

HABITAT | FINISTÈRE

LES ÉVOLUTIONS DU LOGEMENT SOCIAL



Mars 2019

ANIMATION | Table ronde



Photo : Conseil départemental

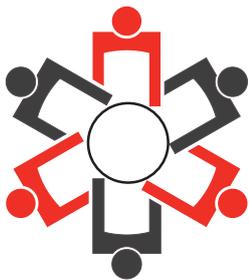


Table ronde
en présence de :

• **Hervé COUPLET**

Directeur du développement et de la stratégie territoriale de Finistère Habitat

• **Tifenn QUIGUER**

Vice-présidente de Brest métropole chargée de l'urbanisme et de l'habitat

• **Anne-Katrin LE DOEUFF**

Directrice générale déléguée, Espacité

• **Gildas LEGRAND**

Directeur général de l'OPAC Quimper-Cornouaille

Animée par :

• **Guillaume BRILLANT**

Chargé de mission DIELD du Conseil départemental

Le parc locatif social finistérien compte 46 000 logements, soit 11 % du parc de résidences principales. Les bailleurs s'accordent à dire que, si le marché est équilibré, des évolutions de la demande ont été constatées ces dernières années. D'une part, les demandeurs comme les occupants se paupérisent, d'autre part les personnes seules représentent une part croissante de la demande.

Outre ces évolutions sociologiques, de récents textes législatifs ou budgétaires font peser de nouvelles contraintes réglementaires sur les bailleurs. La réduction du loyer de solidarité (RLS), ou encore les objectifs en matière de vente de logements sociaux sont autant de nouveautés qui interrogent les bailleurs, leurs pratiques et leur politique de développement.

La table ronde qui s'est tenue le 4 décembre 2018 au Conseil départemental a été l'occasion pour des acteurs majeurs du secteur d'analyser les impacts des différentes évolutions sur le territoire.

1 L' évolution des caractéristiques des demandeurs

Constatez-vous des évolutions de la demande en matière de logement social ?

Hervé COUPLET

Finistère Habitat est présent dans la quasi-totalité des EPCI du département et observe la précarisation croissante des locataires comme des demandeurs, ainsi que les problématiques particulières liées au vieillissement de la population et au logement des jeunes. Dans le même temps, la demande concerne effectivement des logements de plus petite taille.

Cette évolution du profil des demandeurs (jeunes, personnes seules, familles monoparentales...) impacte-t-elle le taux de rotation ?

Hervé COUPLET

Le taux de rotation est légèrement supérieur à 14 % au sein de Finistère Habitat et atteint 12,7 % dans l'ensemble du département. Finistère Habitat encourage ces mutations, malgré le coût induit par les rénovations qui en découlent. Il convient de trouver des mécanismes financiers innovants pour répondre aux caractéristiques spécifiques des personnes âgées. Il y a peu de demande de la part des personnes âgées car elles attendent l'offre pour se manifester. Elles ont des ressources disparates.

Gildas LEGRAND

Le parc social finistérien est globalement suffisant en quantité pour répondre au besoin, excepté en ce qui concerne quelques micromarchés. Le principal problème réside dans l'inadéquation entre le montant des loyers et les ressources des personnes souhaitant accéder au logement social.

Dans le même temps, alors que les demandes relatives à des petits logements sont nombreuses, nous constatons que les T1 ne trouvent pas preneurs. Il convient donc de proposer des T2 ou des T3, notamment parce que les personnes âgées ont besoin d'une pièce pour recevoir leurs proches.



Photo : ADEUPa

Les constats sont-ils différents à Brest ?

Tifenn QUIGUER

La mise en place de la CIA¹ et de la CIL² suite au vote de la loi LEC³ a généré de nombreux échanges entre les bailleurs et les collectivités locales afin de caractériser la demande et d'ajuster les besoins, au regard de notre programmation annuelle. Dans ce contexte, le taux de rotation est stable à 10 % au sein de la Métropole de Brest et le taux de vacance demeure faible (environ 2,6%). La vacance de plus de 3

« Le taux de rotation est stable à 10 % au sein de Brest métropole »

1 - L'ensemble des notes est reporté en page 7 du document.

mois s'élève quant à elle à 0,8%.

