



Rapporteur : Mme ROUX

49500

Commission n°3

36 - Logement

### Mission d'information et d'évaluation portant sur la situation du logement social en Ille-et-Vilaine et sa répartition dans les territoires

Le jeudi 20 juin 2024 à 09h30, les membres du Conseil départemental, régulièrement convoqués par M. CHENUT, Président, se sont réunis dans les locaux de l'Assemblée départementale, sous sa présidence.

Au moment du vote de la présente délibération,

**Etaient présents :** Mme ABADIE, Mme BIARD, Mme BILLARD, M. BOHANNE, M. BOURGEOUX, Mme BOUTON, Mme BRUN, M. CHENUT, M. COULOMBEL, Mme COURTEILLE, Mme COURTIGNÉ, M. DE GOUVION SAINT-CYR, M. DELAUNAY, M. DÉNÈS, Mme DUGUÉPÉROUX-HONORÉ, Mme FAILLÉ, Mme FÉRET, M. GUÉRET, Mme GUIBLIN, M. GUIDONI, M. HERVÉ, M. HOUILLOT, Mme KOMOKOLI-NAKOAFIO, M. LAPAUSE, Mme LARUE, Mme LE FRÈNE, M. LE GUENNEC, Mme LEMONNE, M. LEPRETRE, Mme MAINGUET-GRALL, M. MARCHAND, M. MARTIN, M. MARTINS, Mme MERCIER, Mme MESTRIES, M. MORAZIN, Mme MOTEL, M. PAUTREL, M. PERRIN, M. PICHOT, Mme QUILAN, Mme ROCHE, Mme ROGER-MOIGNEU, Mme ROUSSET, Mme ROUX, Mme SALIOT, M. SALMON, M. SOHIER, M. SORIEUX, M. SOULABAILLE, Mme TOUTANT

**Absents et pouvoirs :** M. LE MOAL (pouvoir donné à M. DELAUNAY), M. LENFANT (pouvoir donné à Mme LEMONNE), Mme MORICE (pouvoir donné à M. SORIEUX)

Après épuisement de l'ordre du jour, la séance a été levée à 17h38.

## Le Conseil départemental

Vu le code général des collectivités territoriales, notamment les articles L. 3121-22-1 et L. 3211-1 ;

Vu le règlement intérieur du Conseil départemental, notamment l'article 63 ;

Vu la délibération du Conseil départemental du 28 septembre 2023 portant création d'une mission d'information et d'évaluation sur la situation du logement social dans le département d'Ille-et-Vilaine et sa répartition dans les territoires ;

## Exposé :

Le Département d'Ille-et-Vilaine contribue à la construction de logements locatifs sociaux et à la rénovation du parc existant, notamment en tant que délégataire des aides à la pierre. Cette compétence permet de concourir à une offre cohérente et adaptée aux besoins des habitants sur son territoire de délégation. La collectivité, en tant qu'acteur central des solidarités, s'est fortement engagée en faveur du logement social en déployant d'importants investissements financiers, avec une augmentation significative de 49 % des ressources allouées entre 2015 et 2023.

Néanmoins, malgré un effort continu et progressif et des acteurs fortement mobilisés, le contexte économique et social ne permet pas de satisfaire une demande de logement social qui ne cesse de croître, avec un délai de réponse toujours plus long. Face à ce constat d'une aggravation des conditions d'accès au logement social en Ille-et-Vilaine, les élus départementaux ont souhaité pouvoir objectiver cette situation, pour mieux identifier ses origines et déterminer les leviers d'amélioration.

La mise en œuvre de cette mission d'information et d'évaluation, créée par l'Assemblée départementale lors de la session du 28 septembre 2023, vise donc à apporter un éclairage sur la situation du logement social en Ille-et-Vilaine et à identifier des pistes d'action, pour renforcer le développement du parc social et ainsi favoriser l'inclusion résidentielle de toutes les citoyennes et tous les citoyens.

La mission a mené ses travaux du 20 octobre 2023 au 23 avril 2024. En raison du large spectre du sujet, et du temps imparti à la mission, six principaux axes ont été travaillés :

axe 1 : cartographie du logement social en Ille-et-Vilaine ;

axe 2 : demande et attribution du logement social ;

axe 3 : acteurs de la construction de logement social en Ille-et-Vilaine ;

axe 4 : modèle économique du logement social ;

axe 5 : logement social dans les territoires, le rôle des communes et des établissements publics de coopération intercommunale ;

axe 6 : logement social dans les territoires, le rôle du Département.

