
DEBAT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2025

DELIBERATION N° CA 2024 M10 44

Conseil d'Administration du 29 octobre 2024

Membres délibérants présents :

Mesdames Françoise AUBIN, Marie-France BOMMERT, Marie-Thérèse CHERIAUX-GOUBIN, Brigitte DEMEURANT COSTARD, Blandine DONNET, Sylvie GUIGNARD, Martine HUBERT, Nadège LANGLAIS, Chantal LE POEC, Marie-Chantal NACIRI, Gaëlle ROUTIER, Valérie RUMIANO.

Messieurs Daniel BARON, Bruno BEUZIT, Jean-Claude DAUPHIN, Stéphane FAVRAIS, Jean-Yves GATHIGNOL, Jean-Claude GUILLOT, Guillaume HAMON, Paul LE BIHAN, Jean-Jacques LEGUERN.

Membres excusés ayant donné pouvoir :

Mme Fanny CHAPPE donne pouvoir à Mme Gaëlle ROUTIER
Mme Nicole LECLERC donne pouvoir à M. Jean-Claude GUILLOT
M. Loïc LENOUEL donne pouvoir à M. Guillaume HAMON
M. Thierry SAVIDAN donne pouvoir à Mme Françoise AUBIN

Membres excusés sans pouvoir :

Mme Véronique CADUDAL
Mme Sandra LE NOUVEL

Membres consultatifs présents :

M. Jean-Denis MEGE, Directeur Général
Mme Gwenaël HERVOUET - Représentante de M. Le Préfet
Mme Céline SALLE, représentante du CSE

Assistaient à la séance :

M. Pierre PESTEL, Directeur financier
M. François AUSSANAIRE, Directeur de la Clientèle et des Territoires
Mme Anne GIRAUD, Directrice des ressources internes et la politique RSE
Mme Emmanuelle DRUILLENNEC, Directrice du Patrimoine
M. François BRACQ, Direction des finances
Mme Lydia ALLORY, Assistante Direction Générale

Vu l'article R421-16 du Code de la Construction et de l'Habitation (CCH),

Vu l'article R 423- du Code de la Construction et de l'Habitation.

Le présent rapport expose les grandes orientations dans lesquelles s'inscrit la préparation du budget de l'exercice 2025 de l'Office Public de l'Habitat (OPH) Terres d'Armor Habitat, aussi bien en fonctionnement qu'en investissement.

1. Principes budgétaires :

L'article R*423-6 du Code de la Construction et de l'Habitation, relatif aux dispositions financières et comptables applicables aux OPH, prévoit que « le Conseil d'Administration (CA) délibère sur les orientations générales du budget dans un délai de deux mois précédant l'examen de celui-ci ».

Ce débat doit permettre à l'assemblée délibérante :

- De débattre des orientations budgétaires qui préfigurent des priorités qui seront inscrites dans le budget ;
- D'être informée sur l'évolution de la situation financière de l'EPIC.

Il donne également l'occasion aux administrateurs de s'exprimer sur la stratégie financière de l'Office.

2. Les éléments de contexte :

2.1. Un contexte législatif stable mais pesant

Tous d'abord, le projet de loi de finances pour 2025 ne prévoit pas de réforme fiscale importante pour l'activité des bailleurs sociaux. Cependant, les effets des lois de finances précédentes perdurent :

- La **Réduction de Loyer de Solidarité (RLS)** applicable aux locataires de logements ouvrant droit aux aides personnalisées au logement (APL). En contrepartie, le montant de l'APL versée au bailleur est diminué de 98 % du montant de la RLS. Impact annuel de près de 4,7 M€.

- Les **cotisations à la Caisse de Garantie du Logement Locatif Social (CGLLS)** : pour les années 2020 à 2024, Action Logement s'est substitué à une partie des cotisations versées à la CGLLS par les bailleurs sociaux afin de financer le Fonds National des Aides à la Pierre (FNAP) à hauteur de 300 M€ jusqu'en 2023, puis 150 M€ en 2024. Cette prise en charge cessant en 2025, il faut s'attendre à une hausse de nos cotisations à la CGLLS comprise entre 400 et 450 k€.

- La **hausse de la TVA à taux réduit de 5,5 % à 10 %** : ce relèvement concerne l'ensemble des opérations achevées depuis le 1^{er} janvier 2018, étant entendu qu'elles doivent être « liquidées au plus tard le dernier jour du sixième mois qui suit celui au cours duquel est intervenu l'achèvement de l'immeuble, sans qu'aucune prorogation ne puisse être accordée par l'autorité administrative ». Le taux de TVA a été ramené à 5,5 % au lieu de 10 % pour les logements financés en PLAI, les opérations d'acquisition-amélioration et les logements appartenant à une opération NPNRU.

