

Programme Local de l'Habitat



Nantes Métropole

Virginie CHAHINE

Direction Habitat – Service PLH, Observatoire et peuplement
Nantes Métropole – 44 923 NANTES Cedex 9
Tel : 02 40 99 48 40

virginie.chahine@nantesmetropole.fr

CONTEXTE

Initiée le 16 décembre 2016, la procédure d'élaboration du Programme Local de l'Habitat (PLH) de Nantes Métropole pour la période 2019-2025 s'inscrit dans la poursuite d'une politique publique de l'habitat construite depuis la création de la métropole avec un premier document adopté pour la période 2004-2009 et un second pour la période 2010-2016, prorogé jusqu'en 2018. Elle positionne l'habitat comme l'un des principaux vecteurs du développement et de l'ambition de solidarité entre tous les territoires de la métropole et à l'égard de tous les habitants.

L'élaboration conjointe de ce document avec le Plan Local d'Urbanisme Métropolitain et le Plan de Déplacement Urbain (délibération du conseil métropolitain du 17 octobre 2014) vise à assurer le renforcement de la stratégie commune urbanisme – habitat – déplacements, en veillant à articuler les orientations stratégiques de la Métropole dans ces différents champs d'actions, et à décliner concrètement leur mise en œuvre opérationnelle. Par ailleurs, ce programme prend en compte les ambitions du Plan Climat Air Énergie Territorial, également en cours d'élaboration, et de la feuille de route Transition Énergétique adoptée lors du conseil métropolitain du 16 février 2018.

Le PLH 2019-2025 a définitivement été approuvé le 7 décembre 2018 après avis des communes, des personnes morales associées et l'État.

LES MODALITES D'ELABORATION

Le Programme Local de l'Habitat 2010-2016 : des objectifs et des ambitions partagés dans le cadre d'une gouvernance renforcée avec les 24 communes.

Afin d'aboutir à une vision partagée des enjeux en matière d'habitat et dans un souci de complémentarité et de solidarité entre les communes, une démarche de co-élaboration a prévalu tout au long de la procédure d'élaboration du PLH et s'est organisée autour de plusieurs temps d'échanges et de validation :

- Le comité de pilotage PLH réunissant les 24 Maires s'est réuni à cinq reprises,
- Un groupe politique resserré émanant du comité de pilotage PLH et regroupant 12 Maires ou leurs représentants a travaillé lors de neuf séances sur la définition des enjeux et orientations de la politique métropolitaine et des propositions d'actions pour alimenter le comité de pilotage du PLH,
- Des conférences territoriales à l'échelle des 5 pôles de proximité et de la Ville de Nantes se sont tenues à l'automne 2017,
- Des rencontres individuelles entre le vice-président à l'habitat et les Maires des 24 communes ont permis un échange fin sur les projets et les priorités de développement pour chaque territoire et l'élaboration conjointe des fiches communales. Ces fiches communales constituent la feuille de route commune et une véritable programmation partagée des opérations d'habitat établit en cohérence avec la programmation des autres politiques publiques concourant au développement urbain du territoire.

Une démarche participative et partenariale

Le cadre institutionnel et législatif dans lequel s'inscrit l'élaboration du PLH, mais aussi les enjeux spécifiques locaux impliquent une large mobilisation des partenaires : services de l'État, professionnels de l'aménagement et de l'immobilier, bailleurs sociaux, associations... Cette association s'est traduite par une série de rencontres individuelles, de tables rondes et d'ateliers avec les différents partenaires et acteurs locaux de l'habitat. La large mobilisation de l'ensemble des acteurs dans un calendrier de travail resserré témoigne de la qualité du partenariat local. La richesse des échanges et le partage des points de vue constituent le gage d'une politique de l'habitat partagée au service de la qualité de vie des habitants.

