

Rencontre avec la Présidente de la Région Occitanie

Note d'enjeux

30 novembre 2023

Sommaire

En synthèse.....	2
I- Le contexte	3
Une évolution de la demande en augmentation et des attributions en diminution.....	3
Une évolution des agréments au titre de la production ne répondant pas aux besoins	4
Une dynamique de réhabilitation à inscrire dans la mise en œuvre de la Stratégie Bas Carbone Nationale.....	4
L'évolution de la politique des loyers impacté par la fragilité du modèle économique	5
II-Des enjeux persistent pour la profession.....	5
La nécessaire prise en compte d'une pression de plus en plus forte	5
Le maintien des financements de la production de logements sociaux.....	5
L'accompagnement de la transition écologique.....	6
III-Les préconisations de la profession pour une pleine efficacité de l'action publique.....	7
Un appui de la Région pour défendre des évolutions nécessaires au niveau national	7
Une production de logements sociaux à rendre plus fluide.....	7
Des réhabilitations des logements sociaux à faciliter	7
Le renforcement du pouvoir d'achat.....	7
Des préconisations au niveau régional pour accompagner la politique régionale	7
L'accroissement de la production de logements sociaux.....	7
L'accompagnement de la réhabilitation des logements sociaux	7
Des préconisations pour une mise en œuvre de la programmation FEDER 2021-2027.....	8
La simplification administrative	8
La stabilisation des critères d'éligibilité	8

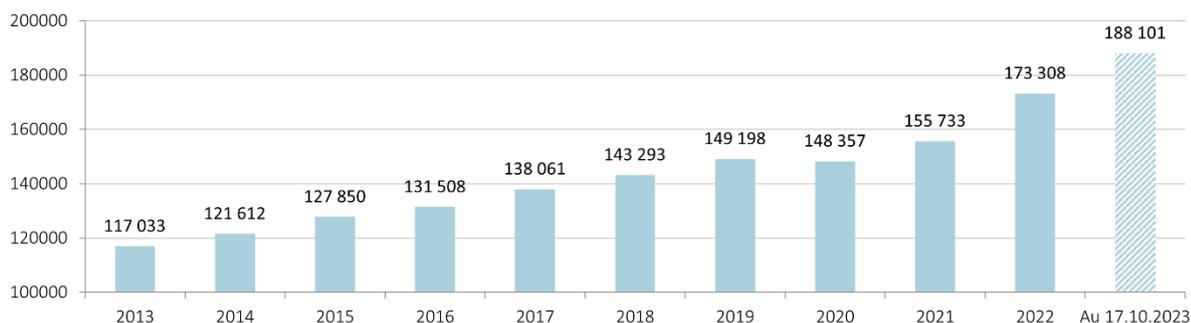
En synthèse

- Une crise de la production, une crise économique et bientôt une crise sociale
- Il ne peut y avoir relance de la production et de la rénovation des logements qu'avec un accompagnement financier de la part de l'Etat. 6 ans après la RLS et dans un contexte d'augmentation du livret A et des coûts de construction, tous les chiffres sont en berne.
- Loi de décentralisation sur le logement : attention au transfert de charge sans transfert de ressources, attention/alerte à ce que l'ensemble des territoires (zones rurales et/ou en difficultés économiques) soit en mesure « d'absorber » une nouvelle phase de décentralisation
- Un choc de simplification administration et une visibilité des financements mobilisables pour permettre la réalisation des projets relatifs au logement social
- Un maintien de l'engagement de la Région, en faveur du logement social, seule capable d'assurer un développement équilibré de la Région et de prévenir les ruptures territoriales

I- Le contexte

Une évolution de la demande en augmentation et des attributions en diminution

Évolution de la demande locative sociale en Occitanie 2013-2023 (source : HSO, octobre 2023)



Évolution des attributions en Occitanie 2013-2023 (source : HSO, septembre 2023)



À l'échelle régionale, si la demande a augmenté de plus de 8,5 % entre 2022 et septembre 2023, **les attributions ont chuté de près de 26 % sur la période, soit environ 8 500 attributions de moins en un an.**

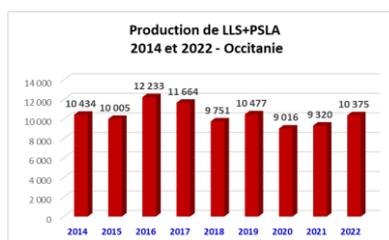
Cette situation est le résultat d'un double phénomène : baisse de la production notamment par l'impact longtempers redouté de la mise en œuvre de la RLS, et effondrement du taux de rotation.

