

DEBAT D'ORIENTATIONS BUDGETAIRES 2026

PROJET DELIBERATION N° CA 2025 M10 56
Conseil d'Administration du 21 octobre 2025

Membres délibérants présents :

Mesdames Françoise AUBIN, Marie-France BOMMERT, Marie-Thérèse CHERIAUX-GOUBIN, Martine HUBERT, Nadège LANGLAIS, Marie-Chantal NACIRI, Gaëlle ROUTIER, Valérie RUMIANO.
Messieurs Bruno BEUZIT, Jean-Claude DAUPHIN, Stéphane FAVRAIS, Jean-Yves GATHIGNOL, Jean-Claude GUILLOT, Guillaume HAMON, Loïc LENOUEVEL, Thierry SAVIDAN

Membres excusés ayant donné pouvoir :

Mme Sylvie GUIGNARD donne pouvoir à Mme Gaëlle ROUTIER
Mme Fanny CHAPPE donne pouvoir à Mme Gaëlle ROUTIER
Mme Brigitte DEMEURANT COSTARD donne pouvoir à Mme Martine HUBERT
Mme Blandine DONNET donne pouvoir à Mme Nadège LANGLAIS
Mme Véronique CADUDAL donne pouvoir à Mme Valérie RUMIANO
M. Paul LE BIHAN donne pouvoir à M. JC DAUPHIN
Mme Chantal LE POEC donne pouvoir à Mme MF BOMMERT

Membre excusé sans pouvoir :

M. JJ LE GUERN

Membres absents sans pouvoir :

Mme Sandra LE NOUVEL
Mme Nicole LECLERC
M. Daniel BARON

Membres consultatifs présents :

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

Assistaient à la séance :

M. Pierre PESTEL, Directeur financier
M. François AUSSANAIRE, Directeur de la Clientèle et des Territoires
Mme Sophie CALFORT, Responsable Ressources Humaines
M. François BRACQ, Direction des finances
Mme Emmanuelle DRUILLENNEC, Directrice du Patrimoine
Mme Lydia ALLORY, Assistante Direction Générale

Le présent rapport expose les grandes orientations dans lesquelles s'inscrit la préparation du budget de l'exercice 2026 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 politique, et donc législatif, incertain

Tous d'abord, le contexte politique actuel ne permet pas d'avoir de certitudes sur le projet de loi de finances pour 2026. En l'état actuel de sa présentation au Conseil des ministres du 14 octobre, les ponctions opérées sur les organismes HLM en 2026 atteindraient un niveau record. Sans oublier les effets des lois de finances précédentes qui 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.

Sur l'année 2025, l'arrêté du 21 mai 2025, fixant les montants de la RLS au 1^{er} juin 2025, est venu concrétiser la baisse des montants de RLS, actée par la loi de finances 2025. Le montant annuel de RLS attendu par l'Etat est ainsi passé de 1,3 Md€ à 1,1 Md€, soit une économie estimée à près de 720 k€ pour TAH.

Pour le budget 2026, la réduction 2025 n'est pas prévue d'être reconduite, le PLF 2026 prévoyant une baisse du budget APL, en toute hypothèse, liée à une hausse de la RLS.

- Un coût de construction accru par la **hausse de la TVA depuis 2018** et une **surpondération par rapport à l'inflation**. La loi de finance 2018 avait revalorisé la TVA sur la construction de logements sociaux de 5,5 % à 10 %. Depuis le 1^{er} janvier 2020, la TVA est ramenée de nouveau à 5,5 % pour les logements les plus sociaux financés en PLAI, les logements en Quartier Prioritaire de la Ville, ainsi que les acquisitions-améliorations des logements PLUS. Elle est maintenue à 10 % pour la production des autres catégories de logements (PLUS et PLS).

