social par un promoteur public. Thierry Laget qui est Directeur Général adjoint de CDC-Habitat revient ainsi sur le partage qu'un grand opérateur doit choisir entre la VEFA (vente en état de futur achèvement) et la maitrise d'ouvrage, avec tout ce que cela suppose de redéfinition des partenariats et de la stratégie de portage foncier.

Plan de l'intervention
CDC Habitat a un rôle d'investisseur contracyclique et d'opérateur global de l'habitat.

- 3 enjeux prioritaires pour CDC Habitat :
- 1e Organiser son mode de production pour pouvoir garantir un haut niveau de développent d'une offre nouvelle.
  On vit la fin d'un cycle, la fin du super cycle immobilier. Dans ce contexte, le groupe CDC Habitat, a engagé un plan de soutien afin de répondre aux besoins de logements sur les territoires.
- 2e Constituer une offre abordable de logement.
- 3e Garantir la qualité des logements produits.

La question du partage entre MO et VEFA en découle, et ne relève pas pour CDC habitat, d'une position doctrinale mais d'une réelle complémentarité.

- Trois modes de production privilégiés
- La Maîtrise d'Ouvrage Directe ;
- La VEFA
- La co promotion et le portage foncier : exemple de la restructuration des zones commerciales.

Ces 3 modes ont chacun leurs avantages respectifs, sont complémentaires et juxtaposables.

L'intervention de CDC Habitat dans les montages plus mixtes, de co-promotion et de portage foncier, permet de générer une offre nouvelle dans ces périodes de crise.

Quatrième mode, ce sont les partenariats que nous avons noués avec les OLS.

Bilan comparatif MOD / VEFA : importance du mode de pilotage et de l'exigence du bailleur.