

Note sur le projet de Programme Local de l'Habitat 2024-2029 de Tours Métropole Val de Loire

Contexte

Par courrier du 22 décembre 2023, le Syndicat Mixte de l'Agglomération Tourangelle a été notifié de l'arrêt du projet de 4^{ème} Programme Local de l'Habitat (PLH) de Tours Métropole Val de Loire portant sur la période 2024-2029. Conformément au Code de la Construction et de l'Habitat et au Code de l'Urbanisme, le SMAT est consulté en tant que Personne Publique Associée, du fait du rapport de compatibilité s'appliquant entre le SCoT et le PLH. Le SMAT dispose de 2 mois à compter du courrier pour transmettre son avis en réponse, en l'absence de celle-ci l'avis sera réputé favorable.

Il est proposé au comité syndical du SMAT d'émettre un avis lors de la séance du 26 janvier 2024, à l'issue d'une présentation par les services métropolitains en charge du projet. La présente note vise à évoquer les points saillants du projet de PLH4 de Tours Métropole Val de Loire et d'analyser sa compatibilité avec le SCoT en vigueur, approuvé en 2013.

Le PLH4, arrêté en conseil métropolitain du 11 décembre 2023, vise à répondre à des enjeux structurels pour accompagner le territoire à faire face aux mutations démographiques et écologiques, et à des enjeux conjoncturels comme la crise actuelle du logement. Le projet s'est articulé autour d'un triptyque « **ambition, innovation et régulation** » :

- Ambition, : fidéliser et accueillir les familles, réduire le nombre de logements vacants et répondre aux besoins des personnes mal logées ;
- Innovation : penser à de nouvelles manière d'agir afin de s'adapter aux évolutions climatiques et aux enjeux de sobriété ;
- Régulation : améliorer l'efficacité de l'action publique afin d'infléchir les dynamiques à l'œuvre.

Pour porter ce projet de PLH4, Tours Métropole a prévu de mobiliser un budget de 37 millions d'euros sur 6 ans.

Le PLH4 est également porté en partenariat avec les travaux du PLU métropolitain de Tours Métropole Val de Loire et du PCAET. Le SMAT a été pleinement associé aux temps qui ont amené à sa construction.

Éléments principaux du PLH4 de Tours Métropole Val de Loire

Points-clés du diagnostic

- Un territoire avec de **nombreux atouts**, une **production** de logements globalement **dynamique et régulière** dans le temps
- **Mais qui ne permet pas d'atteindre l'objectif démographique** que visait le PLH 3 (0,7% par an)
Plusieurs paramètres expliquant des besoins en logements importants ne serait-ce que pour stabiliser la population :
 - Un desserrement important des ménages, une taille moyenne faible en 2019.
 - Une progression significative des résidences secondaires / logements occasionnels et des logements vacants (analyse à approfondir avec Lovac)
- **...pour autant, le territoire gagne des habitants et de manière régulière** (0,3% par an dans la durée)
- Une **maîtrise du foncier qui reste encore à ce stade insuffisante** pour :
 - Assurer la production de logements dans les prochaines années.
 - Mettre en œuvre la territorialisation des objectifs du PLH.
 - Produire du logement en accession abordable.
 - Tendre vers la sobriété foncière puis le ZAN.
 - L'EPF va apporter des réponses mais peut-être pas toutes...

- **Une offre d'habitat insuffisamment diversifiée :**
 - Un taux de propriétaires occupants peu élevé par rapport à d'autres Métropoles et en baisse.
 - Un déficit de petits logements et de grands logements financièrement accessibles.
 - Des besoins pour les publics spécifiques, à construire dans une logique de polyvalence, en intégrant la dimension de l'accompagnement.
- **Un marché du logement de plus en plus sélectif** et qui pourrait le devenir davantage avec l'évolution des taux des prêts immobiliers et l'augmentation des prix...
- Des **disparités entre les communes**, en termes de dynamiques de développement, de profils de ménages... **à mettre en lien avec la structure de l'offre d'habitat**
 - ⇒ Quels équilibres viser entre les communes ? A quelle(s) échelle(s) être en capacité de proposer des parcours résidentiels ?
- Une **politique volontariste pour l'amélioration de l'habitat privé existant mais des besoins multiples qui restent importants** : quelles cibles ?