La pénurie d'offre de logement disponible met en concurrence les publics et menace les enjeux d'équilibre des territoires. En Haute-Garonne, par exemple, des objectifs d'attribution sont fixés pour le relogement des ménages prioritaires. Toutefois, l'Accord collectif départemental ne réussit pas à éviter ces effets de concurrence : les attributions aux ménages les plus prioritaires (DALO, personnes victimes de violences conjugales) s'effectuent au détriment d'autres catégories de publics pourtant prioritaires (personnes en situation de handicap, NPNRU...).

Une évolution des agréments au titre de la production ne répondant pas aux besoins

Après la baisse sensible de la production constatée en 2018 (9751 logts) et 2020 (9016 logts), si un modeste retour s'est amorcé ces deux dernières années, la production reste bien en dessous des objectifs et à un niveau préoccupant.

De plus, les objectifs FNAP qui baissent d'année en année, et le différentiel entre les objectifs DHUP et DREAL (en 2023, la différence est de l'ordre de 1200 logements avec 12 242 logements notifiés par la DHUP et 10 966 programmés en CRHH), ne permettent pas aux bailleurs d'aborder la programmation avec une sereine visibilité.

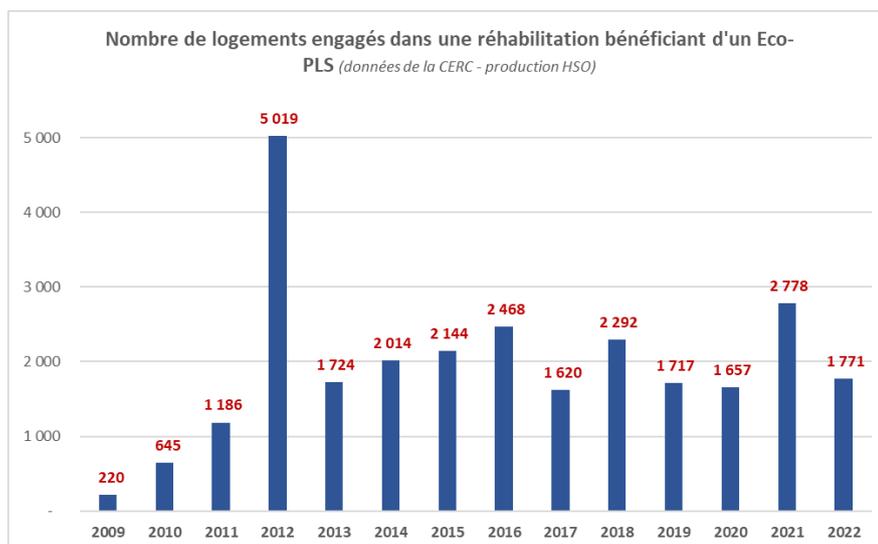


Enfin, pour 2023 et à ce jour, les chiffres catastrophiques confirment les difficultés rencontrées pour produire du logement, compte tenu des conditions de réduction des financements et de désengagement de l'Etat, au moment où la crise frappe de plein fouet les personnes les plus modestes. A début novembre, 77% de l'objectif de production 2023 est comptabilisé dans le SIAP soit 8465 logements pour lesquels une demande d'agrément est en cours d'instruction pour un objectif en fin d'année 10 966. **Malgré l'effet habituel de rattrapage de fin d'année, il apparaît fort peu probable que l'objectif global soit atteint, confirmant ainsi la situation de blocage général de la construction de logements sociaux.**

Une dynamique de réhabilitation à inscrire dans la mise en œuvre de la Stratégie Bas Carbone Nationale

L'analyse des réhabilitations, notamment énergétiques, des logements sociaux constitue un **défi méthodologique** au regard de la diversité des modes de financements qui peuvent être mobilisés conjointement et de l'absence d'un suivi global et consolidé. Toutefois, l'analyse croisée des principaux dispositifs de financement (éco-PLS, FNAP, FEDER) et des bases de données disponibles (Observatoire de la production locative) permet de poser plusieurs hypothèses et enseignements, résumés de la manière suivante :