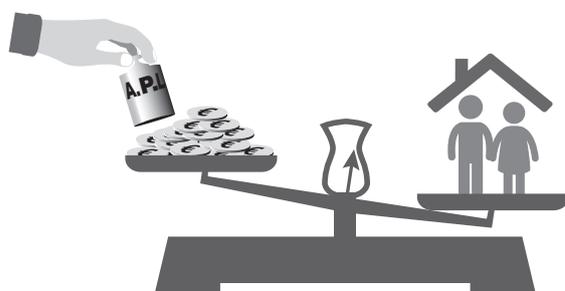
Par ailleurs, le délai d'attribution est raisonnable, puisque 61 % des propositions interviennent en moins de six mois. Le taux de tension est pour sa part contenu à 1,44^e demandes pour une attribution, mais la demande reste réelle avec 4 017 demandes enregistrées sur le territoire de la Métropole en 2017, dont 30 % dans le cadre de mutations. En parallèle, 2 123 attributions ont été enregistrées, dont 27 % dans le cadre de mutations. Plus de 50 % des demandeurs sollicitant une entrée dans le logement social sont des personnes seules et ce pourcentage progresse chaque année, alors que les demandes

émanant de familles monoparentales sont stables (28 %).

Enfin, 27 % des demandes émanent de publics prioritaires. Il convient de souligner que 57 % des demandeurs ont moins de 40 ans, et 31 % ont moins de 30 ans, ce qui témoigne d'un rajeunissement progressif des demandeurs. Les ménages sollicitant une entrée dans le logement social sont à 30 % des locataires du parc privé et 80 % sont éligibles au PLAIO⁵. 23 % des demandeurs sont logés chez leurs parents ou leur enfant, dont 59 % ont moins de 30 ans. Le phénomène de décohabitation vers le parc social est donc bien plus prégnant que par le passé. Les jeunes semblent moins hésiter

que par le passé à se tourner vers le logement social.

L'examen des ressources démontre une paupérisation des demandeurs, puisque 60 % d'entre eux bénéficient ou sont susceptibles de bénéficier de l'APL. Le pourcentage de ménages relevant du PLAI est passé de 76 % en 2014 à 80 % en 2016. En parallèle, BMH⁶, tout comme les autres bailleurs sociaux du Finistère, propose des loyers moyens inférieurs à ce qui se pratique ailleurs en Bretagne, avec un loyer moyen de 5,05 euros/m² de surface habitable au lieu de 5,21 €/m² au niveau régional.



« 80% des demandeurs sont éligibles au PLAIO »



Photo - Conseil départemental

2 Vers une éventuelle hausse du montant des loyers ?

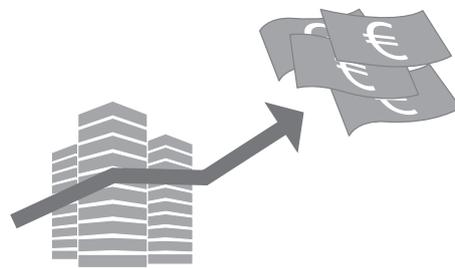
Avez-vous la tentation d'augmenter les loyers ?

Gildas LEGRAND

Augmenter le montant des loyers alors que les locataires ne sont pas capables de les payer n'a pas de sens. Une telle augmentation conduirait à accroître les impayés, et non les recettes de l'Office. Les marges sont en réalité virtuelles et ne constituent pas une solution. De plus, nous n'avons pas la main sur des loyers réglementés, contrôlés et bloqués depuis trois ou quatre ans.

Hervé COUPLÉ

Nos loyers sont restés relativement faibles par rapport à l'habitat locatif privé neuf, même en cas de travaux de réhabilitation. Pour autant, je confirme qu'augmenter le montant de ces loyers ne ferait qu'augmenter le niveau des impayés. Au contraire, réaliser des travaux de rénovation énergétique permettra de diminuer le niveau des charges.