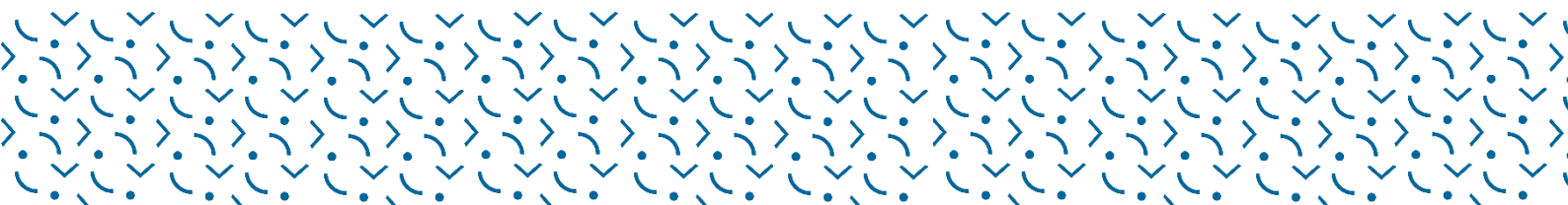
Le Département, la Région, les services déconcentrés de l'État ainsi que l'Union Sociale pour l'Habitat des Pays de Loire, ont été associés aux différentes étapes du processus d'élaboration du PLH, à la fois aux niveaux technique et politique dans le cadre d'un comité de pilotage élargi qui s'est réuni à deux reprises.

Le Conseil de Développement a également été associé à la réflexion et a formulé des propositions et des observations dans le cadre d'une contribution écrite. Par ailleurs, un atelier participatif sur le thème de l'accès à la propriété a permis de recueillir le point de vue de citoyens.

LA SYNTHÈSE DU DIAGNOSTIC

Les principaux enseignements sont les suivants :

- Un contexte marqué par une croissance démographique, soutenue à la fois par le solde naturel et le solde migratoire, qui impacte les politiques urbaines et sociales de la Métropole et des 24 communes (habitat, déplacement, solidarité, équipements...)
- Un rééquilibrage en cours concernant la croissance respective de la métropole et de la couronne périurbaine : la politique de l'habitat conduite dans la Métropole a permis de ralentir le départ des familles avec jeunes enfants, en début de parcours résidentiel. Néanmoins, le départ des familles plus avancées dans leur parcours résidentiel (2-3 enfants) reste une réalité du territoire.
- Une poursuite de la diminution de la taille moyenne des ménages avec une progression importante des personnes isolées. La métropole se distingue de sa couronne périurbaine par une plus grande diversité de profils de ménages qui génère une diversité de besoins à laquelle il faut pouvoir répondre.
- Un vieillissement de la population qui se poursuit et constitue un enjeu majeur pour la métropole. Néanmoins, la structure de la population progresse sur presque toutes les tranches d'âge, plus spécifiquement les 20-24 ans avec une attractivité des étudiants et des jeunes actifs qui se renforce.
- Des populations modestes qui restent très présentes dans la métropole et un nombre de personnes sous le seuil de pauvreté qui augmente et qui se traduit par une hausse de la demande locative sociale (30 426 demandeurs au 01/01/2018) et ce, malgré une forte progression de la production de logements locatifs sociaux. Cette précarisation d'une partie de la population impacte également le secteur de l'hébergement (urgence et insertion) marqué par une pression importante de la demande et un manque de fluidité vers le logement autonome.



- Un parc de logements en forte croissance, soutenue par une dynamique de construction de logements dans l'ensemble de la métropole. La mobilisation des communes et de Nantes Métropole, des bailleurs sociaux comme de l'ensemble des acteurs de la construction et de l'immobilier a permis d'atteindre les objectifs quantitatifs fixés par le PLH. La production neuve a été particulièrement marquée par l'investissement locatif, ce qui a permis des livraisons importantes de logements locatifs privés. Le taux de vacance du parc reste néanmoins extrêmement bas et le taux de rotation des logements diminue, générant une tension sur ce segment. La production de logements sociaux et en accession abordable a également fortement progressé, mais dans un rythme moins fort que la production neuve ce qui n'a pas permis l'atteinte des objectifs qualitatifs du PLH en part relative. Le taux de logements sociaux sur le territoire progresse néanmoins fortement passant de 20,3 % en 2010 à 22,11 % en 2017 dans les 21 communes concernées par l'application de l'article 55 de la loi relative à la Solidarité et au Renouvellement Urbain (SRU).
- Un développement du parc de logements qui impacte l'attractivité du parc existant bien en deçà des standards du parc neuf en termes de performance énergétique, d'enjeux d'adaptation au vieillissement et au handicap, mais aussi de réponse aux besoins et attentes d'habitabilité. Ainsi, le parc privé existant caractérisé par la présence d'une multitude de copropriétés complexifie les interventions en matière de travaux d'amélioration.