Au-delà de cet impact du relèvement de la TVA, le secteur de la construction a été marqué par une hausse élevée des coûts de la construction, supérieure à l'évolution de l'inflation. L'indice des coûts de la construction (ICC) a en effet progressé de près de 4 % par an en moyenne sur la période 2017-2024, alors que sur la même période l'inflation annuelle a augmenté de 2,3 % en moyenne.

Cette évolution se reflète directement dans les prix de revient moyens observés au niveau national dans la construction d'un logement social familial qui s'établit à 176 k€ en 2024, après 167 k€ en 2023, 159 k€ en 2022, 149 k€ en 2021, 145 k€ en 2020, à comparer avec 138 k€ en 2017 avant la hausse de TVA, soit une évolution de 27,5% en sept ans.

Il en va de même en ce qui concerne les coûts unitaires des opérations de réhabilitations, qui ont augmenté de 80 % entre 2017 et 2024 pour les rénovations lourdes, même si elles sont également plus ambitieuses sur les dernières années afin de répondre aux exigences réglementaires, et donc intrinsèquement plus coûteuses.

- Les incertitudes pesant sur le **financement public** des projets de construction et de réhabilitation du logement social se sont renforcées en 2025, notamment en raison de la fragilité des comptes publics et de l'avenir incertain du Fonds National des Aides à la Pierre.

Le FNAP, principal outil de financement des aides à la pierre, subit le désengagement progressif de l'État depuis 2018 et l'arrêt de la contribution d'Action Logement en 2024. En l'état actuel des financements, il ne sera pas en mesure de faire face à ses engagements à partir de 2026. Le projet de loi de finances 2026 ne prévoit aucune participation de l'Etat sur ce fonds et les bailleurs sociaux seraient donc amenés à compenser ce désengagement par le versement de 300 M€ de cotisations supplémentaires à la CGLLS (contre 75 M€ en 2025). Pour TAH, l'impact est estimé à une ponction d'environ 250 k€ via la cotisation à la CGLLS.

2.2. Une conjoncture économique en cours de stabilisation mais qui reste pénalisante

Après quatre années de forte inflation « post-covid », la désinflation se poursuit en 2025, selon l'INSEE, l'inflation est quasiment stable depuis un an. Elle s'est établie à +1,2 % en septembre 2025, après +0,9 % en août et +1,0 % en juillet. Elle s'établirait à +1,3 % sur un an en décembre 2025 puis remonterait légèrement à 1,6 % en 2026 et 1,9 % en 2027. L'indice de révision des loyers reflétant avec retard l'évolution des prix, reste à un niveau plus mesuré : + 1,04 % au second trimestre 2025.

Comme précédemment évoqué, l'ICC, après une forte hausse en 2023-2024, montre des signes de stabilisation, mais reste à un niveau élevé, impactant le coût des projets de construction et de réhabilitation.

Sur plus longue période, on retrouve également ce décrochage entre évolution de l'ICC et évolution de l'inflation : l'ICC a progressé en moyenne de 2,8 % par an sur la période 2004-2024, contre 1,6 % par an en moyenne pour l'inflation hors tabac. Cela illustre le caractère structurel de cette déconnexion entre les deux indices, au détriment du secteur de la construction.

L'indice BT01 « tous corps d'état » reste relativement stable sur les 12 derniers mois avec une évolution limitée à +1,4 % en juillet 2025. Il est tout de même important de se rappeler que cet indicateur a progressé de 19,32 % depuis janvier 2020.

2.3. Un taux du livret A plus favorable

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.

En raison du repli, et de la croissance et de l'inflation en zone Euro, la Banque Centrale Européenne a engagé la décrue de ses taux d'intérêt : son principal taux directeur, après avoir culminé à 4,5 % en 2023 est revenu à 2,15 %. Les taux consentis par les banques se sont aussi détendus et la reprise des prêts immobiliers aux particuliers se poursuit timidement.