Anne-Katrin LE DOEUFF

Les organismes HLM vont devoir modifier leur politique de loyer dans certaines régions, notamment parce qu'une prochaine ordonnance devrait permettre d'adapter le montant des loyers aux ressources des ménages. Un tel dispositif risque de générer des effets pervers dans les territoires où le marché est tendu. Certes, ce risque est moins présent en Bretagne, où le stock de logements aux loyers minorés est conséquent, mais les ménages modestes risquent de pâtir d'une telle logique de marché conduisant à augmenter les loyers dans les territoires les plus attractifs.

3 Les stratégies des bailleurs en matière de développement et de gestion du parc

Alors que les ressources diminuent, quels doivent être les arbitrages entre rénovation et adaptation du parc existant et offres nouvelles, alors même que les besoins évoluent ?

Hervé COUPLÉ

Les arbitrages sont complexes et les stratégies mises en œuvre sont régulièrement impactées par des événements extérieurs. Ainsi, il nous est demandé de produire un plus grand nombre de petits logements, pourtant plus chers à construire, d'intervenir dans des opérations complexes de requalifications de cœur de ville, là encore relativement couteuse, alors que nous devons respecter un niveau de loyer modéré.

De plus, nous devons procéder à des choix entre la requalification de l'offre et la production de nouveaux logements au regard des événements et de l'évolution des besoins. Or la demande de petites unités est relativement récente, mais correspond dans un certain nombre de cas à des demandes de locataires se résignant à ce choix uniquement pour

limiter le montant du loyer. Il convient donc d'éviter de produire une offre susceptible d'être à court ou moyen terme inadéquate à la demande.

Gildas LEGRAND

Je suis effectivement persuadé que l'on risque de nous reprocher dans une vingtaine d'années d'avoir construit des logements trop petits. En effet, on construit pour 40 à 50 ans.

Pour le reste, je pense que nous n'avons pas de véritable choix entre rénover et construire une nouvelle offre. Il convient en réalité de mener ces deux démarches, alors même qu'entre 50 % et 70 % de la capacité de financement des bailleurs sociaux vont disparaître du fait de la RLS⁷ notamment.

L'État souhaite que les offices autofinancent leurs programmes en offre nouvelle comme en réhabilitation, ce qui nous imposera sans doute de diversifier nos activités afin de chercher de nouvelles ressources, au risque de nous retrouver en concurrence avec le secteur privé.

Les bailleurs vont devoir se diversifier vers des projets d'aménagement, de lotissements, d'accession à la propriété et de réaliser des ventes HLM pour compenser la baisse des ressources.

« Entre 50 % et 70 % de la capacité de financement des bailleurs sociaux vont disparaître du fait de la RLS »

Ne risquez-vous pas de reporter certains travaux et de dégrader la qualité du parc ?

Gildas LEGRAND

Il serait peu pertinent d'agir ainsi, car dégrader la qualité du parc conduit à augmenter le niveau des charges et à augmenter le taux de rotation, donc à minorer à terme les recettes. S'il y a des projets à arrêter, ce ne sont certainement pas ceux d'entretien et de réhabilitation du parc. Il y a une réelle nécessité pour les bailleurs de s'adapter et de trouver des ressources complémentaires.

Tifenn QUIGUER

Les villes centres doivent proposer des logements familiaux afin de lutter contre la baisse du nombre d'habitants, alors qu'elles sont incitées à proposer

un nombre plus important de petits logements en lien avec la diminution de la taille des ménages.

Brest métropole a anticipé la baisse des ressources dans le cadre de sa programmation. En 2018, le nombre de logements prévus par les différents bailleurs s'élève à 250, en baisse de 10% par rapport aux années précédentes. Le travail réalisé au sein de la CIL a conduit à mieux répartir l'effort concernant les PLAI O entre les huit communes de la Métropole de Brest. Par ailleurs, dans le cadre du plan climat, Brest Métropole Habitat⁵ a accéléré la réhabilitation de grands ensembles afin de bénéficier des Prêts de Haut de Bilan Bonifiés⁹.