Ces principaux enseignements ont permis de questionner les enjeux auxquels sera confrontée la métropole durant la période du PLH 2019-2025 :

- Garantir la cohérence des politiques publiques métropolitaines (habitat, emploi, transports) ;
- Élaborer une stratégie d'intervention foncière au service de la politique publique de l'habitat ;
- Maintenir le cap de la production de logements à 6 000 logements pour répondre aux besoins de tous ;
- Poursuivre la diversification de l'offre de logements (produits, typologie, forme...) ;
- Renforcer la réponse en matière d'accession abordable pour favoriser la fluidité des parcours résidentiels des habitants et ralentir la fuite des familles hors de la Métropole (gamme & quantité) ;
- Assurer l'égalité d'accès au parc de logements sociaux métropolitain et renforcer la fluidité des parcours dans la métropole ;
- Poursuivre les efforts de production de logements sociaux en termes de quantité et de qualité (très sociaux & typologies adaptées aux besoins) ;
- Améliorer la connaissance de l'état des copropriétés et des lotissements vieillissants de la Métropole & poursuivre les dispositifs concourant à l'amélioration énergétique des logements et à l'adaptation aux besoins ;
- Accompagner les évolutions démographiques (vieillesse de la population, augmentation des étudiants) et développer des réponses aux besoins spécifiques non couverts ;
- Poursuivre les expérimentations accompagnant les évolutions techniques et sociétales pour satisfaire davantage les besoins (prix et conception...).

ORIENTATIONS ET OBJECTIFS

Au vu des enjeux dégagés par le diagnostic, ce nouveau Programme Local de l'Habitat fixe les ambitions à insuffler à la politique publique de l'habitat pour la période 2019-2025 et les priorités stratégiques qui doivent guider l'action conjointe de la Métropole et des 24 communes pour apporter des solutions concrètes aux besoins en logement de l'ensemble des habitants tout en assurant un développement équilibré du territoire.

Cinq grandes orientations stratégiques traduisent l'ambition renouvelée de cette politique de l'habitat partagée :

Orientation stratégique I - Accompagner le développement de la métropole nantaise à l'horizon 2030 en s'inscrivant dans la transition énergétique

I – 1 – Une politique de l'habitat au service de la qualité de vie des habitants

I - 2 - Accompagner l'évolution du parc de logements existants, publics et privés

I - 4 - Maintenir le cap d'un niveau de production de logements ambitieux d'au moins 6000 logements neufs par an pour répondre aux besoins de la population, dans un contexte de foncier contraint



Orientation stratégique II - Conforter la diversification de l'offre de logements pour mieux répondre aux besoins, faciliter les parcours résidentiels et l'équilibre territorial

II-1 - Orienter qualitativement la production de logements neufs pour mieux répondre aux besoins non couverts par le parc existant.

II-2- Conforter la production locative sociale dans la métropole en réponse aux besoins.

II-3- Développer une offre de logements abordables et intermédiaires pour conforter les parcours résidentiels des métropolitains.

II-4 - Veiller au renforcement de la mixité sociale dans le territoire métropolitain pour accompagner les parcours résidentiels des habitants à l'échelle de la métropole

Orientation stratégique III - Prendre en compte les besoins liés à la transition démographique (vieillesse de la population, handicap et accueil des jeunes)

III-1. Promouvoir l'accessibilité universelle du logement dans son environnement

III-2. Améliorer l'accueil et l'accompagnement des personnes âgées et des personnes en situation de handicap

III-3. Accompagner l'installation des jeunes dans la Métropole

Orientation stratégique IV - Développer une métropole solidaire avec les plus précaires et répondre aux besoins spécifiques en logements et en hébergement

IV-1. Accélérer les conditions de mise en œuvre de la politique du Logement d'abord

IV-2. Développer des solutions pour les besoins des ménages précaires ou aux besoins spécifiques non couverts

IV-3. Apporter des réponses adaptées aux besoins des gens du voyage

Orientation stratégique V - Faire vivre le PLH : animation, observation, évaluation

V-1. Observer le contexte socio-économique et les marchés de l'habitat et évaluer les politiques de l'habitat

V-2. Faire vivre le PLH

V-3. Améliorer les conditions d'information des habitants

UN PROGRAMME D'ACTIONS TERRITORIALISE : LES FICHES COMMUNALES

En application de l'article L.302-1 du CCH, le projet de PLH comprend un programme d'actions territorialisé dont l'objet est la déclinaison des orientations et actions au sein de chaque commune. Ce document est constitué des fiches communales, élaborées entre la Métropole et chaque commune.

