

Politiques de l'habitat
Territoires



CAHIER D'ACTEUR SCOT NANTES-SAINT-NAZAIRE POLE METROPOLITAIN

Thématique se loger et habiter

20 juillet 2023

1. Comment percevez-vous cette thématique sur le territoire de Nantes Saint-Nazaire ? À quoi êtes-vous attachés ? Qu'est-ce qui mérite selon vous d'être conservé et sur lequel le territoire pourra s'appuyer pour demain ?

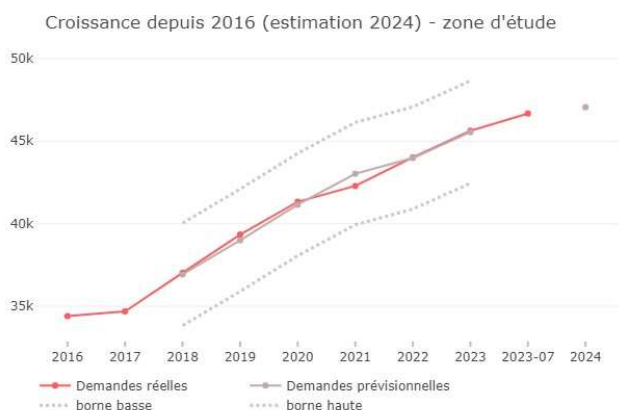
Un territoire en forte dynamique

Rassemblant 913 000 habitants soit 64% de la population départementale, nous avons la chance d'être sur un territoire attractif avec une dynamique démographique de 1,3% par an, plus forte que celle de l'ensemble du département (1,2%) et de la région (0,7%).

Malheureusement, la panne du système de production de l'habitat continue de faire grimper les prix, repousse les ménages qui arrivent à l'extérieur de la Métropole ou des zones les plus tendues du Littoral et de Saint-Nazaire Agglomération, assigne à résidence ceux qui souhaiteraient déménager dans leur logement actuel et, surtout, crée des situations de mal logement insupportables.

Un parc Hlm sous tension

Le nombre de demandeurs de logement social progresse de manière régulière sur le territoire du SCOT. Si celui-ci comptait 34 407 demandeurs au 1^{er} janvier 2016, nous en dénombrons 46 672 au 1^{er} juillet 2023 soit une progression de 35,6% sur la période. En moyenne annuelle, la croissance du nombre de demandeurs est de 4,5% / an. Cette croissance est forte et continue.

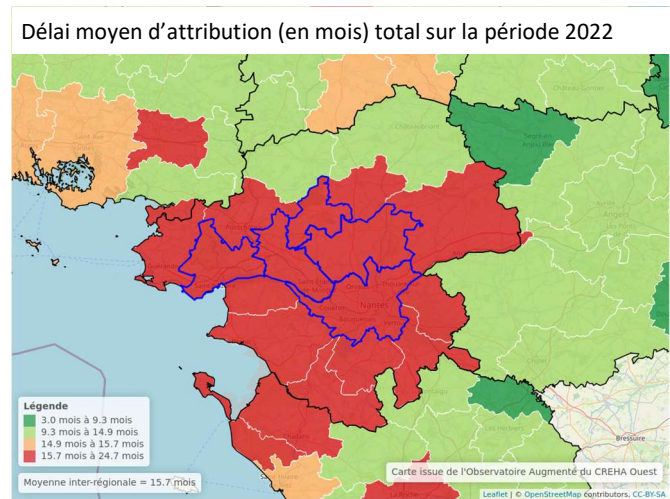


Cette croissance s'appuie bien entendu sur un moteur métropolitain qui représente 82% de la demande du SCOT dont l'attractivité est soutenue par un flux migratoire important provenant des autres régions et notamment Paris.

Deuxième EPCI, Saint-Nazaire Agglomération connaît une forte progression de sa demande depuis 2 ans, effet probablement conjugué de son très fort dynamisme économique nécessitant l'accueil de nouveaux

travailleurs et l'attrait des zones littorales accentuée depuis le COVID.