Cette perte de recettes et ces charges supplémentaires continuent d'impacter fortement notre capacité d'investissement et grèvent de manière sensible notre autofinancement net.

2.2. Une conjoncture économique en voie de stabilisation

Depuis 2020, la crise sanitaire et les conflits géopolitiques sont venus révolutionner le paysage économique mondial et français. Des difficultés d'approvisionnement, conjuguées à

la reprise importante de l'activité économique post-confinement ont entraîné des manques de matières premières et eu pour effet une envolée des cours des matériaux de construction, une crise de l'énergie et une inflation galopante.

L'Office, comme tous les acteurs du bâtiment, subit donc des hausses importantes des coûts de revient de ses constructions neuves.

Après 4 années de fortes hausses, la désinflation se poursuit, selon l'INSEE, à un rythme plus rapide que prévu : l'inflation s'est établie à +1,9 % en août 2024 après +2,3 % en juillet. C'est la première fois depuis trois ans que l'inflation passe sous le seuil des 2 %. Elle s'établirait à +1,6 % sur un an en décembre 2024. L'indice de révision des loyers reflétant avec retard l'évolution des prix reste à un niveau plus élevé : + 3,26 % au second trimestre 2024.

L'indice du coût à la construction progresse encore de +7,2 % au 1^{er} trimestre 2024 puis 3,86 % au 2nd trimestre sur un an, mais l'indice BT01 tous corps d'état plus récent montre des signes de stabilisation des prix. Malgré cela, les réponses aux derniers appels d'offres demeurent élevées et assez limitées en nombre. Il est important de se rappeler que cet indicateur a progressé de 17,35 % depuis janvier 2020.

2.3. Un taux du livret A prévu en légère baisse

Le taux de rémunération du Livret A est calculé deux fois par an en faisant la moyenne entre, d'une part, le taux d'inflation moyen des six derniers mois et, d'autre part, la moyenne des taux interbancaires, auxquels les banques s'échangent de l'argent à court terme.

Pour rappel, le taux, qui était encore de 0,5 % en janvier 2022, est passé à 1 % au 1^{er} février 2022 puis à 2 % au 1^{er} août 2022 et enfin 3 % au 1^{er} février 2023, soit une multiplication par 6 en un peu plus d'un an.

Face au contexte inflationniste et dans le but de ne pas pénaliser davantage les bailleurs sociaux, le gouvernement a maintenu le taux de rémunération du livret A à 3 % jusqu'en janvier 2025.

En raison du repli, et de la croissance et de l'inflation en zone Euro, la Banque Centrale Européenne a engagé la décre de ses taux d'intérêt : son principal taux directeur, après avoir culminé à 4,5% en 2023 est revenu à 3,65%. Les taux consentis par les banques se sont aussi détendus et la reprise des prêts immobiliers aux particuliers s'engage timidement. Le taux du Livret A devrait redescendre dès février prochain (estimation à 2,7 %) et peut être encore en août 2025.

Au 1^{er} octobre 2024, la dette de l'Office indexée sur le Livret A représente 76 % de l'encours, soit plus de 455 M€. Si la baisse de taux se confirme en 2025, l'impact sur nos intérêts sera de l'ordre de 400 k€. Cependant, avec le dispositif de double révisabilité des prêts de la Banque des Territoires, les échéances seront quasiment stables : lorsque les taux montent, les intérêts sont plus élevés mais nous remboursons moins de capital, et inversement en cas de baisse de taux.

2.4. Les politiques budgétaires et monétaires

Le résultat des élections législatives ouvre une période d'incertitude sur les orientations politiques du gouvernement et sa capacité à les mettre en œuvre. Le Conseil de l'Union Européenne a validé fin juillet la proposition de la Commission d'engager une procédure pour déficit excessif à l'encontre de la France. Le gel des crédits pour la rénovation, intervenu dès

cette année, est peut-être annonciateurs d'autres restrictions budgétaires pour le logement dans les années à venir.

Les collectivités locales pourraient continuer à être « contraintes » par la prochaine Loi de Finance à participer à réduire leurs dépenses pour limiter les déficits publics. En outre, l'affaiblissement du nombre de transactions affecte le montant des droits de mutation perçus par les départements.

A l'échelle de Terres d'Armor Habitat, il nous faut saluer le fort investissement du Conseil Départemental, des EPCI et des communes du département qui accompagnent financièrement l'Office dans sa production de logements locatifs sociaux, de structures d'hébergement collectif ainsi que pour les réhabilitations.