Enfin, la loi ELAN permettra aux bailleurs d'accompagner les collectivités afin de réaliser des interventions lourdes sur

l'habitat privé telles que du recyclage en îlot.

BMH consacre chaque année 13 millions d'euros à la réhabilitation et l'amélioration de son parc immobilier, mais en contrepartie a dû légèrement diminuer la production neuve, tout en augmentant le nombre de PSLA⁹.

Anne-Katrin LE DOEUFF

Il convient effectivement de continuer à porter des orientations stratégiques au travers du PDH et des PLH, alors que la loi ELAN induit un risque de moindre prise en compte du contexte local, ce contexte de centralisation de la décision pourrait impacter négativement les territoires. Ce risque est renforcé par la rationalisation du secteur HLM par l'Etat. Il me semble représenter une forme de transfert de charges vers les collectivités locales.

4 La vente de logements HLM, une nouvelle ressource ou une évaporation des aides publiques ?

La loi ELAN affiche des objectifs conséquents en matière de vente de logements sociaux. Quelles règles permettent d'encadrer ces ventes ?

Agnès FRAYSSE¹⁰

La loi demande effectivement aux bailleurs sociaux de passer de 8 000 à 40 000 ventes de logements sociaux (à l'échelle nationale) chaque année afin de dégager de nouvelles ressources. Cet objectif semble inatteignable, notamment au regard des règles encadrant ces ventes. Ainsi, un bailleur social ne pourra pas vendre un logement trop énergivore (au-delà de l'étiquette E) sans l'avoir réhabilité au préalable. Il ne sera pas non plus possible de vendre un logement de moins de dix ans, afin de préserver les fonds publics qui ont permis de les produire. Ce délai est modeste au regard du cycle de vie des bâtiments.

Il convient de noter que, suite au vote de la loi ELAN, les ventes resteront comptabilisées durant dix ans pour atteindre les objectifs de la loi SRU. La loi ELAN supprime l'accord obligatoire des élus locaux pour ces ventes, ainsi que l'avis de France Domaine concernant le prix fixé, excepté concernant les ventes en bloc et les logements fléchés dans le cadre des CUS¹¹.

Gildas LEGRAND

Dans les faits, un bailleur social local ne vendra jamais une partie de son parc immobilier sans obtenir l'autorisation, même tacite, de la commune concernée. La logique sera différente pour des bailleurs sociaux régionaux ou nationaux.

Armelle HURUGUEN

La présence d'élus dans les conseils d'administration des offices HLM permet en théorie de garantir la prise en compte de l'avis des communes. Le problème est que la montée en puissance des intercommunalités induit un risque de non prise en compte de la volonté de certaines communes.



Photo : Finistère Habitat

Gildas LEGRAND

L'OPAC Quimper-Cornouaille a engagé une politique de vente d'une partie de son parc dès la fin des années 80 dans le quartier de Kermoysan, une ancienne ZUS. L'objectif était de renforcer la mixité sociale au sein du quartier qui comprenait quasi exclusivement du logement social en collectif, bien plus que de dégager des ressources financières. Environ 500 des 1 800 logements du parc social de ce quartier ont été vendus à un prix attractif (environ 700 €/m², soit 45 000 € pour un T3). Ces logements font partie d'une dizaine de copropriétés comptant entre 20 et 80 logements, dont l'OPAC est demeuré syndic. Ces ventes ont permis de faire revenir dans le quartier des ouvriers et des employés qui l'avaient quitté. Ces actifs souhaitaient notamment être propriétaires de leur logement lors de leur départ en retraite quand leurs ressources diminueraient.