La mise en tension du marché immobilier a des conséquences sur la rotation dans le parc social. Si en 2019, 8 592 attributions avaient pu être faites par les bailleurs sociaux, soit une rotation de 11,3%, seulement 7 634 ont été réalisées en 2022 soit une rotation de 9,3% et probablement moins de 7 000 en 2023 avec une rotation qui pourrait tomber à 8,5%. Ce phénomène devrait s'accroître dans les années à venir du fait de la diminution des livraisons de logements neufs liée aux programmations plus faibles des dernières années.

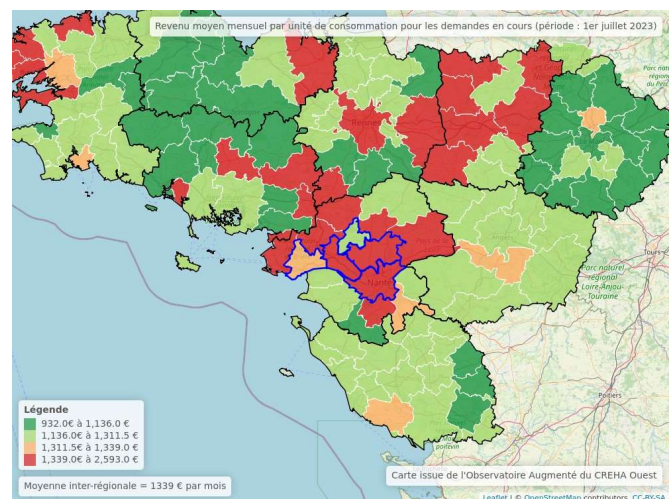


De manière cohérente, les délais moyens d'attributions s'allongent, dépassent partout les 15 mois et même les 25 mois sur la Métropole de Nantes.

Une demande de logement social dont il faut prendre en compte les évolutions

Si la demande de logement social concentre toujours les ménages les plus fragiles avec plus de la moitié des demandeurs se situant en dessous de 60% du plafond PLUS, les territoires du SCOT sont comparativement parmi ceux à l'échelle régionale avec le revenu moyen mensuel le plus élevé.

Revenu moyen mensuel par unité de consommation pour les demandes en cours (période : 1^{er} juillet 2023)



Autre indicateur marquant et en contradiction avec l'image véhiculée parfois : plus de 55% des demandeurs sont en activité.

Cela traduit les difficultés des salariés aux revenus modestes à se loger sur le marché privé.

Cette difficulté se double d'une différence structurelle entre les besoins en logement et les caractéristiques du parc. Notamment, la demande émane de petits ménages et se concentre pour près de la moitié des demandes sur les petits logements (T1-T2). Si beaucoup d'efforts ont été effectués en la matière et singulièrement sur la dernière décennie, les petits logements représentent moins d'un tiers du parc existant sur le territoire du SCOT.

Enfin, parmi les adaptations de notre parc à amplifier, celles relatives au vieillissement devraient, corrélativement à l'évolution démographique du territoire, devenir majeures dans les prochaines décennies.

Une production HLM récente insuffisante pour faire face aux besoins

Face à la demande qui augmente et la mise en tension du parc social, les dernières années se traduisent malheureusement sur le territoire du SCOT par une baisse du nombre d'agrément. D'une moyenne de 3 000 logements par an sur la période 2014-2018, les dernières années (2019-2022) n'ont permis d'agréer que 1 750 logements en moyenne par an.