1. Ces 10 dernières années, **un rythme moyen de 3 700 logements rénovés/an s'observe** avec une fourchette pouvant aller de 3 000 à plus de 4 500 logements, **en fonction de la conjoncture et des aides attribuées** au secteur. Par exemple, un ralentissement de la dynamique s'observe à partir de 2017, en lien notamment avec le désengagement de l'Etat et la baisse des ressources (RLS) ;
2. **Un rythme « dopé » ces dernières années, notamment en 2021 en lien avec les mesures de la relance avec potentiellement plus de 4 500 logements rénovés** (l'apport en subvention du plan de relance et des dispositifs engagés PALULOS relance, MassiRéno, Seconde vie ont permis de réhabiliter plus de 1400 logements supplémentaires en Occitanie). Inversement, l'année 2022 enregistre une baisse des travaux dans un contexte de réduction du volume de subvention. *Ces différentes dynamiques sont visibles dans la seule analyse du nombre de logements engagés dans l'Eco-PLS (graphique ci-dessous).*



3. **Des subventions régionales et européennes à fort effet levier pour les bailleurs** : sur la période 2014-2020, les programmes opérationnels FEDER Languedoc Roussillon et Midi-Pyrénées ont notifié plus de 56 M€ de subventions pour la rénovation de 10 500 logements sociaux ;
4. 42 % des logements réhabilités chaque année atteignent un niveau BBC
5. Sur la base d'une moyenne de 3 700 logements rénovés par an, **il peut être estimé que 140M€ de travaux et de retombés économiques pour la région sont générés par an.**

L'évolution de la politique des loyers impacté par la fragilité du modèle économique

L'impact des réformes successives sur le modèle de financement du logement social a contribué à renforcer la part des fonds propres nécessaires à la production, la réhabilitation et la gestion locative. La hausse du taux du livret A et l'inflation, couplées à la réduction des capacités financières des OLS notamment par la mise en œuvre de la RLS, obligent tous les organismes Hlm d'Occitanie à procéder à une augmentation des loyers au 1^{er} janvier 2024 (source : HSO, consultation menée auprès des OLS en novembre 2023 – représentativité : 87 %). **Cette mesure s'inscrit dans un contexte de recul du pouvoir d'achat des ménages mais est rendue indispensable pour maintenir l'effort de production et de réhabilitation des logements et d'accompagnement des locataires.** Cette augmentation s'effectuera dans la limite du taux fixé par la loi pour l'exercice 2024 (3,5 % maximum).

Pour rappel, en 2023, les organismes de logement social ont déjà appliqué une majoration des loyers plafonnée à 3,6 %, parfois en tenant compte de modulations (augmentation progressive en deux temps, exclusion d'une partie du parc, en particulier les logements énergivores sous étiquettes F et G...).

II-Des enjeux persistent pour la profession

La nécessaire prise en compte d'une pression de plus en plus forte

La crise sociale, conséquence de la crise de la construction et de la crise économique (dette, inflation), est à anticiper dans les 2 à 3 ans à venir.

Pour les bailleurs sociaux il est nécessaire d'anticiper une pression de plus en plus forte de la demande sociale de logement et une augmentation des impayés du fait de l'augmentation des coûts de l'énergie, de l'augmentation des loyers, de l'inflation des prix des biens à la consommation ainsi que des salaires qui n'augmentent pas.

L'année 2024 sera également l'année d'expérimentation de la gestion des attributions en flux pour tous les contingents. Cette disposition de la réforme des attributions oblige à un effort de gestion de multiples objectifs. Au regard de ces éléments, l'inter-organismes rappellent plusieurs enjeux pour la profession en matière de gestion de la demande et des attributions :

- Favoriser la construction du logement social pour répondre aux besoins croissant de la population.
- Réévaluer les objectifs d'attribution 2024 issus des Accords collectifs départementaux en Occitanie pour tenir compte du contexte de pénurie de l'offre. Limiter l'élaboration de sous-objectifs qui complexifie la gestion pour les OLS et entraîne une mise en concurrence plus forte des publics même entre ménages prioritaires.
- S'entendre sur une mise en œuvre progressive de la gestion en flux en faisant de l'année 2024 une année d'expérimentation.