Après une période d'augmentation du taux du Livret A, multiplié par 6 entre janvier 2022 et février 2023 en passant de 0,5 % à 3 %, la courbe s'est inversée depuis le 1^{er} février 2025. A cette date, une 1^{ère} baisse de taux s'est établie à 2,4 %, puis à 1,70 % depuis le 1^{er} août 2025.

En l'état actuel des projections, le taux pourrait s'établir aux alentours de 1,3 % au 1^{er} février 2026 puis remonter en août 2026 aux environs du niveau en cours.

Au 1^{er} octobre 2025, la dette de l'Office indexée sur le taux de rémunération du Livret A représente 78 % de l'encours, soit plus de 481 M€. Si la baisse du taux du Livret A se confirme en 2026, l'impact sur nos intérêts sera de l'ordre de 270 k€, mais, avec le principe de double révisabilité des prêts de la Banque des Territoires, les échéances ne baisseront pas d'autant : lorsque les taux montent, les intérêts sont plus élevés mais nous remboursons moins de capital ; quand les taux baissent, c'est l'inverse, nous remboursons moins d'intérêts mais plus de capital.

2.4. Les politiques budgétaires et monétaires

L'incertitude politique persiste, notamment sur la capacité du gouvernement à mettre en œuvre les réformes structurelles nécessaires pour réduire le déficit public. Les collectivités locales sont toujours invitées à participer à l'effort de maîtrise des dépenses publiques, ce qui pourrait limiter leurs marges de manœuvre budgétaires.

A l'échelle de Terres d'Armor Habitat, il nous faut une nouvelle fois souligner 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.

Pour rappel, 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.

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

2.5.1. A court terme

D'après les statistiques publiques du logement, en août 2025, les autorisations de logements baissent légèrement par rapport à juillet (- 1,4 %) et s'établissent à 33 862 unités. Ce repli est le 2^{ème} consécutif après la baisse observée de 5 % en juillet mais elles restent toutefois à un niveau proche de début 2023, compte tenu du dynamisme observé en début d'année après deux années peu favorables.

De septembre 2024 à août 2025, 365 179 logements ont été autorisés à la construction, soit 14 % de moins que la moyenne des cinq années précédentes. En août 2025, 30 192 logements auraient été mis en chantier, soit une augmentation de 21,5 % par rapport à juillet, après une légère hausse, de 1,5 %, le mois précédent. Cette hausse concerne les logements individuels comme les logements collectifs.

Concernant les logements collectifs uniquement, si les ouvertures de chantiers progressent de 19,3 % en août par rapport à juillet, sur douze mois le cumul demeure en net repli de 17,4 % par rapport à la moyenne des cinq dernières années.

Ces données traduisent les difficultés pour les promoteurs privés à commercialiser leurs programmes auprès des particuliers. Ceux-ci se tournent donc vers les bailleurs sociaux pour leur vendre des logements « en masse », au-delà de la part sociale réglementaire. L'Office est toujours fortement sollicité pour acheter des logements en VEFA à des prix inférieurs de 15 à 20 % à nos opérations en maîtrise d'ouvrage interne.

2.5.2. Perspectives à plus long terme

Sur un horizon à plus long terme, l'édition 2025 de l'étude Perspectives réalisée par la Banque des Territoires conclut que le secteur du logement social devra arbitrer entre la construction neuve et la réhabilitation énergétique du parc existant pour maintenir sa soutenabilité financière.

La priorité donnée à la rénovation énergétique, dans le cadre de la loi Climat Résilience (résorption des passoires énergétiques) et la Stratégie Nationale Bas Carbone (SNBC), pourrait conduire à un niveau de construction neuve de 90 000 nouveaux logements par an entre 2025 et 2028. À partir de 2029, les bailleurs sociaux se retrouveraient contraints d'arbitrer entre investissements en nouveaux logements et investissements dans la réhabilitation de leur parc.

