



L'Europe des **P**rojets **A**rchitecturaux et **U**rbains

Groupement d'Intérêt Public

POPSU Plate-forme d'Observation des Projets et Stratégies Urbaines

REPONSES AU QUESTIONNAIRE SUR LE THEME « LOGEMENT ET LOGEMENT SOCIAL »

NANTES

LAUA, Laurent Devisme, Pierre-Arnaud Barthel, Célia Dèbre, Marc Dumont, Elise Roy

Mars 2008



Avec le soutien de :



Thème 5 : logement et logement social

1) Y'a t'il une définition locale des critères et des échelles de la « mixité sociale » ? Comment ces critères sont-ils mobilisés et appliqués sur le plan opérationnel ?

La création du PLH communautaire, commencée en 2000, a constitué le premier chantier de réflexion stratégique à l'échelle de l'EPCI. Il a été l'occasion d'établir les enjeux et objectifs en matière d'urbanisation de la métropole nantaise. On y a adopté un objectif général de mixité sociale à hauteur de 25% du parc en programme social, allant au-delà de l'objectif national fixé à 20% par la loi SRU. Cet objectif a pu être décliné à l'échelle des projets urbains, ainsi qu'à l'échelle de certains quartiers ayant une carence en offre sociale qui ont été repérés dans le PLU.

QUAND LA MIXITE SOCIALE EST DISPOSEE PAR LE PLU

Au sein de ces quartiers déficients, les PLU font obligation aux opérateurs de chaque opération de plus 2500 m² de SHON de proposer une offre sociale représentant 20 à 25% du programme. Notons que cette règle visant à garantir la mixité sociale n'est pas sans influencer la forme urbaine et son évolution et qu'elle va parfois à l'encontre d'une densification pourtant souhaitée, certains promoteurs préférant rester en deçà des 2500m². Néanmoins, dans certains cas, cette contrainte facilite parfois la réalisation de l'opération, la réservation des 20% de logements pour un bailleur social correspondant à peu près aux contraintes de réservation fixées par les banques pour pouvoir lancer le chantier.

Dans les autres secteurs relevant du diffus où la collectivité intervient, elle opère par des outils classiques de maîtrise du foncier, et de ventes aux bailleurs sociaux à prix minimisé.

QUAND LA MIXITE SOCIALE EST ORGANISEE A L'ECHELLE DE L'ILLOT

Au sein des secteurs faisant l'objet d'une maîtrise publique du processus d'urbanisation, l'objectif des 25% est traité à l'échelle de l'îlot, sur lequel intervient un opérateur privé qui devra revendre en VEFA (vente en état futur d'achèvement) une partie de son opération afin qu'un bailleur social vienne assurer une offre sociale au sein même de l'opération privée. Ce dispositif de VEFA est intéressant, d'une part, parce qu'il permet d'assurer une « banalisation » du programme social. Il permet, d'autre part, d'échapper à la restriction de charge foncière que pourrait induire un redécoupage du foncier en deux îlots distincts, (l'un pour le promoteur ; l'autre pour le bailleur social), raison pour laquelle, on en est venu, au sein du secteur Pré-Gauchet comme sur l'île de Nantes, à travailler la mixité par VEFA.