Établie en cohérence avec les autres politiques publiques (planification urbaine, programmation des déplacements et celle de la voirie, environnement...), cette fiche communale est reprise dans le contrat de co-développement liant Nantes Métropole et chaque commune.

Le programme d'actions territorialisé permet également de prendre en compte le récent décret n°2018-142 du 27 février 2018, portant diverses dispositions relatives aux volets fonciers des programmes locaux de l'habitat et aux comités régionaux et conseils départementaux de l'habitat et de l'hébergement, qui consolide le volet foncier des PLH.



Les fiches communales constituent la feuille de route commune à Nantes Métropole et ses communes membres, et sont actualisées chaque année dans le cadre d'un mode de gouvernance défini dans le cadre de groupes de pilotage bilatéraux. Établie à l'issue d'un travail partenarial, chaque fiche communale précise notamment les objectifs partagés de production de logements neufs globaux et sociaux au titre du PLH 2019-2025 et la liste des opérations programmées publiques et privées, susceptibles d'alimenter la production en logement, avec leur répartition selon le type destination des logements (social, abordable, logement dédié à un besoin spécifique) pour cette période.

Les principales nouveautés du PLH 2019-2025 :

Une charte de bonnes pratiques et de préconisations qualitatives sur l'offre de logements neufs. Pour que l'ensemble des acteurs de la production de logements partage les mêmes référentiels de qualité, il a été décidé d'inscrire dans le PLH une charte de bonnes pratiques et de préconisations qualitatives pour l'offre de logements neufs.

Introduction d'un produit nouveau dans le parc social : le logement social à loyer accessibles. Face à la précarisation des demandeurs de logements sociaux (75 % des demandeurs ont des revenus inférieurs au plafond du logement très social (PLAI)), le parc social neuf reste trop cher. Aussi, la Métropole souhaite créer au sein de son parc locatif social un parc de logements sociaux accessibles aux plus modestes, en particulier aux ménages prioritaires définis dans le cadre de la Conférence Intercommunale du Logement. Le niveau de loyer de ce parc accessible (annexes comprises) est fixé au niveau de l'APL +10 %.

Création en 2019 d'un Organisme de Foncier Solidaire, permettant de dissocier foncier et bâti afin de développer et pérenniser un parc de logements abordables

Mise en place dès 2019 d'un nouveau dispositif d'aide à la rénovation énergétique du parc social, en cohérence avec la feuille de route « Nantes, Métropole en transition ». Il s'agit d'une aide directe éco-conditionnée pour accompagner les réhabilitations ambitieuses et en améliorer la performance énergétique et encourager l'adaptation au vieillissement ou au handicap.

Engagement en 2019 d'une expérimentation Location Active en quartier prioritaires pour renforcer la mixité sociale et mettre en œuvre les orientations de la CIL.

Engagement en 2020 d'un groupe de travail avec les partenaires pour la définition opérationnelle du nouveau produit d'accession intermédiaire introduit dans le PLH 2019-2025 à hauteur de 250 logements/an pour les ménages à ressources intermédiaires (plafonds PLS) avec des prix de ventes compris entre 2600 et 2900€/m² de surface habitable parking inclus.

Engagement en 2020 de réflexions sur le logement temporaire : mobilisation du parc privé via des dispositifs d'intermédiation locative, mobilisation de biens bâtis dans l'attente d'un changement d'usage, développement de projets d'habitat modulaire sur des fonciers temporairement disponibles.