Un contexte en mutation, impliquant de concevoir un PLH différemment

- **Des nouvelles dispositions réglementaires :**
 - Notamment la loi Climat et Résilience :
 - Sobriété foncière et trajectoire vers le Zéro Artificialisation Nette.
 - Interdiction de location pour les passoires thermiques (2025 pour les étiquettes G, 2028 pour les étiquettes F, 2034 pour les étiquettes E) et, au-delà la stratégie bas carbone
 - Une révision du SCoT engagée
- **Et, plus, globalement, pour relever le défi du changement climatique** : lutte contre les îlots de chaleur...
- **Les impacts de la crise sanitaire** : des impacts difficiles à maîtriser en termes d'attractivité, d'évolution des attentes des ménages...
- **Une hausse des coûts de l'énergie et des coûts de construction**
- **Un durcissement des conditions d'accès aux prêts immobiliers et une hausse des taux**

Projet habitat

La stratégie habitat du PLH4 / liens vers le SCoT

Le PLH4 est dit de « transitions » car la stratégie retenue poursuit trois grands objectifs :

- 1/ adapter la politique locale de l'habitat à un contexte actuel caractérisé par de profondes mutations, structurelles comme conjoncturelles ;
- 2/ renforcer l'efficacité de la politique locale de l'habitat ;
- 3/ améliorer prioritairement les conditions de vie et les parcours résidentiels des ménages locaux.

Ainsi, le PLH4 vise à diminuer par 2 le rythme du desserrement des ménages, phénomène important sur le territoire et stabiliser la vacance. Pour répondre aux besoins des ménages présents mais aussi afin de poursuivre l'accueil de nouveaux habitants, les élus ont envisagé une poursuite de la tendance démographique actuelle, à savoir : 0.34% par an.

Le PLH4 vise un objectif cible de 8 500 nouveaux logements supplémentaires à produire en 6 ans pour environ 6 160 habitants supplémentaires.

Paramètres	Objectifs pour le PLH 2024-2029		
	Objectif / hypothèse	Besoins sur 6 ans (2024-2029)	Besoins en moyenne annuelle
Réduction de la taille moyenne des ménages	Rythme quasiment divisé par 2 (-0,24% par an)	2 160	360
Vacance	Stabilisation	0	0
Résidences secondaires et logements occasionnels	Rythme quasiment divisé par 2 (210 logements par an entre 2013 et 2019)	660	110
Renouvellement du parc de logements	Rythme 2008-2019 (115 logements par an)	690	115
Total « point mort »		3 510	585
Croissance démographique	0,34% par an	3 160	527
Besoins des personnes mal logées*	Résorption à horizon 3 PLH	1 830	305
Total objectif de production		≈ 8 500	≈ 1 417

⇒ *Cet objectif rentre dans le SCoT en vigueur qui vise la création 35 800 logements à l'échelle de l'Agglomération Tourangelle (2010-2030), selon la place que chaque collectivité occupe dans l'armature urbaine hiérarchisée. Les PLH déclinent aux échelles intercommunales et communales l'objectif de production. (P28 du DOO)*

L'enjeu est de miser sur la densification, le réinvestissement de la vacance et le développement d'une offre de typologies et de logements plus adaptée aux besoins des habitants.

⇒ *Le SCoT demande à recenser le potentiel de renouvellement urbain via les PLH. (p22-23 du DOO. Le tableau ci-contre présente le détail de l'objectif de production pour la période du PLH4.*

Il est précisé dans le dossier que sur les 1417 logements à produire annuellement, le maximum sera produit via la mobilisation de l'existant.

Afin de permettre l'accession à la propriété, notamment abordable ou aidé, le PLH4 prévoit des objectifs de répartition entre le marché locatif et le marché de l'accession.