DES DEMARCHES PARTENARIALES

Les services de Nantes Métropole ont organisé un groupe de réflexion réunissant les opérateurs privés et les bailleurs sociaux afin de discuter des modalités acceptables par tous, de cette banalisation du logement social au sein des opérations privées. On y a travaillé à la définition de critères communs à retenir, pour fixer les règles du jeu partagées, en tenant compte de la difficile question de l'équilibre des opérations, la collectivité intervenant pour compenser les manques d'équilibre en abondant auprès des bailleurs sociaux. Un protocole a été signé entre l'EPCI, le CINA (Club Immobilier de Nantes Atlantique), les bailleurs sociaux et les principales fédérations. Il convient en effet de noter à Nantes, le développement d'une culture de travail en partenariat avec les promoteurs qui s'est développé durant ces dernières années. Ces pratiques partenariales sont nées au sein du chantier engagé durant les années 1990, par le député-maire de Nantes, président de l'OPHLM, avec la volonté de voir être diminuée la disparité de peuplement entre l'office public et les autres SA-HLM, avec la création du comité de coordination de l'ensemble des bailleurs, puis avec la mise en œuvre de la gestion mutualisée des demandes sociales. Ce partenariat a été remobilisé au cours de la réalisation du PLH, et diffuse aujourd'hui des ambitions de réflexion commune avec les promoteurs privés, notamment avec le CINA.

REGLEMENTER LA DIVERSITE DES PROGRAMMES A TENEUR SOCIALE

La définition locale des ambitions de la mixité sociale a dû être précisée, en réaction au développement de produits *PLS*, proposés à des ménages ayant des revenus supérieurs à 130% du plafond de revenus applicable aux *PLUS*. Ces programmes ne permettant pas de répondre au besoin de logement d'une large catégorie de ménages à des revenus plus bas, une délibération communautaire est venue stipuler, en février 2006, que seuls les programmes *PLUS* et *PLA-I* entraient en ligne de compte pour l'objectif de mixité sociale retenu à Nantes.

LES TEMPS DE LA MIXITE

Si la nature des programmes engagés au sein du projet de l'île de Nantes n'est pas étrangère à cette réglementation, on peut s'accorder sur l'idée qu'il semblait important que l'île de Nantes puisse, dans un premier temps, rompre avec la vocation très sociale d'un territoire doté d'importants groupes d'habitat social auxquels il fallait ajouter un parc social de fait très conséquent. L'évolution de ce territoire peut aujourd'hui s'inscrire dans les cadres fixés par le PLH. La gestion de la mixité sociale peut aussi être temporelle.

2) Comment les orientations du PLH sont-elles mises en œuvre opérationnellement ? A travers quels outils et selon quelles dynamiques ?

Voté en juin 2004 le Programme Local de l'Habitat (2004 - 2009) de Nantes Métropole est ambitieux avec 3 900 logements à construire en moyenne par an, dont 900 logements sociaux.

QUAND LES PLU REPRENENT LES OBJECTIFS DU PLH

Les 24 communes de l'EPCI, bien que plutôt hétérogènes, répondent de façon unanime et uniforme aux objectifs quantitatifs du PLH. Elles peuvent, en effet, agir à travers leurs documents d'urbanisme sur des leviers tels que : la production de logements neufs, la production de logements sociaux et la gestion du foncier communal. On observe néanmoins une diversité de réponses qui se justifie par des potentialités et contextes locaux variés. Les traductions des objectifs qualitatifs paraissent plus limitées dans le PLU. Ce dernier pose, en effet, un cadre réglementaire nécessaire mais insuffisant à lui seul pour atteindre ces buts : même s'il les aborde, les questions de formes urbaines, d'habitat ou de diversité de logements se règlent essentiellement *a posteriori*, lors des phases opérationnelles, dans lesquelles Nantes Métropole peut intervenir.

Aujourd'hui, des évolutions pourraient être envisagées afin de tendre vers une prise en compte plus affirmée des objectifs du PLH dans les PLU. Par exemple, une maîtrise foncière plus efficace serait un atout majeur au vu de l'importance du développement urbain à venir sur les communes étudiées et sur l'ensemble de l'agglomération en général. Ensuite, le renforcement de la coopération entre communes et Nantes Métropole sur le thème de l'habitat pourrait se faire d'une part, sur la base d'un contrat spécifique pour l'application du PLH par les communes avec des objectifs qualitatifs plus précis ou d'autre part, se traduire par la création d'un PLU communautaire.