UNE TRAJECTOIRE POLITIQUE RÉAFFIRMÉE SUITE A L'ÉVALUATION À MI-PARCOURS DU PLH

L'évaluation à mi-parcours du PLH 2019-2025 de Nantes Métropole a été approuvée lors du Conseil métropolitain du 10 février 2023. Le principal enseignement de cette évaluation est le durcissement très important des conditions d'accès et de mobilité dans le marché du logement métropolitain par rapport au diagnostic du PLH réalisé en 2018. L'Observatoire de l'habitat permet de mettre en évidence les évolutions enregistrées par les marchés locaux de l'habitat depuis l'établissement du PLH et depuis plusieurs années d'assurer une veille et des alertes sur les signaux de plus en plus marqués de durcissement des conditions d'accès et de mobilité dans le parc de logement métropolitain.

Le territoire comme l'ensemble du pays, est en effet confronté à un ralentissement marqué de la production (délivrance de permis de construire) de logements neufs depuis 2020. Ce tassement de la construction s'inscrit dans un contexte de croissance démographique : avec 677 879 habitants en 2021, Nantes Métropole enregistre une croissance démographique positive : + 1,2 %/ an, soit 7 918 habitants supplémentaires par an entre 2015 et 2021. Cette croissance marque le pas par rapport à la période antérieure (+ 1,4 % soit + 8 570 habitants par an entre 2010 et 2015), mais pour autant continue à générer des besoins en logements que le parc de logements existants ne suffit pas à satisfaire. En effet, au-delà de la croissance démographique, la production neuve vise à répondre aux besoins des habitants déjà présents dans le territoire : denserement, décohabitations, vieillissement de la population, parcours résidentiel....

Les parcs locatifs, social et privé, sont sous tension, avec un taux de rotation en baisse et un niveau de vacance résiduel. La demande locative sociale continue de progresser : au 1er janvier 2024, on dénombrait 38 350 demandeurs de logements sociaux contre 34 005 en 2020, soit + 1 086 demandeurs de plus chaque année malgré la politique très volontariste de ce territoire. Le secteur de l'hébergement est touché par le manque de fluidité vers le logement de droit commun et ne peut satisfaire l'ensemble des demandes accrues par les besoins liés aux flux migratoires qu'enregistrent la métropole depuis plusieurs années. Enfin, le secteur de l'accession subit l'effet conjugué de prix du logement élevés et du durcissement des conditions d'octroi des prêts bancaires. Depuis 2023, au constat d'une baisse du nombre de logements autorisés, s'ajoute une difficulté nouvelle : les programmes de logements ayant obtenu une autorisation de construire ou un financement ne démarrent pas en terme de chantier, faute de commercialisation des logements ou d'équilibre financier des programmes.

Une modification du programme d'actions du PLH pour la période 2019-2025 n'a pas été rendue nécessaire : la trajectoire politique inscrite au PLH est renouvelée pour la période 2023-2025. Il s'agit, à travers le plan de relance métropolitain pour le logement, de mettre en œuvre tous les leviers déjà prévus au programme d'actions pour enrayer la crise du logement métropolitain en relançant significativement la production de logements et en renforçant l'optimisation du parc privé existant et son amélioration énergétique.



UN PLAN DE RELANCE MÉTROPOLITAIN POUR REpondre AUX ENJEUX DE PRODUCTION DE LOGEMENT – BILAN À 1 AN

Pour faire face à ces enjeux, la Métropole se mobilise et s'adapte. Par délibération, le Conseil métropolitain des 22 et 23 juin 2023 a approuvé un plan de relance métropolitain pour débloquer la construction de logements dans la métropole, avec un soutien particulier pour le logement social et abordable. Il s'agit de mettre en œuvre tous les leviers d'actions disponibles au niveau local pour enrayer la crise du logement métropolitaine en relançant significativement la production de logements.

Ce plan de relance propose une série de mesures et engagements opérationnels visant à la fois à débloquer les opérations dont les chantiers ne démarrent pas ou dont le plan de financement ne s'équilibre pas et à assurer un niveau de programmation satisfaisant pour les années 2024 et 2025.

Ce plan de relance s'appuie sur cinq engagements déclinés en 18 mesures :

- Optimiser les conditions de montage des opérations
- Mobiliser de nouveaux financements
- Renforcer la mobilisation foncière pour le logement social et abordable
- Accélérer les processus de montage d'opérations
- Ouvrir de nouvelles perspectives pour le logement social.