La Banque des Territoires retient en scénario central un rythme de 75 000 logements neufs par an et, en dépit d'investissements conséquents en termes de réhabilitations thermiques, une atteinte à 60 % seulement de l'objectif de neutralité carbone à l'horizon 2050 (80 % en 2060).

En outre, l'analyse met en évidence que le niveau d'investissement retenu est supérieur aux flux d'autofinancement généré annuellement. En conséquence, les bailleurs sociaux subiront une fragilisation financière, un endettement accru et une érosion progressive des fonds propres mobilisables (le potentiel financier), ce qui fragilisera progressivement leur équilibre financier.

Au-delà de ce scénario central, « *Les résultats de chacun des scénarios alternatifs (rénovation privilégiée / production neuve élevée / maîtrise des coûts de production) révèlent le difficile équilibre à maintenir pour les bailleurs sociaux entre ambition énergétique et environnementale, obligation sociale, et contraintes budgétaires. Ils soulignent également la sensibilité des résultats selon les hypothèses initiales retenues.* »

En avril 2024, le Conseil d'Administration de l'Office a arbitré un scénario visant à produire 330 logements locatifs neufs, à privilégier l'intensification des remplacements de composants aux réhabilitations en portant l'enveloppe annuelle à 4,5 M€ et à développer progressivement la vente de logements dits « anciens ». Ce scénario est toujours le modèle de base appliqué par l'Office pour son prévisionnel à moyen terme.

2.6. Un autofinancement net HLM limité

Dans ce contexte général toujours compliqué mais cependant moins défavorable et qui tend à se stabiliser, 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 2020 :

TAH	2020	2021	2022	2023	2024	Variation sur 5 ans
Dettes financières (k€)	559 749	567 746	579 940	585 023	618 127	+58 378

Evolution des investissements locatifs cumulés (en k€) depuis 2020 :

TAH	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (Prévisionnel)
Terrains	2 700	4 024	2 066	5 604	4 623	1 715
Constructions neuves + AA Logts	22 331	30 508	28 515	22 004	17 799	27 016
Réhabilitations/RC Logts	12 423	10 122	6 828	8 207	11 293	9 021
Etablissements/Gendarmeries (Neufs et réha/RC)	8 985	9 056	13 132	3 543	3 783	8 756
TOTAUX	46 439	53 710	50 541	39 358	37 498	48 306

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

Evolution de l'autofinancement Net HLM (en k€) depuis 2022 :

TAH	2022	2023	2024	Moyenne sur les 3 derniers exercices	Budget 2025 (au 30/09/2024)	Médiane des offices 2023	Médiane moyenne sur les 3 derniers exercices
Autofinancement Net HLM	12 144	9 171	14 797	-	11 696	-	-
Ratio annuel (%)	15,38	11,11	16,83	14,44	12,78	8,8	11,2

Les orientations budgétaires

Terres d'Armor Habitat doit simultanément relever deux défis : une production soutenue de logements neufs sur l'ensemble de son territoire, et satisfaire aux exigences climatiques et environnementales réglementaires en rénovant son parc actuel. Ce double objectif concerne non seulement les logements locatifs sociaux mais également les structures d'hébergements collectifs ou encore des casernes de gendarmerie.

Comme indiqué précédemment, les prix de revient de nos investissements, bien qu'assez stables depuis près de deux ans, restent élevés. Conjugués à des conditions de financement toujours contraintes, un besoin en fonds propres important est nécessaire pour équilibrer nos opérations.

Dans ce contexte économique, et comme le relève l'étude de la Banque des Territoires, 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 mener à bien notre mission, et pour répondre aux attentes des territoires, nous devons donc puiser dans nos réserves tout en conservant, autant que faire se peut, un équilibre financier de opérations d'investissement qui reste fragile.