		Structure du parc de logements en 2019 (source : Insee)	ESTIMATION du poids dans la production sur la période 2018-2021	Objectif de répartition de la production à l'échelle de TMVL		
				Taux dans la production globale	Nombre de logements sur 6 ans	Nombre de logements par an
Marché locatif	Loyer aidé : PLUS / PLAI / PLS bailleurs, conventionnement parc privé	23%	31%	25%**	2 125	355**
	Loyer intermédiaire et libre	30%	40%	25%	2 125	355
Marché de l'accession	Prix abordable : PSLA, BRS, PTZ dans les opérations privées	47%	7%*	20%	1 700	280
	Prix libre		22%	30%	2 550	425

* Source OCELOR (466 logements) ** Dans le respect des objectifs territorialisés SRU

⇒ *Le SCoT encourage les programmes de logements diversifiés (typologie, statut d'occupation, accessibilité financière afin de favoriser le parcours résidentiel. (p32 DOO).*

Le PLH4 porte également la volonté de développer au sein de l'offre nouvelle des produits dédiés pour certains publics, et plus particulièrement pour les jeunes (étudiants, jeunes actifs, etc.) ou pour les ménages en difficulté d'accès ou de maintien dans le logement. Par exemple, 660 logements sont prévus en résidences étudiantes, dont 50% sont à vocation « sociale » et 50% en offre privée ; et le PLH4 prévoit la création de nouvelles pensions de famille.

⇒ *Le SCoT incite les intercommunalités à dédier une partie de la production à la satisfaction des populations spécifiques identifiées dans les PLH.*

Les orientations du 4^{ème} PLH de Tours Métropole Val de Loire

Orientation 1 : contribuer à l'amélioration de la qualité de vie et à la transition écologique

- Mobiliser prioritairement le parc existant pour développer des logements tout en étant vigilant à proposer un environnement de qualité et adapté aux attentes des ménages :
 - o Eléments associés :
 - Réinvestir les logements vacants
 - Etudier les potentiels de production de logements dans les friches économiques et commerciales
 - Mutabilité des espaces pavillonnaires
 - Envisager les potentiels de surélévation
 - Répondre aux besoins et aux attentes des habitants par une offre et un environnement de qualité
- Innover pour composer avec les contraintes climatiques et environnementales, contribuer à réduire la vulnérabilité du territoire :
- Amplifier l'amélioration et l'adaptation de l'habitat existant
 - o Eléments associés :
 - Lutter contre les passoires et les bouilloires énergétiques ou l'habitat indigne
 - Renforcer l'attractivité du parc existant
 - S'appuyer sur les objectifs du Schéma Directeur de l'Energie de Tours Métropole Val de Loire (rénovation de 5 600 logements en moyenne par an d'ici à 2030)
- Poursuivre une montée en qualité des opérations de construction et de réhabilitation

A travers cette orientation, le PLH4 contribue à la mise en œuvre du SCoT, notamment au regard des éléments suivants :

- *Favoriser le renouvellement et la diversification des zones d'habitat monofonctionnelles (p31 DOO) ;*
- *Encourager la réhabilitation du parc de logement existant, en vue notamment d'une adaptation au vieillissement de la population et de l'amélioration de la performance énergétique (p33 du DOO) ;*

Orientation 2 : proposer des offres adaptées aux besoins des habitants dans leur diversité

- Encadrer la production pour diversifier l'offre d'habitat et améliorer son accessibilité financière :
 - o Eléments associés :
 - Développer une offre abordable en accession à la propriété et mise en place de mécanisme de régulation
 - Poursuivre le développement du logement locatif social (répartition territoriale et diversification de l'offre)
 - Diversification des typologies pour le parcours résidentiel des ménages
- Réguler le développement du logement occasionnel
- Mieux répondre aux publics ayant des besoins spécifiques (jeunes, seniors, gens du voyage, saisonniers, personnes en situation de handicap, ménages en réinsertion)

A travers cette orientation, le PLH4 contribue à la mise en œuvre du SCoT, notamment au regard des éléments suivants :

- *Mobiliser les outils nécessaires pour observer et orienter la production de logements et la programmation urbaine (p33 DOO) ;*
- *Encourager la réhabilitation du parc de logement existant, en vue notamment d'une adaptation au vieillissement de la population et de l'amélioration de la performance énergétique (p33 du DOO) ;*
- *Dédier une partie de la production à la satisfaction des populations spécifiques identifiées dans les PLH et dans les schémas départementaux (p33 du DOO)*

Orientation 3 : Organiser les équilibres entre les communes et les quartiers pour répondre aux besoins des habitants dans la proximité