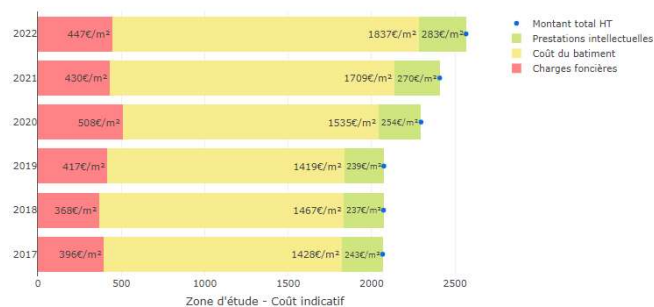
Nbre d'agrément LLS entre 2014 et 2022 sur le SCOT



Plusieurs causes expliquent ce phénomène :

- Rétivité des opinions publiques à la croissance et une forme d'attentisme dans la prise des décisions a pu gêner le lancement des opérations,
- Pour celles qui ont néanmoins été lancées, elles ont été percutées par une crise des matériaux puis la période inflationniste qui a renchéri considérablement les coûts de la construction et de la réhabilitation. Les opérations sont de plus en plus mobilisatrices de fonds propres. Le graphique suivant montre l'évolution des coûts sur la base de ceux indiqués au moment du dépôt de l'agrément, et donc le plus souvent avant appel d'offre. Les organismes Hlm pour

mener leurs actions n'ont jamais eu autant besoin de fonds propres.



- Or le modèle économique dégage moins de capacité d'autofinancement qu'auparavant du fait de l'explosion des charges d'exploitation sous l'effet de l'inflation et surtout de la montée des taux du livret A sur lequel est assise la dette des Hlm. Le maintien de ce taux à 3% après le 1^{er} août 2023 constitue la première bonne nouvelle depuis plusieurs années. Ce taux est néanmoins 6 fois plus élevé qu'il y a 2 ans.

Le modèle Hlm n'est pas le seul à être en difficulté et des inquiétudes fortes pèsent sur celui de la promotion privée. Cette dernière peine à trouver des acquéreurs du fait de niveaux de prix élevés, de la fin des dispositifs de défiscalisation et d'un durcissement des conditions d'accès aux crédits, notamment pour les investisseurs. Les opérations en cours, qui associent Hlm et promoteurs, ont des difficultés à aboutir. Plus inquiétant encore, l'incapacité des promoteurs à lancer de nouvelles opérations risque de tarir pour les Hlm la capacité à accéder à du foncier en diffus.

Enfin, l'annonce gouvernementale de la fin d'un PTZ généraliste, au moment même où les taux d'intérêt des crédits remontent, vient fragiliser encore un peu plus les projets d'accession abordable. C'est autant de ménages qui resteront dans un parc locatif déjà sous tension.

2. Qu'est ce qui au contraire n'est plus tenable, et que vous souhaitez ne plus voir demain ?

A l'heure du ZAN et de la mise en tension des modèle économiques, il est nécessaire d'optimiser les fonciers

Le foncier est par nature une ressource précieuse et non renouvelable. La mise en place du ZAN, la raréfaction des opportunités foncières en ZAC ou en maîtrises publiques, combinées avec une diminution du flux de sortie du foncier en diffus du fait d'une activité de la promotion privée en berne pour les prochaines années, renforcent la nécessité d'optimiser ce gisement.

C'est un enjeu commun à l'ensemble des territoires du SCOT. Si la densité est bien conçue, nous sommes convaincus qu'elle constitue, dans les centres urbains comme dans les centres bourgs, une partie de la solution et qu'elle peut contribuer à rendre possible nos ambitions de produire de la ville autrement.

L'ensemble de la chaîne de production du logement doit donc promouvoir une culture d'optimisation du gisement foncier. L'ambition doit être d'intégrer cette culture dans l'ensemble des documents d'urbanisme, de planification et d'aménagement.

Aucune opportunité foncière ne doit et ne peut être sous utilisée dans cette période.

L'opposition des urgences

Il ne faut pas opposer les crises et les urgences. Cette crise de la cohésion sociale de notre territoire doit être traitée de manière cohérente avec la nécessaire transition énergétique et environnementale induite par le réchauffement climatique. La question est donc celle des équilibres dans les choix pour l'aménagement du territoire et la fabrique de la ville.