La politique habitat de Nantes Métropole est récente et sera encore amenée à évoluer dans les prochaines années dans un souci permanent de réajustement par rapport aux situations locales.

DE NOUVEAUX DISPOSITIFS COMMUNAUTAIRES D'AIDE A DESTINATION DES PROMOTEURS ET DES BAILLEURS SOCIAUX POUR LE FINANCEMENT DU LOGEMENT SOCIAL ET ABORDABLE

Pour l'équilibre financier de ces deux types d'opérations, Nantes Métropole gère aujourd'hui de façon unique l'ensemble des aides financières (Nantes Métropole, Etat dans le cadre de la délégation d'aide à la pierre et Conseil général) et les agréments préalables obligatoires au lancement des chantiers de logements sociaux portés par les bailleurs sociaux. Pour l'année 2006, l'ensemble des demandes de financement (agréments) déposé par les bailleurs auprès de Nantes Métropole porte sur 1 050 logements (correspondant à des logements neufs qui seront construits en 2007 et livrés à compter de 2008), répartis sur 55 opérations dans l'agglomération (63 % à Nantes - 37 % hors Nantes).

Dans le cadre spécifique de production de logements sociaux construits par des promoteurs privés et vendus en VEFA aux bailleurs sociaux, la communauté urbaine assure également une subvention pour concrétiser l'accord sur le prix de vente des logements sociaux entre les deux acteurs.

Pour l'accession abordable, Nantes Métropole donne une subvention à l'aménageur afin de compenser le manque à gagner issu de la minoration des prix de cession de charges foncières aux promoteurs s'engageant à construire des produits accession abordable.

DES DISPOSITIFS A DESTINATION DES MENAGES

Afin de faciliter l'accès à la propriété pour l'habitat proposé dans les opérations publiques, Nantes Métropole participe financièrement à la construction de logements abordables, c'est-à-dire dont le prix de vente est inférieur de 20 à 25% au prix du marché, soit entre 2200 et 2400 euros / mètre carré habitable. Ainsi les ménages qui effectuent une première acquisition et dont les ressources correspondent aux plafonds déterminés, pourront bénéficier directement de ce dispositif. Un dispositif spécifique permettra d'empêcher les effets spéculatifs à la revente. Complémentaire au Prêt à Taux zéro de Nantes Métropole, cette nouvelle action permet aux ménages primo-accédant de disposer d'une offre de logements à la vente à des prix minorés, et de lutter ainsi contre un endettement excessif pour les acquéreurs.

Les collectivités locales ont également récemment (en février 2007 pour la ZAC Bottière Chênaie) formalisé des « clauses anti-spéculatives » qui s'appliquent aux primo-accédants : un mécanisme de reversement du montant de la minoration de la charge foncière s'applique dégressivement sur une durée de 7 ans, en cas de revente pour contrer la spéculation immobilière.

DES DISPOSITIFS DE CONTRACTUALISATION ENTRE PARTENAIRES PUBLICS

- des contractualisations en partenariat avec les communes. La convention tripartite Ville de Nantes, Nantes Métropole et Nantes Habitat (2004-2007) est un exemple abouti de ce type de traduction opérationnelle. Elle fait du premier bailleur social de la ville de Nantes un partenaire privilégié pour la mise en œuvre du PLH. L'accord se fait pour que Nantes Habitat se voie attribuer 70% des logements sociaux qui seront construits sur la ville de Nantes (30% restants à partager entre les autres bailleurs sociaux).

DES DISPOSITIFS A DESTINATION DE L'OP-HLM

Afin que Nantes Habitat puisse réaliser son programme de construction neuve et ainsi contribuer à assurer sa part dans la mise en œuvre de la politique communautaire en faveur du logement social, Nantes Métropole mobilise prioritairement son dispositif d'aides financières institué dans le cadre du Programme Local de l'Habitat pour :

- * la réalisation des opérations en PLUS et PLA-I : hausse du subventionnement à la construction neuve par une aide communautaire destinée à contribuer à l'équilibre des opérations d'investissement de l'organisme, qui vient en complément des capacités dégagées par l'autofinancement de Nantes Habitat d'une part et de l'apport des financements de l'Etat d'autre part.