Le maintien des financements de la production de logements sociaux

Les enjeux sont de plusieurs ordres :

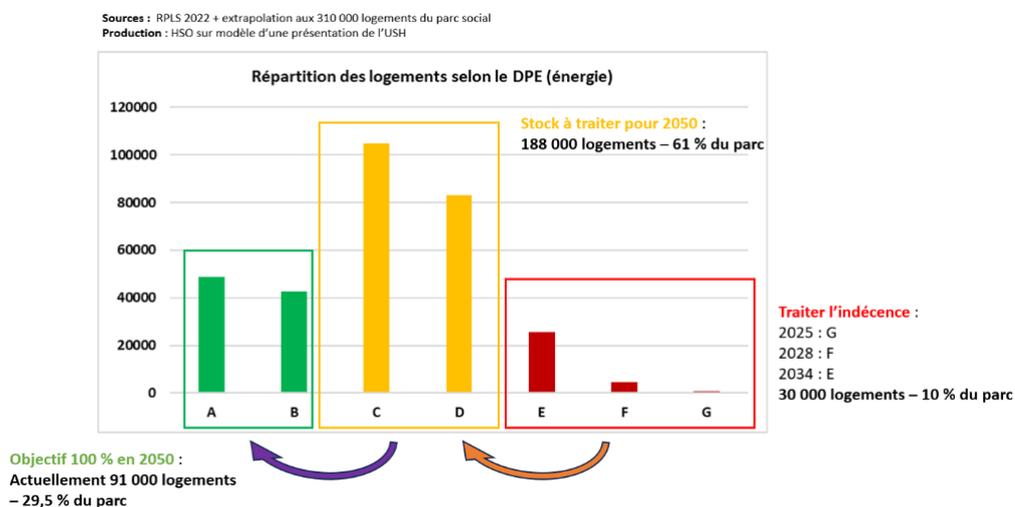
- Tout d'abord, sur l'effet volume : il faut produire plus ! Si l'inter-organismes salue l'augmentation des montants moyens de subvention par logement et une possible aide supplémentaire en fin d'année pour les opérations dites « bloquées », il faut une augmentation des moyens alloués à la production de logement social.

- Alerte sur le PLS : le dépassement de l'objectif de logements produits en PLS est préoccupant en tant qu'il opère un glissement supplémentaire vers un produit qui ne correspond que trop partiellement à la demande sociale, à l'instar du LLI dont les bailleurs sociaux se saisissent de plus en plus.
- S'assurer d'une plus grande mobilisation du fonds « sobriété » du FNAP

L'accompagnement de la transition écologique

Pour les prochaines années, **deux problématiques se chevauchent et deux mouvements devront être opérés** en lien avec le cadre réglementaire et stratégique national. Ainsi, derrière une situation plutôt favorable concernant la performance énergétique du parc social en Occitanie, **des milliers de logements doivent encore être traités** :

- Traiter, conformément à la loi Climat et résilience les logements classés E, F et G, **soit environ 30 000 logements d'ici 2034** ;
- **Réhabiliter 100 % du parc aux standards BBC d'ici 2050** (en lien avec Stratégie Nationale Bas Carbone - SNBC), **soit 188 000 logements**, tout en travaillant plus largement sur la notion de bas carbone (recours accru aux ENR, recours au réemploi et matériaux biosourcés, renaturation...).



Au regard du rythme actuel des réhabilitations, les projections montrent que ce **rythme est compatible avec la décence**, mais **incompatible avec la SNBC**. Cette tendance implique en termes d'enjeux de réhabilitation de :

- **Maintenir un rythme soutenu d'ici 2034** (autour de 3700 logements), qui a été possible ces dernières années par un soutien actif dans le cadre du plan de relance ;
- **Multiplier le rythme par plus de 2,5 en deuxième période** (entre 2034 et 2050) pour atteindre à temps l'objectif de la SNBC, soit de **passer de 3 700 logements rénovés par an à 10 000**. Cette projection induit un **besoin financier de 11 Mds€, soit environ 690 M€/an en moyenne**.