Les organismes HLM ont été et sont encore précurseurs en matière d'innovation pour l'habitat. Dans un moment de mise en tension du modèle économique, il convient de distinguer désormais l'essentiel du superflu.

Avec sur le territoire du SCOT, plus des trois quarts de notre parc dans les catégories ABC du classement énergétique du DPE et seulement 4% de logements en EFG, on peut mesurer les efforts effectués par les organismes à la fois pour une construction neuve plus vertueuse et pour une transition énergétique et environnementale profonde de leur parc existant.

Pour autant, nous avons pleinement conscience qu'il reste beaucoup à faire et que, notamment, l'enjeu carbone et l'adaptation au réchauffement climatique sont à intégrer encore plus fortement dans nos stratégies.

Concernant le neuf, nous considérons que le niveau de performance énergétique et environnementale prescrit par la RE2020 est à la fois extrêmement exigeant et surtout trace avec les paliers à venir (2023, 25, 28) une route commune à l'ensemble des acteurs de la construction pour progresser et se placer sur la trajectoire 2050.

Faire la ville pour les HLM,

- c'est aussi intervenir sur nos ensembles existants. Il convient de poursuivre la stratégie de transition environnementale et de protection de nos locataires contre la précarité énergétique.
- C'est également questionner les manières d'habiter, les besoins. A chaque projet, nous devons nous reposer avec l'ensemble des acteurs les bonnes questions. Les doubles

orientations, la place des espaces extérieurs, le confort d'été mais aussi une meilleure gestion de la question des eaux pluviales, ... : nous avons intégré beaucoup d'exigences de bon sens prescrites par les documents d'urbanisme. D'autres sujets peuvent faire l'objet d'optimisation.

La spécialisation des territoires et les processus d'exclusion liés à l'habitat

Plus le marché se durcit, plus les plus fragiles d'entre nous se voient exclus de l'accès à certains territoires ou de parcours résidentiels.

Les confinements du COVID ont mis en évidence l'incapacité des travailleurs de première ligne à se loger sur certains marchés ou à accéder à la propriété.

En repoussant l'accession abordable, en deuxième ou troisième couronne des principaux pôles d'emploi, nous favorisons l'augmentation du volume des déplacements et une fragilisation des ménages liée à l'augmentation des prix des carburants.

Enfin, les représentants des entreprises nous font remonter que de plus en plus de sociétés ou d'artisans ne s'installent pas ou ne se développent pas sur certains territoires faute d'une offre de logements disponible pour leurs salariés. Le logement devient donc sur certains territoires le frein au développement économique.

3. Quels changements considérez-vous indispensables pour demain sur cette thématique ?

Accompagner sur le territoire du SCOT la relance de la production

L'enjeu majeur est celui de la relance de la production de logements et singulièrement sur le territoire de la Métropole. Il ne s'agit pas d'un changement de philosophie ou de stratégie mais plutôt d'un « changement de braquet » pour adapter les stratégies à l'ampleur des difficultés.

Dans cette logique, nous réaffirmons ici notre plein soutien au Plan de relance votée par le Conseil Métropolitain de Nantes Métropole le 22 juin 2023.

Nous mesurons aussi les efforts consentis par le Conseil Départemental dans le cadre de la reprise de sa délégation des aides à la pierre et soulignons l'excellent travail mené avec les EPCI sur le modèle économique.

Enfin, nous ne pouvons que souligner l'efficacité de la politique de l'habitat aboutie et cohérente de Saint-Nazaire Agglomération.

Cette mobilisation des territoires ne peut faiblir et est indispensable pour créer les conditions d'un développement du parc social et de l'accession abordable.

Elle passera par l'activation de l'ensemble des outils à leur disposition, règlementaires dans le cadre des documents d'urbanisme. Travailler finement les OAP et prévoir des servitudes mixité sociale bien pensées ont déjà démontré des résultats dans la capacité de produire une ville durable et solidaire.

Créer une plus grande dynamique des politiques foncières.