« Environ 500 des 1 800 logements du parc social de Kermoysan ont été vendus à un prix attractif »

La démarche ne s'inscrivait donc pas dans la logique financière affichée par la loi ELAN. En effet, les ressources dégagées ne permettent pas de produire 2 voire 3 logements à partir de la vente d'un logement comme cela peut-être affiché. Cependant, la réussite d'une telle démarche impose de vendre des logements situés dans des immeubles dans lesquels aucune rénovation majeure ne devra être menée dans les 15 ou 20 années suivant la vente, c'est-à-dire dans lesquels des travaux conséquents ont été réalisés avant la vente. La démarche a été un succès. En particulier, ces copropriétés sont globalement dans un meilleur état que les copropriétés traditionnelles et certains propriétaires ont pu revendre leur bien en réalisant une plus-value. Les premières copropriétés ont une trentaine d'années et elles fonctionnent bien. Un certain nombre de ventes ont eu lieu et il n'y a eu aucune perte, voire une légère plus-value.

La question de la gestion des copropriétés issues de la vente HLM est donc importante comme en témoigne l'exemple de Kermoysan. Comment les ventes de logements peuvent-elles être envisagées dans un habitat plus dispersé ?

Hervé COUPLÉ

Finistère Habitat a pour l'instant vendu des pavillons et va mener sa première vente d'immeuble collectif. Une trentaine de logements sont cédés chaque année. Cette démarche permet de répondre aux souhaits de certains locataires dans leur parcours résidentiel. 65 % des biens mis en vente sont achetés par des locataires du parc et les prix de vente sont faibles. La réglementation impose désormais de vendre des pavillons respectant une performance énergétique minimale (au moins E).

Armelle HURUGUEN

Les représentants des locataires ne laissent jamais passer la question de la qualité des logements vendus.

Tifenn QUIGUER

Nous savons vendre des logements pour accompagner un parcours résidentiel et nous l'avons fait dans le cadre du premier programme de l'ANRU dans un souci de mixité sociale pour un quartier.

En revanche, les objectifs de la loi ELAN semblent totalement inappropriés, car il est impossible d'envisager la vente du parc permettant de loger les plus modestes pas plus que celui qui propose des loyers plus élevés et fait ainsi rentrer des recettes chez le bailleur.

La vente du parc conduirait à diminuer les recettes de BMH, dans un contexte où les récentes évolutions réglementaires ont pesé très défavorablement sur les finances des bailleurs. Enfin, nous ne souhaitons pas confier à un défaiseur national le soin de vendre notre parc social. Dans ces conditions, nous ne souhaitons pas nous engager dans un programme massif de vente de logements.



Photo : OPAC de Cornouaille

Gildas LEGRAND

Les ventes de logements ne permettront pas d'autofinancer de nouvelles constructions. De plus, il ne sera pas possible de mettre en vente un grand nombre de ces logements sans déstabiliser le marché de l'ancien. Enfin, il convient de vérifier la solvabilité des acquéreurs. Néanmoins, ces ventes peuvent représenter une solution dans certains cas bien particuliers, mais en évitant de vendre « les bijoux de famille » et « les casseroles ».

Anne-Katrin LE DOEUFF

La loi ELAN propose une vision centralisée et plus libérale du sujet puisqu'elle conduit à supprimer le véto des collectivités locales, ainsi que le verrou de France Domaine. Surtout, elle conduit à basculer dans une logique de moyen, dans laquelle la vente deviendra un objectif en soi. Ainsi, certaines sociétés HLM nationales se sont fixé des objectifs de vente, et pourraient au travers de ventes parfois un peu précipitées faire courir le risque de se retirer de certains territoires ou de vendre des biens d'une qualité médiocre risquant de générer des charges importantes pour les acquéreurs à moyen terme. La question du devenir des copropriétés ainsi créées se posera à terme.

Ces risques semblent néanmoins plus mesurés en Bretagne en raison des collaborations étroites menées entre les organismes et les collectivités locales. Il conviendra ainsi que les collectivités locales se saisissent de la question de la vente pour l'accompagner, voire l'encadrer. On note aussi la représentation des associations de locataires dans les conseils d'administration des organismes HLM, la forte présence d'Offices Publics de l'Habitat, qui plus est dans un territoire où la tension spéculative est faible et les politiques locales de l'habitat bien développées. Il reviendra également aux collectivités locales de réguler le marché qui sera créé par la loi ELAN afin de coordonner l'action des différents organismes HLM.