- * la remise à niveau du parc existant : prise en charge jusqu'à 30% du montant des travaux de requalification par Nantes Métropole, avec un plafonnement de 9 000 euros par logement.

- * la résidentialisation et la maintenance renforcée : Nantes Métropole contribue à la réalisation des travaux par un soutien financier pluriannuel.

- * le positionnement prioritaire de Nantes Habitat pour la construction neuve : intégration du bailleur social dans la programmation d'îlots dans des projets urbains (ZAC ou lotissement) favorisant la mixité et la diversité des types de logements, la vente en état futur d'achèvement étant un des moyens possibles. Dans le diffus, Nantes Habitat est également positionné en se développant sur des patrimoines fonciers détenus par la Ville de Nantes ou par Nantes Métropole.

ET DES EXPERIMENTATIONS

Reste une démarche d'appel à projets lancée par la direction de l'habitat social de la communauté urbaine qui porte sur la réalisation d'opérations d'habitat dites pilotes, visant à répondre et concilier deux objectifs : le développement d'une offre de maisons individuelles dans des formes plus compactes tout en répondant aux attentes des ménages accédants et en particulier à leurs contraintes financières (ménages à ressources modestes susceptibles de bénéficier d'un Prêt à Taux Zéro).

3) Comment se structurent les différents marchés immobiliers de l'agglomération ? Quels segments du marché sont dynamiques ?

DES PROMOTEURS INTERESSES PAR UNE DEMOGRAPHIE DYNAMIQUE

Depuis le début des années 2000, de nouveaux promoteurs de dimension nationale ou européenne sont récemment apparus sur la scène nantaise: Nexity, Kaufman and Broad, ING real estate par

exemple, pendant que certains promoteurs, à base locale, ont étendu leur activité (Lamotte, ADI, groupe Brémond) et que d'autres acteurs se sont faits promoteurs (à l'instar du groupe Coupechoux, spécialisé dans l'aménagement intérieur et le design). Pour des acteurs supra-locaux, le repérage des dynamiques démographiques nantaises et leurs conséquences est décisif. Du reste, pour certains d'entre eux, se positionner dans le cadre des projets urbains leur permet de se faire connaître auprès des acteurs publics locaux, de se mettre à l'épreuve, en facilitant l'accès futur à des promotions.

DEVELOPPER UNE OFFRE TERTIAIRE MATINEE D'AUTRES PROGRAMMES EN SITUATION PERI-CENTRALE

A Nantes, les grands projets urbains sont l'occasion de tenter de proposer une offre de bureaux pour des activités tertiaires à proximité directe du centre-ville. L'île de Nantes émerge, comme le secteur de la gare et du Pré Gauchet, au projet de nouveau quartier d'affaires « Euronantes », lancé par la DGDEI, visant à capter de nouveaux acteurs économiques et à renforcer l'offre de bureaux en centre-ville. Un club d'entreprises, lancé par la collectivité, doit se mettre en place afin de développer cette logique qui, en 2007, n'a pas encore fait la preuve d'une attractivité de nouveaux acteurs. La collectivité souhaite deux rencontres annuelles avec des commercialisateurs (CBRE - qui avait fait l'étude de programmation, Atis Real, DTZ, Arthur Lyod principalement). Le projet de nouveau quartier d'affaires reste « business to business », plusieurs aménageurs étant réticents au déploiement monofonctionnel d'espaces de bureaux. Le site du Tripode sur l'île de Nantes (Euronantes-Tripode), reste à vocation plurielle, mais dominée par le bureau. Il est depuis 2006 tiré par un utilisateur majeur, Veolia, qui cherche à regrouper ses services au centre et se présente comme locataire potentiel de près de 10.000 m² de bureaux. Du côté du Pré Gauchet, en bordure de Malakoff, la volonté de déployer 130.000 m² de bureaux est affichée.