Pour chacun des six axes, après avoir mis en exergue les principaux enjeux, les membres de la mission ont émis des préconisations.

### I - CONSTATS ET ENJEUX

#### A. Axe 1 : cartographie du logement social en Ille-et-Vilaine

Le taux de logements sociaux en Ille-et-Vilaine est de 15,6 %, supérieur à celui de la Région (12,1 %) mais inférieur à celui de la France (17,6 %). L'analyse cartographique du parc social en Ille-et-Vilaine met en évidence une disparité marquée entre les différents territoires, notamment avec une offre plus faible dans un croissant au sud-ouest du département. La concentration des logements sociaux est plus prononcée au sein de la métropole, où la population est également plus importante et où se concentrent les populations les plus en difficulté comme en témoigne le taux de pauvreté nettement plus élevé que la moyenne départementale (13,3 % contre 10 % en Ille-et-Vilaine). On note également des déséquilibres territoriaux dans la répartition des logements locatifs dits « très sociaux ».

Malgré la relative jeunesse du parc par rapport aux données nationales, un quart des logements a été construit avant 1971 et avant l'introduction des premières normes énergétiques. Cela soulève l'enjeu crucial, mais coûteux, de leur rénovation énergétique. Par ailleurs, certaines typologies et certains produits de logements sociaux sont parfois sur-représentés, notamment à l'examen des

données des constructions nouvelles sur la période 2011 - 2021. En effet, la production de logements de type T3 - T4 reste majeure et celle du logement social intermédiaire prêt locatif social se poursuit car elle contribue à l'équilibre économique des opérations. Il est néanmoins nécessaire de s'assurer de ne pas s'éloigner des objectifs initiaux visant à loger les ménages d'une ou deux personnes et les demandeurs aux ressources les plus faibles.

Enfin, tandis que certains territoires voient leur stock de logements locatifs sociaux stagner voire diminuer, les enjeux de la vente et de la démolition des logements sociaux par les organismes de logement social deviennent majeurs.

## **B. Axe 2 : demande et attribution du logement social**

Au 1<sup>er</sup> janvier 2024, le nombre de demandeur.euses de logement social est à un niveau jamais atteint jusqu'à présent, avec près de 40 000 demandes en Ile-et-Vilaine et 100 000 au niveau de la Bretagne, tandis que le nombre d'attributions stagne, voire baisse légèrement.

La demande de logement social n'est plus principalement constituée de familles de type couple avec enfant(s) : aujourd'hui 80 % des ménages en demande d'un logement social ne sont composés que d'une ou deux personnes. On constate également une paupérisation préoccupante des ménages en attente d'un logement social avec plus de 3 demandeur.euses sur 5 qui disposent de ressources inférieures à 60 % des plafonds habitation à loyer modéré.

La crise du logement locatif social en Ile-et-Vilaine nécessite une réponse urgente et coordonnée, tenant compte de l'évolution démographique, des besoins spécifiques des demandeur.euses et de la nécessité de maintenir une mixité sociale dynamique. Plus largement, en sortant du seul périmètre du champ social, l'enjeu consiste à rendre possible les parcours résidentiels, que ce soit pour agir sur leurs débuts (faciliter l'accès au logement des jeunes), sur l'étape majeure de l'accession à la propriété ou sur les réponses du système aux accidents de la vie.

## **C. Axe 3 : Acteurs de la construction de logement social en Ile-et-Vilaine**

Le désengagement de l'Etat pour la production neuve de logement social est majeur, notamment depuis 2018, et il ne cesse de s'aggraver.

Le sous-dimensionnement de l'enveloppe bretonne (enveloppe budgétaire et nombre d'agrément) pour la programmation locative sociale 2024 est un sujet préoccupant. Même si les aides du fonds national des aides à la pierre ne représentent que 2 % du coût de revient d'un logement social, elles n'en demeurent pas moins nécessaires en ces temps de complexité financière. De plus, avec le retrait d'action logement, à partir de 2025, du financement du fonds national des aides à la pierre, sa pérennité est questionnée et devient un enjeu majeur.