Nous, l'ensemble des acteurs de la chaîne, ne produisons pas collectivement assez de foncier pour porter le développement du nombre de logements nécessaires pour répondre aux besoins de nos territoires.

Le ralentissement probable du flux provenant de la promotion privée, pour les années qui viennent, incite à diversifier les canaux et à amplifier notre capacité à sortir des fonciers. La promotion privée a pu représenter jusqu'aux deux-tiers de la programmation annuelle dans la période 2014-2019. Elle représente encore autour de 50% de la programmation sur les dernières années.

Il va donc falloir compenser pour partie ce flux dans les prochaines années.

La montée en puissance du plan pluriannuel d'intervention de l'EPF44 constitue une première réponse nécessaire mais ne permettra probablement pas de couvrir l'ensemble des besoins.

La mobilisation des EPCI, des communes, des organismes Hlm sera indispensable. Dans ce cadre, le transfert du DPU aux organismes Hlm là où c'est pertinent doit être étudié et mis en œuvre pour faciliter cet accès au foncier.

La politique foncière doit devenir la première des stratégies car elle est le support des autres politiques.

4. Finalement, comment imaginez-vous l'aménagement du territoire du Pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire au service de la qualité de vie de ses habitants ? Grâce aux réponses précédentes, vous pouvez librement rédiger ici votre contribution (en texte ou en image).

Agile

Dans un contexte macroéconomique défavorable, notre agilité collective, notre capacité à adapter les dispositifs, à trouver les bons compromis en matière de performance et de soutenabilité économique déterminera notre capacité à produire un aménagement quantitativement et qualitativement cohérent aux enjeux et aux besoins.

Cohérent

Nous avons plus que jamais besoin d'imbriquer les stratégies foncières et habitat avec les politiques de déplacement ou de développement économique. Les unes ne peuvent se concevoir sans les autres à l'échelle du périmètre du SCOT. Les politiques d'urbanisme et d'habitat des différents territoires répondent à un même besoin, celui de loger dans de bonnes conditions la diversité des ménages à accueillir. Une politique trop restrictive sur un des territoires pourrait avoir des conséquences sur le développement raisonné des autres intercommunalités.

Solidaire

Cet aménagement doit permettre à chacun de se loger sur les différents territoires en fonction de ses besoins et de ses moyens.

La question de la prise en compte du vieillissement est de ce point de vue certainement le défi majeur d'un aménagement de notre territoire à horizon 2050.

Nos territoires doivent être inclusifs quels que soient les profils des ménages.

Les organismes Hlm, avec la diversité de solutions qu'ils proposent, sont au service de cette ambition.

Innovant

Il nous faut faciliter les expérimentations, accompagner les démarches permettant de faire progresser les niveaux de performance comme le Conseil Départemental et la Métropole l'imaginent sur la construction « hors site ». La question de la densification, de la surélévation de certains bâtiments, le fait de redonner des seconds cycles de vie par des rénovations globales très ambitieuses sont des pistes à poursuivre et qui doivent être accompagnées par les politiques publiques et permises par les documents d'urbanisme.

Et durable

Il nous faut poursuivre les efforts en matière de transition énergétique et environnementale, intégrer la question du confort d'été comme celles liées aux risques climatiques. Il nous faut travailler, en parallèle des travaux sur la transition environnementale, ceux relatifs à la production d'énergie renouvelable et son inscription dans des boucles d'énergie locale.

Les contributeurs et auteurs

Quel collectif représentez-vous ? (Nom, logo éventuel) Qui êtes-vous ? (Structure, création, nombre d'adhérents/membres, objet, territoire de rayonnement du collectif, descriptif rapide)

L'Union Sociale pour l'Habitat des Pays de la Loire rassemble 44 organismes. Sur le territoire du SCOT, les Hlm gèrent 81 600 logements sociaux.

Qui sont les auteurs et contributeurs ? (Champ obligatoire)

Axel DAVID, directeur de l'USH des Pays de la Loire

