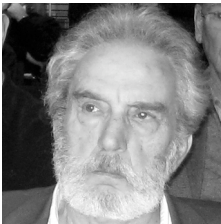


Programme Local de l'Habitat

27 avril 2010



Contribution de Jean NEUILLY

Éléments de réflexion

L'agglomération nantaise connaît depuis de nombreuses années une croissance économique soutenue ainsi qu'une forte progression démographique.

Les recensements effectués depuis vingt ans ont mis en évidence cette évolution régulière de la population qui résulte, entre autres causes, d'un apport de population nouvelle, conséquence de l'attractivité de l'agglomération nantaise durant cette même période.

Bien évidemment, ces phénomènes ont un impact important sur le développement des marchés immobiliers et plus spécifiquement sur le marché de l'habitat résidentiel.

Le processus d'élaboration du P.L.H. 2010/2020 doit permettre de procéder à l'analyse des phénomènes ainsi rencontrés pour, à la suite, envisager les préconisations les mieux à même de définir quelques règles simples à mettre en œuvre pour l'avenir.

Quelles sont donc **les questions** que doivent se poser les responsables des instances en charge de la décision relative à ce nouveau Programme Local de l'Habitat ?

Et, à partir de quelles **réflexions** proprement **politiques** et **prospectives**, les réponses à ces interrogations doivent-elles être conçues ?

Il n'est pas de la compétence du Conseil de Développement d'élaborer d'éventuels et hypothétiques schémas ou avant-projets en la matière.

Emanation de la société civile, il lui revient, aux côtés des autres acteurs concernés par ce domaine de l'habitat, de contribuer à la formulation des données à prendre en compte en préambule de cette future définition, selon l'évocation suivante :

- Quels sont les actuels et futurs besoins non satisfaits, en quantité et en qualité de prestations ? Pour quelles catégories de demandeurs et à quels prix de vente ou de location ?

- Comment faire en sorte que l'offre foncière éventuellement nécessaire puisse être disponible en temps et en heure comme en coût admissible ?
- En cette matière, à quels dispositifs de coordination et de mise en cohérence, la Communauté Urbaine doit-elle avoir recours pour mettre en œuvre, après son adoption, ce futur Programme Local de l'Habitat ?

Du point de vue de l'observateur, plusieurs données doivent être prises en compte :

A/ La démographie, les besoins, les demandes

Ainsi que mis en évidence, la population de l'agglomération nantaise s'est accrue, par an, d'environ 1% depuis la fin des années 80.

Les observations de l'INSEE et de l'AURAN laissent prévoir la poursuite de cette évolution dans des termes assez proches, étant notée, par ailleurs, la mise en évidence des conséquences de la décohabitation, de l'augmentation du nombre des divorces, de l'émergence de familles monoparentales, etc....

Tout accroissement démographique contribue à un renforcement et une augmentation de la demande de logements sur le marché de l'immobilier que celui-ci doit être à même de satisfaire.

En 1990, la taille moyenne d'un ménage était de 2,5 habitants, ne représentant plus que 2,3 habitants en 1999 tendant à évoluer vers moins de 2 habitants en moyenne par ménage, comme le montre l'évolution, en vingt ans, du taux d'occupation du logement principal passé à moins de 2 voire 1,8 aujourd'hui. Les différentes enquêtes et les derniers recensements ont mis en évidence ce phénomène qui ajoute à cette pression de la demande.

Autrement dit, pour 1000 futurs nantais il faut pouvoir offrir au moins 530 logements disponibles.

Enfin, il sera impératif de tenir compte de la très forte demande qui subsiste en logements sociaux, telle qu'elle apparaît dans le fichier commun qui a été mis en place, il a plus de dix ans, par les différents organismes en charge de ce segment du marché immobilier.

Toutes les inscriptions, dans ce fichier, n'ont pas un caractère d'urgence ou de nécessité absolue, mais elles méritent des approches fines et des réponses appropriées.

Plus globalement, l'offre en immobilier résidentiel ne pourra être que diversifiée pour répondre aussi correctement que possible à la demande :

- celle qui émane d'un jeune couple qui vient de se constituer ou qui souhaite s'installer dans l'agglomération dans une location peu onéreuse...
- celle exprimée par une entreprise qui, développant son activité, recrute du personnel dont les attentes sont connues, en locatif comme en accession...
- celle souvent imparfaitement formulée par un sans-abri ou un laissé pour compte...
- ou d'autres encore dont l'énumération et la quantification seront à dresser, au moins dans leurs grandes tendances...

B/ L'urbanisme, les prix, le foncier

Il y a plusieurs années, les opérateurs immobiliers, aménageurs, promoteurs, bailleurs sociaux avaient constaté des difficultés de plus en plus grandes à trouver des espaces suffisants pour réaliser des opérations nouvelles et renouveler l'offre immobilière nécessaire et imposée par cette croissance.

La période 1990/1995 a incité les communes à développer une politique foncière plus favorable aux entreprises qu'à l'habitat lui même ; l'entreprise étant à cette époque "plus rentable" pour la collectivité, acquittant une taxe professionnelle, le logement étant, au contraire, consommateur d'infrastructures (écoles, crèches, équipements sportifs...), coûtant cher à cette dernière.

Ainsi, toutes les communes de l'agglomération, sans restriction, avaient adopté sensiblement la même politique foncière de rétention ou d'absence d'ouverture de nouveaux espaces à l'urbanisation résidentielle, ayant conduit à une raréfaction et favorisé un étalement urbain de plus en plus important. Alors que le marché était de plus en plus demandeur d'espaces pour répondre à la croissance démographique, la stratégie foncière des collectivités locales, à défaut d'observations pérennes et d'anticipation, a conduit à des pratiques contraires aux effets souhaités.