Sur l'île de Nantes, le travail d'une mixité fonctionnelle importante dans laquelle on maintient les sites d'activités économiques industriels, en organisant la cohabitation avec des opérations d'habitat fait partie des options fortes du projet.

4) Quels types de dispositifs et d'outils sont mis en place pour tenter de réguler les marchés de l'immobilier, et par qui ?

VERS UNE POLITIQUE FONCIERE VOLONTAIRE

Il n'y a pas, à Nantes, d'établissement public foncier, mais le Conseil Régional porte, depuis 2004, un projet à l'échelle régionale, avec le soutien des principales collectivités de la Région (dont Nantes Métropole). Le souci à cette échelle concerne principalement les zones littorales. En moyenne, Nantes Métropole achète 10 ha par an en zone urbaine pour le développement de l'habitat, de l'activité et des équipements. La documentation des territoires dévolus à l'économie renvoie à la question précédente. La question foncière est principalement agitée par l'enjeu de la production de logements neufs. Cet aspect est soulevé par le PLH, pointant la nécessité d'une politique foncière volontaire, agissant sur différents segments. Pour des micro-opérations, une veille est réalisée. Si le PLH affirme l'importance de constituer des réserves foncières à moyen et long terme, il évoque également un dispositif de portage financier partagé entre la communauté urbaine et les communes. L'un des axes du programme d'actions qu'il comporte suggère le développement d'un cadre partenarial entre intercommunalité, communes et aménageur afin, au stade de l'élaboration de l'opération d'aménagement, de déterminer les règles de production des charges foncières ainsi que les conditions de péréquation visant à limiter la charge foncière pour certaines opérations (logements à coûts maîtrisés, logement social). Il considère également la possibilité de prise en charge des aménagements d'espaces publics, le cas échéant, par la communauté urbaine, dans une optique de minoration des coûts fonciers supportés par les opérations de logements sociaux ou les acquéreurs. Des conventions tripartites seraient envisagées.

Le bilan 2006 du PLH pointe le fait que la révision de l'ensemble des PLU des communes de l'EPCI a permis d'offrir des potentialités supplémentaires pour exercer une veille foncière plus active.

5) Comment s'organise la programmation de logements sociaux dans les projets urbains : quels sont les dispositifs utilisés ? des montages spécifiques sont ils mis en place ?

CONVENTIONS ET PIECES CONTRACTUELLES

La traduction opérationnelle d'un objectif de mixité sociale travaillée à une échelle fine passe dans le cadre des opérations d'aménagement des grands projets urbains par la signature de conventions tripartites entre la communauté urbaine, la ville de Nantes et l'aménageur. Les accords d'objectifs notamment sur la mise en œuvre du PLH y sont précisés en fixant notamment la part de charge foncière consacrée à des programmes sociaux. Y sont aussi précisés les engagements financiers et le partage des dépenses, en vue notamment de la prise en charge du delta de l'équilibre financier de l'opération.

La règle de la réalisation de 25% de logements sociaux applicable à chacune des opérations est inscrite dans le cahier des charges de cession de terrain, et dans les pièces techniques de réglementation architecturale, à destination des opérateurs.

UNE PROGRAMMATION POUR UN RELOGEMENT, GEREE *IN SITU* ET *EX SITU*

A Nantes, la concomitance du montage du Grand projet de ville, avec la mise en œuvre du PLH a incité la collectivité à inscrire les problématiques de relogement et de reconstruction du patrimoine démolé, dans le cadre de l'opération de rénovation urbaine du Nouveau Malakoff, à l'échelle du territoire métropolitain et dans le cadre d'un travail partenarial multi-bailleurs. (CF question 1)