Ainsi, pour la construction du logement social, on semble s'orienter vers la nécessité d'un accompagnement plus fort des collectivités et le recours à l'autofinancement pour les organismes de logements sociaux, avec des opérations de plus en plus difficiles à équilibrer.

## **D. Axe 4 : modèle économique du logement social**

Pour les organismes de logement social, il apparaît aujourd'hui essentiel de changer de paradigme afin de continuer à produire du logement social et à décarboner le parc existant. Le modèle économique basé sur l'autofinancement locatif ne tient plus, notamment en raison de l'effet ciseau engendré par l'augmentation de l'indice de référence des loyers qui n'est pas au rythme de celle du taux du livret A et de l'inflation. Les prêts qui seront à rembourser sur la décennie 2040 verront leur durée s'allonger.

L'enjeu essentiel est aujourd'hui de redonner de la capacité financière aux opérateurs pour soutenir la production de logements sociaux et répondre aux besoins des demandeur.euses en attente d'un logement à loyer social ou très social.

## **E. Axe 5 : logement social dans les territoires - le rôle des communes et des établissements publics de coopération intercommunale**

L'évolution du nombre de logements sociaux des bailleurs dans les communes breilliennes entre 2012 et 2022 est de + 22,3 %, soit 13 750 logements supplémentaires. Néanmoins 82 communes ont perdu des logements sociaux des organismes sur cette même période. La production s'est davantage concentrée sur Rennes Métropole et les communes les plus peuplées. Cette perte de logements est générée par une faible ou une absence de production nouvelle corrélée à la sortie d'un certain nombre de logements du parc social. Au cours des 10 dernières années, 5 555 logements sont sortis du parc social des bailleurs dont 25 % en raison d'une vente, 35 % en raison d'une démolition et 40 % pour des raisons « autres ».

Cette question de la vente du patrimoine des bailleurs sociaux pose question dans la mesure où le patrimoine cédé n'est pas toujours reconstitué et, quand c'est le cas, ce n'est pas nécessairement dans la commune concernée. La vente constitue une variable d'ajustement économique de plus en plus nécessaire pour les organismes de logement social ; le phénomène devrait donc s'accroître si on considère leurs difficultés à équilibrer les opérations. L'enjeu pour les communes consiste donc à tout mettre en œuvre pour maintenir et développer leur parc de logements locatifs sociaux.

Les intercommunalités breilliennes planifient la production via les programmes locaux de l'habitat ou les plans locaux d'urbanisme intercommunaux habitat. Les objectifs globaux de production annuelle, inscrits à ces programmes atteignent 2 200 logements locatifs sociaux en moyenne par an (sans compter la production des 3 établissements publics de coopération intercommunale non couverts). Ces objectifs sont ambitieux et représentent 21,5 % de la production totale de logements objectivée. 57 % de cet objectif est fixé sur le territoire de Rennes Métropole, 43 % sur les 14 autres établissements publics de coopération intercommunale disposant d'une planification.

De grandes différences de situation sont observées selon les territoires avec un rapport de 1 à 6 entre les établissements publics de coopération intercommunale dans les objectifs et des temporalités différentes.

Il convient de rappeler que les objectifs inscrits dans les programmes locaux de l'habitat ou plans locaux d'urbanisme intercommunaux habitat ne sont pas toujours atteints et constituent une perspective. Leur calibrage initial visant à la satisfaction des besoins est essentiel. Leur réalisation dépend cependant de divers éléments de contexte. Il est estimé que 9 logements locatifs sociaux pour 1 000 habitant.es ont été construits ou acquis par les bailleurs, contre un peu plus de 12 inscrits dans les objectifs des territoires.

## **F. Axe 6 : logement social dans les territoires, le rôle du Département**

Si, sur les années 2020 à 2022, le plan de relance départemental a permis d'atténuer la dégradation du nombre d'agrément délivrés au cours de cette période, en dédiant plus de 5 millions d'euros supplémentaires au logement social, c'est désormais la convention de partenariat signée entre le Département et Néotoa qui doit permettre de ralentir l'érosion de la production de logement social. En 2023, cette convention a ainsi donné la possibilité à Néotoa d'augmenter ses agréments sur le territoire de délégation à hauteur de 194 logements. Pour la période 2022 - 2025, ce sont 19,9 millions d'euros qui seront consacrés, dans le cadre de cette convention, à l'accompagnement du développement d'offres nouvelles ainsi qu'à la réhabilitation et la rénovation des logements.