- Programmer le développement en fonction des enjeux de diversification spécifiques aux différents secteurs
- Poursuivre les actions engagées pour améliorer la mixité dans le parc locatif social
- Mettre l'accent sur les centres-villes et les centres-bourgs :
 - Mobilisation prioritaire des fonciers situés au sein de l'enveloppe urbaine existante
 - Initier une réflexion sur les formes urbaines et les modalités de production de l'habitat de demain

Cette orientation précise les objectifs de production de logements sur la période 2024-2029, avec notamment :

- la contribution de la production de logements de la Métropole à l'échelle communale ;

- la contribution de la production de logements locatifs sociaux de la Métropole à l'échelle communale. Il est notamment prévu une variation du stock de logements locatifs sociaux d'ici à 2030 de +15% sur les communes SRU et +4% sur les communes du contrat de ville ;
- la cartographie des sites de production potentiels, travaillé lors de la concertation avec les communes.

A travers cette orientation, le PLH4 contribue à la mise en œuvre du SCoT, notamment au regard des éléments suivants :

- *Priorité au renouvellement urbain (60% en renouvellement et 40% en extension) (p22 DOO) ;*
- *Recenser le potentiel de renouvellement urbain (p22 DOO)*
- *Les PLH définiront des objectifs de production en renouvellement urbain et les répartiront à l'échelle communale (p23 du DOO) ;*
- *Promouvoir les outils de maîtrise foncière publique (p23 DOO) ;*
- *S'assurer d'une répartition des logements sociaux à l'échelle de l'intercommunalité, de la commune, du quartier, de l'îlot ou de l'opération. Les PLH fixent des objectifs communaux de production de locatifs sociaux, établis en accord avec le besoin d'offres nouvelles recensés sur le territoire (p32 DOO)*

Orientation transversale : mobiliser des moyens et un dispositif d'observation, de suivi et de gouvernance adaptés

- Observer pour mieux calibrer, partager et évaluer l'action publique
 - Structurer un observatoire de l'habitat et du foncier
- Renforcer le pilotage de la politique locale de l'habitat, notamment en visant à devenir Autorité Organisatrice de l'Habitat
- Mobiliser les partenaires de la Métropole, via des conventions, des plans, etc.

A travers cette orientation, le PLH4 contribue à la mise en œuvre du SCoT, notamment au regard des éléments suivants :

- *Mobiliser les outils nécessaires pour observer et orienter la production de logements et la programmation urbaine (p33 DOO) ;*
- *Promouvoir les outils de maîtrise foncière publique (p23 DOO).*

Un budget de **37 M€** est fléché pour la mise en œuvre du projet habitat sur la période 2024-2029. 55% de ce budget est consacré à l'amélioration de l'existant.

Des partenariats sont envisagés pour la mise en place des actions du PLH avec notamment les bailleurs sociaux, l'EPFL pour apporter des financements complémentaires.

Pour répondre aux ambitions du PLH4, l'un des prérequis est **d'accroître la maîtrise foncière**, et cette maîtrise passe notamment par l'élaboration du PLU métropolitain actuellement en cours. Il s'agit bien de répondre aux enjeux de sobriété foncière et plus particulièrement l'atteinte du Zéro Artificialisation Nette. L'ensemble des outils existants : règlementaires, fonciers, d'aménagement ou fiscaux, seront mobilisés dans l'application du PLH4.

Ainsi, à la lecture du projet habitat du PLH4 de Tours Métropole, il n'est pas relevé d'incompatibilité avec le SCoT en vigueur. Certains axes du PLH 4 anticipent les sujets abordés dans le SCoT en révision.

L'ensemble de la stratégie habitat du PLH4 est reprise dans le programme d'actions, qui contribuent également à mettre en œuvre le SCoT de l'Agglomération tourangelle. Les enjeux portent bien sur la réduction de la consommation foncière et le réemploi du bâti existant.

Il convient de rappeler que le SCoT est actuellement en cours de révision, avec un format modernisé. Il intégrera les enjeux autour du ZAN sur le territoire de l'Agglomération Tourangelle. Par ailleurs, les deux piliers de la révision sont l'adaptation au changement climatique et l'urbanisme favorable à la santé. Lors de l'approbation du SCoT, prévue en 2026, il conviendra de s'assurer de la compatibilité entre les objectifs du PLH4 et ceux du SCoT.