Une convention de partenariat a été signée courant 2023 entre le Département des Côtes d'Armor et l'Office pour l'attribution de subventions d'investissement totalisant 2,5 M€/an pendant 5 ans. Sans rentrer dans le détail, cette participation est apportée avec la contrepartie d'une production annuelle de 180 logements neufs, en priorisant les petites typologies, et d'un programme annuel de réhabilitation de 250 logements.

SBAA a abondé ses financements avec le dispositif « Booster l'habitat » qui apporte une aide exceptionnelle de 1,55 M€ permettant de débloquer la mise en chantier de 344 logements locatifs sociaux sur 9 communes de son territoire (173 neufs et 171 réhabilitations).

LTC a également attribué des subventions exceptionnelles dans le cadre d'un plan « Boost » pour permettre la réalisation de programmes déficitaires totalisant 39 logements. L'aide exceptionnelle s'élève à 488 k€, complétée par 248 k€ des 5 communes d'implantation des opérations.

2.5. L'orientation de l'activité du secteur de la construction et du logement

2.5.1. A court terme

Le repli du nombre de permis de construire délivrés au cours des 12 derniers mois se poursuit : -12,1 % sur un an, après -23 % l'an dernier à la même époque. Le nombre de mises en chantier se contracte également : -20,2 %.

Si le secteur du logement social n'est plus en mesure de jouer un rôle habituellement contracyclique majeur pour le secteur du bâtiment, le ralentissement de son rythme d'investissement est moindre que celui des autres acteurs de l'immobilier.

Les difficultés pour les acquéreurs à emprunter bloquent bon nombre de projets immobiliers de promoteurs privés qui se retournent vers les bailleurs sociaux pour tenter de vendre « en masse » leurs logements. L'Office est donc fortement sollicité depuis début 2024 pour acheter des logements en VEFA à des prix inférieurs de 20 à 25 % à nos opérations en maîtrise d'ouvrage interne.

Selon une étude commandée par la Banque des Territoires et l'USH, le montant des investissements des bailleurs sociaux en maîtrise d'ouvrage direct (construction neuve et réhabilitation-rénovation) s'établit au 1^{er} semestre 2024 à 4,6 Mds €, niveau proche du 1^{er} semestre 2023. Le montant global des investissements au 2nd semestre 2023 par rapport au 2nd semestre 2022 a certes augmenté, mais en raison de l'inflation et non de l'activité.

En construction neuve, le nombre d'appels d'offres (AO) des bailleurs sociaux est revenu au même niveau que pendant la crise sanitaire. En réhabilitation, le nombre d'AO est en hausse en 2024 (+6,5 % au 1^{er} semestre) sans pour autant atteindre le niveau d'avant crise.

2.5.2. Perspectives à plus long terme

Sur un horizon de plus long terme, l'édition 2024 de l'étude Perspectives réalisée par la Banque des Territoires tout comme le Panorama du logement social présenté pour la première fois par l'ANCOLS se veulent rassurantes. Selon la conclusion de ces études, la branche du logement social serait en mesure de mener un ambitieux programme de réhabilitations à court et moyen termes afin de répondre aux exigences réglementaires de rénovations énergétiques des logements, tout en conservant un rythme soutenu de production neuve.

Une lecture attentive de l'étude de la Banque des Territoires interroge néanmoins sur les conditions et les implications des hypothèses retenues.

Tout d'abord, l'analyse porte pour la branche dans sa globalité et ne tient pas compte de l'hétérogénéité des situations des bailleurs sociaux.

En outre, le niveau d'investissement retenu est supérieur aux flux d'autofinancement. En conséquence, les bailleurs sociaux subiront une fragilisation financière, un endettement accru et une érosion progressive des fonds propres mobilisables (le « potentiel financier »).

Selon la Banque des Territoires « *les organismes devront probablement arbitrer entre constructions neuves et réhabilitations* ». Le scénario qu'elle retient privilégie leur effort d'investissement en rénovation « *au détriment des constructions neuves* », qu'elle évalue à 77 000 nouveaux logements chaque année entre 2024 et 2029, chiffre dont il convient de défalquer 14 000 ventes annuelles.

Les bailleurs sociaux sont donc supposés prioriser la trajectoire bas carbone sur la réponse quantitative aux besoins de logement social.

En avril 2024, le Conseil d'Administration de l'Office a arbitré un scénario visant à produire 330 logements locatifs neufs, à privilégier les remplacements de composants aux réhabilitations en portant l'enveloppe annuelle à 4,5 M€ et à développer progressivement la vente de logements dits « anciens ».