III-Les préconisations de la profession pour une pleine efficacité de l'action publique

Un appui de la Région pour défendre des évolutions nécessaires au niveau national

Pour répondre aux enjeux des acteurs de l'acte de construire, la Région pourrait faire cause commune avec le Mouvement Hlm pour défendre les éléments suivants :

Une production de logements sociaux à rendre plus fluide

- Abrogation de la RLS et retour à la TVA à 5,5% pour tous types de travaux pour permettre aux OLS de retrouver une capacité de financement pour favoriser la construction du logement social
- Mise en place un dispositif d'encouragement à la production via une bonification équitable des montants moyens de subvention du FNAP tant que les 110 000 agréments ne sont pas atteints.
- Evolution de la cartographie du zonage des loyers HLM
- Augmentation des plafonds de ressources de l'accession sociale

Des réhabilitations des logements sociaux à faciliter

- Ouverture d'une partie du dispositif MaPrimerenov' au logement social
- Une visibilité rapidement aux OLS de la déclinaison des 1,3 Mds d'euros de l'Etat dédiés à la réhabilitation sur 3 ans

Le renforcement du pouvoir d'achat

- Revalorisation des APL

Des préconisations au niveau régional pour accompagner la politique régionale

Pour répondre aux enjeux des acteurs de l'acte de construire, le Mouvement Hlm d'Occitanie sollicite les éléments suivants :

L'accroissement de la production de logements sociaux

- Donner une visibilité des modalités de financement aux OLS avant la fin du 1^{er} trimestre de l'année
- Maintenir l'augmentation des montants moyens de subvention
- Engager des techniques de maîtrise foncière sur plusieurs années en lien avec l'EPF
- Dans notre région, le besoin en logement social s'affirme. Il est nécessaire de renforcer les engagements financiers pour ne pas voir une situation déjà grave, devenir dramatique. Il est urgent de mettre en place **un plan d'urgence du logement dans lequel la Région aurait son rôle à jouer**. De façon plus large, au regard de la crise sociale et écologique, le logement doit être une priorité nationale et régionale. Face à la situation critique dans laquelle se trouve le logement social, certaines collectivités ont déjà pris la décision d'augmenter leurs aides aux bailleurs sociaux. Sans outrepasser les compétences nationales, la loi 3DS permet à la Région de conduire une politique ambitieuse en matière de logement.

L'accompagnement de la réhabilitation des logements sociaux

- Interroger la possibilité, au titre de la loi de décentralisation pour le logement et le concept de différenciation pour le logement, **d'abonder les fonds et dispositifs nationaux à la situation du parc régional**. A titre d'exemple, pour l'expérimentation « seconde vie », une ouverture du dispositif aux étiquettes E **permettrait de rendre éligible plus de 12 000 logements** contre 2000 logements en étiquette F et G.
- **Maintenir une diversité de soutiens financiers accessibles**, en particulier les fonds européens. L'enquête réalisée par HSO en juillet 2023 montre que 16% des bailleurs arrêteront les opérations concernées par un apport de subventions régionales si leurs dossiers venaient à être refusés lors de l'instruction ;

- **Porter une attention particulière aux logements classés en C et D.** En effet, une « concentration » des fonds sur les logements « passoires énergétiques » (E, F et G) s'observe (FEDER, fonds de relance...). Cette tendance soulève un risque de mise sur le côté des logements en situation énergétique intermédiaire (étiquette D et C) qui représentent plus de 60 % des logements sociaux en Occitanie.

Des préconisations pour une mise en œuvre de la programmation FEDER 2021-2027

La simplification administrative

Simplifier les dossiers administratifs, enjeu déjà pointé dans la programmation 2014-2020, reste majeur malgré les avancées.

- o Le montage des dossiers reste « chronophage »

6 à 8 mois sont nécessaires pour instruire un dossier de demande de financement FEDER. Malgré la recherche de simplification, le Conseil régional demande de nombreuses pièces justificatives (entre 200 et 250 pièces, certaines datant de décennies, selon certains porteurs de projet auditionnés).

Sur la forme, certains porteurs de projet notent que la structure de base des dossiers FEDER et des appels à projets régionaux est très proche.