La mise en œuvre du plan de relance constitue l'action phare de l'année 2023. Elle s'est appuyée sur un comité de suivi se réunissant à occurrence semestrielle, associant l'ensemble des acteurs de l'habitat (l'Union Sociale pour l'Habitat, la Fédération des Promoteurs Immobiliers, la Fédération Française du Bâtiment, l'Ordre des architectes, le Club Immobilier Nantes Atlantique et la Chambre des notaires ainsi que les quatre aménageurs publics du territoire) pour en assurer un suivi et une mise en œuvre agile.

De façon très concrète, la mise en œuvre du plan de relance s'appuie sur un accompagnement technique resserré des projets « menacés ». Un recensement des opérations, privées et sociales, a été établi par la Métropole et partagé avec les communes pour assurer le suivi des différents volets du plan de relance. Sur cette base, la Métropole, ses aménageurs et les communes s'engagent à être facilitateur dans l'analyse des opérations sous réserve de leur opportunité. Des réunions techniques par projets réunissant l'opérateur, les services métropolitains et communaux et le cas échéant l'aménageur sont mises en place pour étudier les leviers d'optimisation des projets et accélérer les processus de montage et d'instruction des opérations.

La mise en œuvre combinée des cinq mesures a d'ores et déjà permis de débloquer 26 opérations comprenant 1616 logements dont 542 logements sociaux (PLUS, PLAI), 301 locatifs abordables (PLS), 174 logements en accession abordable (BRS / PSLA) et 440 locatifs intermédiaires (LLI). 9 autres opérations sont en voie de déblocage (sous réserve des retours des appels d'offres) pour un total de 569 logements.

13 opérations pourront bénéficier d'un accompagnement financier exceptionnel de la Métropole au titre du plan de relance à hauteur de 2,502 millions d'euros.

Si les premiers résultats du plan de relance sont encourageants, il reste encore beaucoup à faire. C'est pourquoi il a été décidé d'engager de nouvelles mesures complémentaires pour relever le défi du logement dans le territoire, en venant en soutien non seulement du logement social mais aussi du logement à destination des classes moyennes qui rencontrent des difficultés croissantes à se loger.

Ainsi, après 1 an, le plan de relance s'enrichit de nouvelles mesures :

- Création d'un BRS intermédiaire, pour ouvrir l'accès au BRS à plus de ménages, ceux dont les ressources dépassent le plafond de l'accession abordable.



- Mise en place d'une aide « coup de pouce » pour devenir propriétaire d'un logement en accession abordable en BRS dans les quartiers politique de la ville (QPV) : par cette aide métropolitaine exceptionnelle le prix des logements BRS sera baissé d'environ 200€ par m², soit une économie d'environ 13 000€ en moyenne pour l'achat d'un logement.

- Relance de la vente HLM via la commercialisation de logements en BRS : cette solution permet de faciliter la vente des logements tout en contrôlant dans la durée les prix des logements pour lutter contre la spéculation.

- renforcement de la politique d'action foncière, ou encore d'identification de nouveaux gisements de production de logements (modulaire, pavillonnaire...).



SYNTHESE DES OBJECTIFS

Amélioration du parc existant						
Logements privés conventionnés : 50 à 60/an	Maintien à domicile des personnes âgées ou en situation de Handicap (parc privé : 200 logements et parc social : 80 à 100)	Un objectif de 5 000 logements en réhabilitation énergétique par an				2 500 logements privés grâce aux dispositifs locaux d'aide à la décision et d'information sur les aides nationales
		1 500 logements du parc social (ANRU et diffus)	1 000 logements privés accompagnés par la Métropole		Rénovation BBC : 700 logements en copropriété et 20 en maison	
			Lutte contre l'habitat indigne et la précarité énergétique : 350 à 500			

Construction neuve : un objectif global de 6 000 logements neufs/an					
25 % des logements sociaux familiaux à loyers accessibles	33 %	8 %	11 à 13 %	4 %	43 à 45 %
	2 000 logements locatifs sociaux (PLUS PLA)	500 locatifs abordables (PLS)	700 à 800 logements en accession abordable	250 logements en accession intermédiaire	2 550 à 2 700 logements libres
		250 dédiés	250 familiaux		
41 % de logements locatifs décomptant à l'inventaire SRU					