2.6. Un autofinancement net HLM limité

Malgré ce contexte général assez défavorable, mais qui se stabilise, notre Office a mis en œuvre une politique ambitieuse de production neuve, de réhabilitation, notamment thermique, et de remplacement de composants sur les logements mais aussi les établissements. Il convient aussi de noter que les dépenses d'entretien des dernières années sont d'un niveau supérieur à la moyenne nationale des OPH.

Pour financer ces investissements, Terres d'Armor Habitat a eu recours aux emprunts mais a surtout accentué la quote-part de fonds propres affectés aux opérations.

Quelques données financières :

Evolution de l'état de la dette d'emprunts locatifs (hors crédit relais) depuis 2019 :

TAH	2019	2020	2021	2022	2023	Variation sur 5 ans
Dettes financières (k€)	551 483	559 749	567 746	579 940	585 023	+33 540

Evolution des investissements locatifs cumulés (en k€) depuis 2019 :

TAH	2019	2020	2021	2022	2023	2024 (Prévisionnel)
Terrains	3 513	2 700	4 024	2 066	5 604	2 094
Constructions neuves + AA Logts	27 016	22 331	30 508	28 515	22 004	22 081
Réhabilitations/RC Logts	9 021	12 423	10 122	6 828	8 207	10 910
Etablissements/Gendarmeries (Neufs et réha/RC)	8 756	8 985	9 056	13 132	3 543	6 735
TOTAUX	48 306	46 439	53 710	50 541	39 358	41 820

Soit un niveau d'investissement annuel moyen de 47 M€.

Evolution de l'autofinancement Net HLM (en k€) depuis 2021 :

TAH	2021	2022	2023	Moyenne sur les 3 derniers exercices	Budget 2024 (au 30/09/2024)	Médiane des offices 2022	Médiane moyenne sur les 3 derniers exercices
Autofinancement Net HLM	11 421	12 144	9 171	-	9 288	-	-
Ratio annuel (%)	15,17	15,38	11,11	13,82	10,69	11,3	12,4

3. Les orientations budgétaires

Terres d'Armor Habitat se doit d'être présent sur l'ensemble de son territoire, aussi bien sur la production de logements neufs que sur la réhabilitation thermique, mais également auprès des structures d'hébergements collectifs et des casernes de gendarmerie.

Comme indiqué précédemment, les prix de revient de nos investissements, bien qu'assez stables depuis le début de l'année, restent élevés. Conjugués à des conditions de financement toujours élevées, entraînent un besoin en fonds propres important pour équilibrer nos opérations.

Le principe de Terres d'Armor Habitat depuis des décennies, et qui lui a permis d'être en bonne santé financière et économiquement stable, est de contraindre les investissements par le niveau des fonds propres injectés dans les programmes. A cet effet, le montant annuel des fonds propres disponibles est théoriquement défini, de manière prévisionnelle et prudentielle, par le niveau d'autofinancement net HLM généré par l'exercice de référence.

Dans le contexte économique actuel et pour répondre aux attentes des territoires, il nous a fallu déroger à ce principe et puiser dans nos réserves. Bon nombre de projets ont été menés avec les communes durant cette période fortement inflationniste et, pour les mener à terme, nous avons dû accepter temporairement des équilibres d'opération très fragiles.

Au-delà des opérations déjà programmées, si nous nous limitons strictement au niveau de l'autofinancement net d'un exercice pour financer nos programmes de l'année suivante, nous devons constamment revoir à la baisse le nombre de logements produits ou le nombre de logements réhabilités.

Pour l'exercice 2024 en cours, l'autofinancement net est estimé à hauteur de 9,3 M€, pour un potentiel financier à terminaison qui était de 57 M€ au 31/12/2023.

Les opérations de constructions neuves prévues dans le cadre de la projection VISIAL pour des livraisons en 2026 et 2027 nécessitent une mise de fonds propres de 7,1 M€ en 2025 (Les fonds propres étant injectés au moment de l'ordre de service, donc entre 12 et 24 mois avant livraison).

Par ailleurs, l'Office doit également consacrer 8,2 M€ de fonds propres supplémentaires afin de couvrir en 2024 :

- Les travaux de réhabilitations thermiques : 1,4 M€
- Les renouvellements de composants des logements : 4,8 M€
- Les travaux de réhabilitation et RC des foyers et gendarmeries : 2 M€

Le besoin en fonds propres estimé pour 2025 s'établit donc à 15,3 M€ (hors investissements internes) pour des fonds propres générés en 2024 estimés à 9,3 M€.