Le délai d'instruction est plus rapide pour le FEDER que pour le FSE (mais ces délais devraient se rejoindre si le traitement du FSE est internalisé comme le FEDER).

- o Et demande des compétences expertes

Les structures qui sollicitent les fonds FEDER sont organisées et disposent de compétences spécialisées en la matière (par exemple 2 temps pleins dédiés dans un organisme d'habitat social).

Les dossiers sont d'autant plus complexes à constituer sans ses compétences internes.

Les organismes qui ne peuvent payer ses services, ou qui ne disposent pas des compétences internes, sont pénalisés (très peu d'entreprises de moins de 10 personnes bénéficient des fonds européens).

Revue des préconisations dans le champ de la simplification administrative :

1 : Alléger les pièces « dites générales » concernant le porteur de projet et les conserver pour éviter aux porteurs de projet de les renvoyer à chaque dépôt de projet

2 : Poursuivre et intensifier l'accompagnement des porteurs de projet pour améliorer la qualité des dossiers de demande de subvention et réduire leur traitement

3 : Limiter les pièces justificatives (notamment les devis de l'année N qui ne sont plus valables l'année N+2). S'aligner sur les standards notamment de l'Agence nationale de la Recherche.

La stabilisation des critères d'éligibilité

Chaque région peut définir ses propres critères d'éligibilité au fonds européen FEDER (sous réserve de respecter le cadre et les objectifs de la programmation). En région Occitanie, l'ajout de critères entre les deux programmations, en raison de la mise en œuvre du Pacte vert et en cohérence avec la stratégie REPOS notamment, exclut des porteurs de projet de l'éligibilité au fonds européen FEDER.

Dans le domaine de la rénovation thermique des bâtiments, le Conseil régional Occitanie fait le choix de s'appuyer sur le DPE (diagnostic de performance énergétique) de 2021 comme critère d'attribution des financements FEDER. D'autres, comme Nouvelle-Aquitaine, Bretagne, Grand Est poursuivent leur travail d'élaboration des critères thermiques dans la continuité des règles TH-C-Ex.

¹ Étude – Mise en œuvre du FEDER 2014-2020 et 2021-2027 en France Métropolitaine – Synthèse des éléments de préconisations, L'Europe s'engage en France, Agence nationale de la cohésion des territoires, Juin 2020

Ce nouveau DPE en vigueur depuis 2021 fusionne les deux étiquettes « consommation d'énergie primaire » d'une part, « émission de gaz à effet de serre » d'autre part, et choisit la plus mauvaise note entre ces deux étiquettes pour classer le logement. La conséquence est la suivante : un bâtiment basse consommation d'énergie primaire (BBC), donc bien noté sur l'étiquette « consommation d'énergie » peut se voir attribuer un DPE en classe E, F, G lorsque le bâtiment est chauffé au gaz qui n'est pas une énergie renouvelable et dont la performance « émission gaz à effet de serre » est mal classée (en E, F, G).

De ce fait, les projets de réhabilitation thermique sur des bâtiments chauffés au gaz sortent des critères d'éligibilité aux fonds FEDER. Or, 70% du parc de logement social est chauffé au gaz, notamment, car depuis des décennies le Conseil régional soutient l'installation de chaudières au gaz : premier paradoxe.

Le FEDER représente un élément essentiel du financement de la réhabilitation thermique du parc social. Sans ces financements, l'équilibre financier des opérations de réhabilitation est difficile à trouver, et les bailleurs se trouvent de ces faits contraints de freiner, voire de stopper leurs investissements dans ce domaine.

Ce choix du DPE 21 entrave donc finalement la rénovation thermique du logement social et la lutte contre les passoires thermiques qui figurent pourtant en Objectif stratégique 2 / Action OS2i de la programmation 2021-2027 : deuxième paradoxe.

Pour la programmation 2021-2027, en dehors du DPE 2021, deux autres critères ont été introduits par le Conseil régional dans les appels à projets :

- ✓ L'exclusion des opérations inférieures à 11 logements ;
- ✓ L'exclusion des opérations dont le montant est inférieur à 150 K€.

Ces deux critères pénalisent les territoires ruraux, davantage concernés que les centres urbains, par ce type d'opérations.