Afin de limiter le prélèvement sur notre potentiel financier, des leviers permettant de développer nos ressources ont bien été activés, conformément aux orientations patrimoniales à moyen terme validées lors du CA du 16 avril 2024 : la structuration d'une cellule de vente est en cours et l'activité tend à se développer ; le recours au PLS est quasi-systématique lorsque le contexte locatif de l'opération le permet ; et le recours aux VEFA s'intensifie.

Pour l'exercice 2025 en cours, l'autofinancement net HLM est estimé à hauteur de 11,7 M€, pour un potentiel financier à terminaison qui était de 69,6 M€ au 31/12/2024.

Les opérations de constructions neuves prévues dans le cadre de la projection VISIAL pour des livraisons en 2027 et 2028 nécessitent une mise de fonds propres de 7,1 M€ en 2026 (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 2026 :

- Les travaux de réhabilitations thermiques : 3 M€
- Les renouvellements de composants des logements : 6,1 M€
- Les travaux de réhabilitation et RC des foyers et gendarmeries : 1,3 M€

Le besoin en fonds propres estimé pour 2026 s'établit donc à 17,5 M€ (hors investissements internes) pour des fonds propres générés en 2025 estimés à 11,7 M€.

L'écart (5,8 M€) se traduira nécessairement par un prélèvement sur le potentiel financier.

Cette situation n'est pas viable sur le long terme mais les 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 333 logements annuels, conditionnée aux aides des collectivités, en conservant malgré tout une cohérence entre les besoins du marché, des territoires et les autorisations de programmes alloués.

Cette activité est toujours 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** à un rythme modéré, 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.

Le dispositif seconde vie, instauré en 2025, accompagne les bailleurs sociaux dans les réhabilitations énergétiques lourdes par l'application d'avantages fiscaux jusqu'alors réservés aux logements neufs : TVA à 5,5%, exonération de taxe foncière de 25 ans et niveau de loyer aux niveaux du neuf. Ce nouveau dispositif réinterroge certaines orientations passées et des immeubles voués à être démolis pourraient finalement être restructurés.

Entre 2026 et 2027, 213 logements sont prévus en démolition.

➤ Une politique d'**entretien** et de **réhabilitation** de notre patrimoine « boostée ». 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.

Après des années 2024 et 2025 impactées par les dépenses importantes de remplacement de chaudières, le niveau des dépenses d'entretien du patrimoine pourrait à nouveau être augmenté d'1 M€ sur les années 2026 à 2028 afin de procéder à la remise en état de parties communes dégradées.

➤ 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.

L'adaptation du patrimoine au vieillissement et l'accompagnement des séniors sont de véritables enjeux pour TAH. Le recrutement d'une chargée de mission politique habitat sénior va nous permettre de développer ces activités et de répondre aux besoins grandissants liés à l'accessibilité.

➤ Une maîtrise des **charges de fonctionnement** (Frais de gestion) après des exercices 2023 à 2025 en hausse. L'accompagnement de l'Office dans le développement de sa qualité de service à un coût mais les effets positifs sont indéniables. L'organisation et l'optimisation de la proximité se poursuivront sur 2026.

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

L'année 2026 sera marquée par une évolution assez forte des frais de personnel malgré l'amorce d'une baisse du recours au personnel intérimaire. Depuis toujours en auto-assurance chômage, l'Office va dorénavant être contraint de cotiser à France Travail dès le 1^{er} janvier prochain pour un coût estimé à 400 k€. De plus, les recrutements envisagés pour améliorer notre proximité, bien qu'en grande majorité récupérables, génèreront des restes à charge estimés à 225 k€ sur 2026. Enfin, les besoins de mise à niveau des effectifs pour répondre aux développements annoncés sont évalués à 250 k€, soit 5 postes complémentaires.

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 2026 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 thermique du parc locatif social.
4. La promotion de procédés constructifs innovants et du développement durable.

Sur la base de ces éléments de contexte et de la projection à moyen terme réalisée selon ces hypothèses (en annexe), les membres du Conseil d'Administration sont invités 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.

Adopté à l'unanimité