Le développement récent des marchés de l'immobilier, plus spécifiquement du logement, permet de constater un afflux de demandes, une polarisation et une concentration de celles-ci sur les grandes agglomérations françaises, y compris à Nantes Métropole. À défaut d'offre adaptée, la demande cherche à être satisfaite sur les territoires les plus proches, à même d'accueillir cette nouvelle population.

Ce phénomène a ainsi conduit à une accélération de l'étalement urbain alors que celui-ci aurait pu être contenu, maîtrisé et cantonné dans une dimension plus restreinte, consommateur d'espaces en son sein et non à l'extérieur sans limite aucune. Conséquence de ce phénomène, cet émiettement de la population sur un territoire de plus en plus large a entraîné une exportation des prix de référence sur des territoires de plus en plus éloignés.

Cette multiplicité de situations devenues délicates s'est améliorée au cours de la dernière période, quand les préoccupations mises en lumière lors de l'élaboration du SCOT et les préconisations qui en résultent ont été admises et comprises par les différentes instances de l'agglomération, étant rappelé que l'urbanisme réglementaire—permis de construire, autorisation de lotissement, PLU— est du seul ressort de la commune.

Or, selon un vieil adage, ce qui est rare est cher, donc si le foncier utilisable pour la construction neuve devient une denrée rare, son prix augmente fortement et pèse alors de plus en plus sur le coût final du logement produit.

Très certainement, les fortes hausses du coût du terrain à bâtir sont toujours, d'évidence, liées à l'organisation de la pénurie du foncier éligible à des droits à construire. Une telle situation est alors la traduction, consciente ou non, d'une politique de nature quasi malthusienne.

Est-il possible de penser autrement et d'agir pour contrebattre de telles perspectives ?

Plusieurs possibilités sont à envisager en l'espèce :

— Lors du mandat municipal 1977/1983, la commune de Nantes avait mis en place une pratique ayant recours au droit de préemption. Le dispositif est relativement simple mais, pour être efficace, il doit mobiliser des fonds importants.

En outre, il est mal perçu par les propriétaires réticents à mettre en vente les terrains qui seraient susceptibles d'être concernés, la relative rareté des terrains à bâtir persiste donc durablement.

Certes, grâce à cette « municipalisation » des sols, le foncier qui reste rare est maîtrisé mais à quel prix et quand pourra-t-il être utilisé ?

— Seule l'abondance de l'offre permet de peser efficacement sur les prix.

Il revient donc aux instances en charge de cette offre foncière d'organiser cette abondance et donc de faire apparaître la concurrence. L'application effective du schéma global du P.L.H. une fois adopté par la Communauté Urbaine de Nantes reviendra à chacune des communes de l'agglomération.

A chacune de décider des Plans Locaux d'Urbanisme de taille suffisante et accordant le maximum de droits à construire aux terrains inscrits dans ces P.L.U., étant noté, de plus, que les deux tiers de la taxe d'habitation reviennent à la commune.

La libéralisation de ces droits à construire permettra de fluidifier l'offre foncière et de limiter les charges foncières, au bénéfice de l'acquéreur du terrain et donc du client final, locataire ou accédant.

Elle aura les mêmes effets dans le domaine du renouvellement de la ville sur elle-même évitant cet étalement urbain, consommateur d'espaces et de déplacements.

On notera que de telles dispositions laissent toute liberté aux propriétaires, sauf en cas de procédure d'utilité publique utilisée à bon escient et le moins possible.

— Enfin, est-il possible d'envisager que Nantes Métropole devienne délégataire de chacune des communes de l'agglomération pour l'exercice et la mise en œuvre de l'urbanisme réglementaire évoqué précédemment ?

Pour conclure :

Il nous faut revenir au questionnement qui a introduit le présent texte.

Quelles sont les hypothèses à retenir, pour les dix prochaines années, quant à l'évolution de la population de l'agglomération ? Les projections établies par l'AURAN ou l'INSEE de l'éventuelle croissance démographique de celle-ci au cours de cette même période peuvent-elles être prises en considération telles quelles intégralement ?

Pour permettre la réalisation de 1000 logements pouvant accueillir 1800 à 2000 habitants au maximum, combien d'hectares de terrain disposant des droits à construire nécessaires pourront-ils être mobilisés ? Et comment faudra-t-il procéder dans l'hypothèse d'une croissance démographique soutenue à hauteur de 1% l'an ?

Le périmètre de la Communauté Urbaine restera-t-il ce qu'il est aujourd'hui ou intégrera-t-il de nouvelles adhésions de communes voisines ?

Quelles pourraient être les suites à donner à cet élargissement quant au P.L.H. ?

Dernières observations :

- À plusieurs reprises, la présente contribution évoque les notions de coût. Cette approche est centrale pour ce qui concerne le terrain à bâtir. Elle mériterait, éventuellement, un développement plus approfondi pour ce qui concerne le prix à la charge de l'habitant, locataire ou accédant.
- Bien entendu, toute la démarche actuelle d'élaboration du futur P.L.H. concerne plus particulièrement les professionnels de l'immobilier résidentiel, promoteurs, gestionnaires, lotisseurs, aménageurs ou encore bailleurs institutionnels et privés, tous sensibles à la complexité des problèmes rencontrés. Ces professionnels sont, à coup sur, des partenaires motivés de la Communauté Urbaine pour améliorer la veille et l'observation des marchés de l'immobilier résidentiel.

Il reviendra aux instances de la Communauté Urbaine et des Communes qui en sont membres d'adopter les décisions à même de favoriser un marché immobilier résidentiel d'équilibre.

Faute de quoi apparaîtra un marché d'exception qui tendra vers un marché d'exclusion.