En 2023, sur le territoire de délégation du Département, qui correspondait à l'ensemble des établissements publics de coopération intercommunale à l'exception de Rennes Métropole, Saint-Malo Agglomération et Vitré Communauté, 450 logements familiaux ont ainsi été agréés pour un objectif annuel avec l'Etat de 550. Cela correspond à des enveloppes d'investissement de 1,5 million d'euros au titre des fonds délégués Etat et 3,9 millions d'euros de fonds propres.

En 2024, les perspectives de production restent faibles sur les territoires. Les subventions

départementales ont été adaptées pour permettre aux bailleurs de trouver un équilibre financier des opérations, notamment les plus petites, dans les communes rurales afin de répondre à l'enjeu de produire plus et partout.

Le Département porte également les enjeux d'adaptation du parc au nom de la nécessaire participation aux efforts de transition écologique, d'amélioration du confort des logements, d'adaptation de l'habitat au vieillissement de la population et à la perte d'autonomie et de lutte contre la précarité énergétique qui pénalise les ménages les plus précaires.

De leur côté, les bailleurs sociaux doivent élaborer leur stratégie d'intervention dans la perspective des interdictions de louer des logements qui vont se mettre en place dès 2025 et jusqu'en 2034 (diagnostic de performance énergétique en étiquette E, F ou G), mais également dans la perspective de la stratégie nationale bas carbone qui implique que l'ensemble des logements soient en moyenne en étiquette B en 2050.

## II. PRECONISATIONS

La mission émet 65 préconisations qui sont détaillées dans son rapport selon les 6 axes de travail qu'elle a retenus. Elles traduisent une nécessaire mobilisation de tous les acteurs, Etat, collectivités, bailleurs, financeurs pour répondre à une crise profonde et structurelle du logement social et notamment de la production de nouveaux logements. Cette crise n'est pas spécifique à l'Ille-et-Vilaine mais dans un territoire faisant face à une demande accrue, elle prend une acuité particulière.

Le désengagement de l'Etat prive le logement social de ressources essentielles. Ce recul implique le renforcement de l'accompagnement par les acteurs territoriaux et de l'autofinancement par les bailleurs eux-mêmes. Dans le même temps, les difficultés des organismes de logement social sont amplifiées par une conjoncture particulièrement défavorable pour le secteur immobilier, marqué par l'envolée des coûts des travaux, les difficultés d'accès au foncier et l'augmentation des taux d'intérêt.

Au vu du contexte actuel et de la profonde diminution de la capacité financière des bailleurs sociaux, il est essentiel pour toutes les communes et intercommunalités de tout mettre en œuvre pour rendre attractifs leurs territoires aux organismes de logement social et de renforcer l'effort de la réponse publique aux enjeux du logement social.

La mission considère que, chacun.e à leur niveau et dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées, les acteurs du secteur doivent agir pour améliorer la situation, dans la continuité des efforts qu'ils ont déjà effectués. Il est ainsi indispensable de militer pour une action concertée et articulée entre tous les partenaires, et de plaider pour un réengagement massif de l'Etat en faveur du logement social, d'abord par la suspension des mesures qui ont eu pour conséquence de nuire à son développement, puis par des avancées fortes et financées pour relancer le secteur.

Les préconisations formulées par la mission impliquent à la fois l'action de la collectivité départementale, dont le rôle est majeur sur son territoire de délégation des aides à la pierre, mais aussi celle de l'ensemble des parties prenantes du logement social.

La mission conclut que l'engagement de la collectivité départementale est aujourd'hui déterminant et qu'il doit se poursuivre, voire s'amplifier dans le contexte actuel. Elle met les constats qu'elle a produits ainsi que ses préconisations au service de l'Assemblée départementale, afin qu'ils imprègnent la politique départementale de l'habitat, notamment dans la perspective du renouvellement du plan départemental de l'habitat en 2025.

## Décide :

- de prendre acte du rapport de la mission d'information et d'évaluation sur la situation du logement social dans le département d'Ille-et-Vilaine et sa répartition dans les territoires, joint en annexe, et des préconisations qu'il contient.

## Vote :

Pour : 0

Contre : 0

Abstentions : 0

En conséquence, il est pris acte des conclusions ci-dessus.

Transmis en Préfecture le : 2 juillet 2024

ID : AD20240320

Pour extrait conforme