La « critérisation » pénalise les territoires ruraux où se concentrent ce type d'opération de moins de 11 logements, à contre-courant des objectifs politiques de rééquilibrage territorial : troisième paradoxe.

L'idée de cette préconisation n'est pas d'être moins exigeant au regard de la SNBC mais de mettre des moyens à la hauteur des enjeux.

Aujourd'hui, un des critères pour bénéficier d'une aide à la rénovation, via les fonds FEDER, est d'atteindre au minimum l'étiquette B. Toutefois, le parc ancien peut rencontrer des difficultés pour atteindre l'étiquette C (ce qui offre déjà une bonne performance). Il convient une approche au cas par cas pour accompagner les opérations.

Un assouplissement des critères doit être envisagé pour permettre aux bailleurs sociaux de bénéficier de fonds FEDER, afin d'atteindre les objectifs de la stratégie nationale bas-carbone et du programme régional REPOS (qui vise à faire de l'Occitanie une région à énergie positive, d'ici 2050).

Par ailleurs, avec les critères actuels, le Conseil régional n'intervient pas financièrement au-delà de l'intervention des collectivités infra, ce qui a pour conséquence de limiter les financements régionaux, en particulier dans les territoires ruraux (qui ont souvent peu de moyens)

- Des critères connus trop tardivement ...

Du fait des changements de critères entre les deux programmations 2014-2021 et 2021-2027, des opérations programmées se retrouvent inéligibles au fond FEDER. Or, les bailleurs sociaux sont engagés sur des programmations quinquennales, généralement, et ne peuvent se projeter « du jour au lendemain » sur d'autres transitions, d'autres objectifs. Cette inéligibilité non prévue, constitue un risque, car elle compromet l'équilibre financier des opérations engagées entre les deux périodes.

- ... qui s'appliquent avec rétroactivité

Les critères d'éligibilité de la nouvelle programmation 2021-2027 n'ont été connus qu'en janvier 2023.

Ce délai crée du flottement dans l'attente des nouvelles règles, voire un risque pour les porteurs de projet qui ont anticipé des programmes sur la base des critères de financements de l'ancienne programmation (et qui peuvent en être exclus au regard des nouveaux critères).

Ainsi, dans le cadre du projet ANRU de renouvellement urbain du Grand Garros prévu à Auch, les marchés de conception réalisation ont été signés en 2020 sur la base de plans de financements qui intégraient les financements FEDER avec les critères de la programmation 2014-2020. Si les premières tranches ont pu bénéficier des subventions FEDER, tel ne sera pas le cas pour les dernières tranches, dont une partie seulement pourrait être éligible. L'issue pour les organismes concernés est de compenser cette perte de subventions FEDER par des prêts, un recours au fonds propre (qui sont en diminution), ou une réduction du périmètre du projet.

En raison de la rétroactivité des critères, des opérations lancées avant 2023 ne sont plus, tout ou partie, éligibles.

Revue des préconisations dans le champ de la mobilisation des fonds dont la responsabilité incombe au Conseil régional :

1 : Anticiper l'information sur les changements de critères entre deux programmations.

2 : Respecter les engagements signés notamment dans les conventions ANRU. Appliquer la non-rétroactivité des critères pour les marchés signés et engagés.

3 : Organiser la concertation et le dialogue avec les acteurs de terrain engagés dans la transition énergétique pour identifier les freins et les difficultés en amont.

4 : Dans le domaine de la rénovation thermique des logements :

Établir une période transitoire pour les objectifs de réduction des gaz à effet de serre et accompagner les bailleurs sociaux dans cette transition ;

Retenir comme critère d'attribution le gain énergétique de l'étiquette DPE 2021 sans le volet « émission de gaz à effet de serre » (GES) qui exclut toutes les opérations au gaz. À défaut, accepter des dérogations à ce critère GES si les financements permettent in fine d'atteindre des performances énergétiques supérieures au DPE 2021 ;

Renoncer au seuil d'éligibilité des opérations inférieures ou égales à 10 logements, ou à défaut, permettre le regroupement de plusieurs opérations de moins de 11 logements pour atteindre le seuil d'éligibilité aux financements ;

Définir précisément les travaux éligibles, y compris les travaux induits.