L'écart (6 M€) se traduira nécessairement par un prélèvement sur le potentiel financier.

Cette situation n'est pas viable sur le long terme mais des leviers permettant de développer nos ressources ont bien été activés, conformément aux orientations patrimoniales à moyen terme validées lors du CA du 16/04/2024.

Considérant tous les éléments précités, les orientations portent sur :

➤ Une **production neuve** à un niveau d'environ 330 logements, conditionnée aux aides des collectivités, en conservant malgré tout une cohérence entre les besoins du marché, des territoires et les autorisations de programmes allouées.

Cette activité est encore, aujourd'hui plus qu'hier, fortement dépendante des conditions futures de financement et d'exonérations fiscales retenues par l'Etat et les délégataires à la pierre et intimement corrélées aux politiques volontaristes d'aides au logement social retenues par les collectivités locales.

➤ La poursuite de la **requalification urbaine** mais à un rythme moins soutenu, en étalant les opérations dans le temps, en concertation avec nos partenaires. Il ne faut pas oublier que ce sont nos programmes les plus anciens qui génèrent le plus de résultats puisque les emprunts qui les ont financés sont souvent intégralement remboursés.

Entre 2025 et 2027, 249 logements sont prévus en démolition.

➤ Une politique d'**entretien** et de **réhabilitation** de notre patrimoine à un niveau plus mesuré. Elle intègre l'amélioration de la performance énergétique des immeubles et des conditions d'habitat, la sécurité et l'accessibilité liée au vieillissement de la population. Cependant, une réserve est de rigueur : celle de pouvoir supporter financièrement la multiplication des contraintes normatives, techniques et réglementaires qui pèsent sur les organismes (la palette étant très large, de l'amiante à la RE2020...).

Après une année 2024 impactée par les dépenses de remplacement de chaudières (environ 900 pour plus de 1,5 M€) qui ont fait dépasser le budget primitif, le niveau des dépenses d'entretien du patrimoine devrait retrouver le niveau prévisionnel initial de Visial. Les remplacements de chaudières prévues en 2025 se feront par ensemble immobilier, ce qui permettra d'immobiliser les dépenses.

➤ La poursuite des relations fortes et de l'**accompagnement de l'action sociale** du Conseil Départemental par la construction et la restructuration de **logements adaptés** vers un public ciblé et d'**établissements** destinés aux personnes âgées et aux personnes handicapées.

➤ Une maîtrise des **charges de fonctionnement** (Frais de gestion) après des exercices 2023 et 2024 en hausse. Le développement de la **qualité de service** génère également de nouveaux frais, notamment par la location (et l'acquisition) de locaux pour nous permettre d'être au plus près des locataires et au cœur des territoires (Lannion, Paimpol, Loudéac, Saint-Brieuc, Ploufragan, Lamballe, Dinan et Tréguen).

➤ Une maîtrise des **frais de personnel** dont l'évolution doit être en phase avec celle du chiffre d'affaires puisque nos ratios sont dans la médiane des OPH.

L'année 2024 a été marquée par une évolution forte des frais de personnel (le Centre de Relations Clients a été redimensionné pour atteindre l'effectif nécessaire à la prestation attendue) et du recours au personnel intérimaire (les agences se sont vues dotées de moyens humains supplémentaires pour améliorer le traitement des demandes d'interventions techniques). Une analyse des besoins doit permettre de déterminer la nécessité de pérenniser

les postes en intérim sur leurs missions actuelles ou sur des fonctions proches, et ce dans le cadre du travail mené sur la stabilisation des agences.

Terres d'Armor Habitat s'efforcera, sur la base des éléments financiers qui vous seront présentés à l'occasion du vote du budget annuel, de construire un EPRD 2025 assurant, au regard du contexte socio-économique dans lequel évoluent les bailleurs sociaux, la poursuite et la mise en œuvre de nos quatre axes fondamentaux :

1. L'accès favorisé au logement et le maintien accompagné dans les lieux des ménages, dont certains se trouvent de plus en plus en difficulté.
2. L'équilibre territorial d'une offre de logements adaptés aux besoins des populations et tenant compte des enjeux locaux.
3. La construction et la réhabilitation du parc locatif social.
4. La promotion de procédés constructifs innovants et du développement durable.

J'invite les membres du Conseil d'Administration à débattre sur les orientations générales proposées.

Considérant ce qui précède, il est proposé au Conseil d'Administration :

- De valider les orientations générales proposées.

Le Conseil d'Administration

Après en avoir délibéré

- Valide les orientations générales proposées.

Vote à l'unanimité