Enfin, le bail réel solidaire, est un nouvel outil d'accession à la propriété qui répond à deux grands enjeux : une accession maîtrisée et sécurisée et une régulation de la spéculation grâce à des mécanismes d'encadrement à la revente. Ce mode d'accession à la propriété administré constituera un outil puissant pour permettre une accession à la propriété dans des zones sous tension, ou au contraire d'éviter que des ménages s'engagent dans une acquisition dépassant leurs moyens ou dans des secteurs à risque. Il présente un intérêt majeur dans un contexte de vente HLM.

En guise de conclusion, intervention d'Armelle HURUGUEN Vice-présidente, Présidente de la commission territoires et environnement.

En matière de logement, plusieurs lois ont, successivement, conduit les intercommunalités vers davantage de compétences. La loi ELAN a eu pourtant bien peu de considération pour les établissements publics de coopération intercommunale. On ne peut que le regretter. Les collectivités sont dans leur rôle quand elles interviennent en matière de régulation.

À cet égard, la récente Conférence des financeurs installée par le Conseil Départemental permet de défendre les orientations du Département en matière de logement social et de construire les solidarités, notamment au travers du Plan Départemental de l'Habitat.

La réflexion relative à la typologie des logements à produire pour répondre à l'évolution des besoins est fondamentale. Répondre à ces besoins est prioritaire pour les femmes et les hommes qui veulent accéder à un logement. Ça l'est aussi parce que le logement est un des éléments centraux de la cohésion entre des territoires aux caractéristiques très diverses.

**Notes :**

¹ **CIA** : Conférence Intercommunale des Attributions.

² **CIL** : Conférence Intercommunale du Logement.

³ **LEC** : Loi Égalité et Citoyenneté.

La Conférence Intercommunale des Attributions et la Conférence Intercommunale du Logement sont des instances créées par la Loi Égalité et Citoyenneté du 19/01/2017. La LEC a parachevé la réforme des politiques d'attribution de logements sociaux engagée dès 2014.

⁴ **1,44 demandes** : On estime que la tension apparaît à partir de 2 demandes pour une attribution.

⁵ **PLAI O** : Le Prêt Locatif Aidé d'Intégration ordinaire est un financement du logement social qui permet la production de logement à des loyers qui répondent le mieux aux ressources des ménages (4,51 €/m²SU en zone 3). Le financement de droit commun est le PLUS qui produit des loyers un peu plus élevés (5,18 €/m²SU en zone 3). Les PLAI O représentent 35 % de la production.

⁶ **Brest Métropole Habitat** : Principal bailleur social de la Métropole.

⁷ **RLS** : Réduction du Loyer de Solidarité prévue dans le cadre de la loi de finance 2018.

⁸ **Prêts de Haut de Bilan Bonifiés** : Enveloppe exceptionnelle décidée par les pouvoirs publics afin de soutenir les investissements des organismes d'HLM dans un contexte économique difficile lié à la mise en place de la réduction de loyer de solidarité (RLS).

⁹ **PSLA** : Le Prêt Social Location-Accession est un dispositif d'accession sécurisée à la propriété porté par les bailleurs sociaux.

¹⁰ **Agnès FRAYSSE** : Chargée de mission à l'ADO HLM.

¹¹ **CUS** : La convention d'utilité sociale est le cadre de contractualisation avec l'Etat et certaines collectivités locales pour les organismes d'HLM.

LES OBSERVATOIRES | HABITAT

Direction de la publication : Benjamin Grebot | **Réalisation :** Pascale Chodzko |
Maquette et mise en page : Dominique Gaultier

Contact : ADEUPa Brest-Bretagne | 18 rue Jean-Jaurès - 29200 Brest | **Tél :** 02 98 33 51 71
pascale.chodzko@adeupa-brest.fr

Dépôt légal : 1^{er} trimestre 2019 | **Réf :** 19/014 | **Site web :** www.adeupa-brest.fr

