

RAPPORT D'OBSERVATIONS DÉFINITIVES ET SA RÉPONSE

NANTES METROPOLE HABITAT

(Département Loire-Atlantique)

Exercices 2019 et suivants

Le présent document, qui a fait l'objet d'une contradiction avec les destinataires concernés, a été délibéré par la chambre le 18 septembre 2025.

TABLE DES MATIÈRES

TABLE DES MATIÈRES	2
SYNTHÈSE.....	4
RECOMMANDATIONS.....	6
INTRODUCTION.....	7
1 GOUVERNANCE ET SITUATION FINANCIÈRE	8
1.1 Une fixation de la rémunération variable du directeur général mieux justifiée	8
1.2 Maîtrise des risques : un projet immobilier atypique qui aurait dû être mieux encadré.....	10
1.2.1 Probité : un cadre global mis en place.....	10
1.2.2 Opérations immobilières : une coûteuse acquisition d'un cinéma.....	10
1.3 Situation financière.....	14
1.3.1 Un résultat net comptable en baisse	14
1.3.1.1 Des produits minorés par la vacance des logements et par un volume de cessions limité	16
1.3.1.2 Des charges de personnel structurellement élevées mais à la dynamique contenue17	
1.3.2 Un développement de l'offre dans un contexte de hausse des taux, qui pèse sur la trajectoire financière.....	19
2 L'OFFRE DE LOGEMENT SOCIAL SUR LE TERRITOIRE.....	22
2.1 Une métropolisation de l'offre à accélérer, notamment par une rotation plus importante du parc	22
2.2 Une adéquation de l'offre par rapport à la demande à améliorer pour les petits logements.....	24
3 ACCUEIL DES DEMANDEURS, ATTRIBUTIONS DES LOGEMENTS ET GESTION LOCATIVE.....	26
3.1 Une mutualisation importante de l'accueil des demandeurs externes.....	26
3.2 Des refus de logements par le demandeur qui augmentent malgré un nombre d'attributions en baisse et une demande en hausse	27
3.2.1 Une stratégie à compléter sur les « travailleurs essentiels »	27
3.2.2 Outils : une cotation utilisée de façon accessoire.....	28
3.2.2.1 Outils techniques d'attributions : une mutualisation de la gestion du fichier à travers une association.....	28
3.2.2.2 Outil de rapprochement avec les demandeurs : la « location active » en projet 29	
3.2.2.3 La grille de cotation, une aide à la décision, utilisée de façon supplétive	30

3.2.3 Résultats : un nombre d'attributions en baisse mais un taux de refus des demandeurs de logements qui augmente	31
3.2.3.1 Un nombre d'attributions en baisse alors que la demande augmente	31
3.2.3.2 Un objectif d'attribution de logements hors QPV pour les ménages fragiles difficile à atteindre.....	34
3.2.3.3 Une hausse des refus des propositions de logements par les demandeurs à maîtriser, notamment par la cotation	35
3.3 Gestion locative : un examen très limité de la situation des occupants	36
3.3.1 Un examen de la situation des occupants complexe à mettre en œuvre et aux résultats limités	36
3.3.2 Une vacance en hausse et une rotation des logements en baisse	38
4 PRISE EN COMPTE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE	40
4.1 Des résultats du bilans de gaz à effet de serre à intégrer dans la stratégie patrimoniale.....	40
4.2 Un parc locatif dont les travaux d'isolation sont programmés, mais une revalorisation des loyers à ajuster en cohérence	42
4.2.1 Une politique des loyers à mettre en cohérence avec la performance énergétique des logements	42
4.2.2 Pour les logements de l'office, la montée en charge des travaux de rénovation énergétique est importante et ses perspectives adaptées aux besoins	44
4.2.3 Une utilisation significative du dispositif de certificats d'économie d'énergie.....	45
4.2.4 La mise en œuvre des règles de l'UE sur l'efficacité énergétique aura des conséquences financières significatives sur l'office et sur les locataires	46
4.3 Un parc tertiaire dont les caractéristiques évoluent dans le sens prévu par la réglementation	47
4.3.1 Pour ses bâtiments administratifs, la trajectoire de l'office est en ligne avec les objectifs du décret tertiaire	47
4.3.2 La production d'énergie et la végétalisation toiture se développent	48
ANNEXES.....	50
Annexe n° 1. carte des implantations de NMH	51

SYNTHÈSE

La chambre a contrôlé Nantes Métropole Habitat, office public de l'habitat de la métropole nantaise, bailleur social le plus important de l'agglomération, avec plus de 20 000 logements, soit près de 40 % du parc de logements locatifs sociaux de la métropole nantaise.

Une métropolisation de l'offre de logements à accélérer en accroissant la rotation du patrimoine

La chambre invite l'office à réexaminer l'efficacité de la localisation et de la typologie de son parc, dans le cadre des objectifs de métropolisation, de relance de la production et de transition énergétique qui lui sont assignés. La détention de 1 149 pavillons pose des difficultés d'équité de traitement, de rotation du parc et de rentabilité locative. La définition d'une stratégie concernant le devenir du parc de pavillons nantais pourrait permettre de renouveler l'offre, notamment dans un objectif de sobriété foncière, en cohérence avec la démarche de densification que l'office a engagée. Une réorientation de l'offre, aujourd'hui très concentrée sur la ville de Nantes (99 %), à court terme vers d'autres communes voire à moyen terme au sein du pôle métropolitain, permettrait de mieux répartir l'offre et de s'adapter à l'évolution de la métropole.

Le manque de petits logements par rapport à la demande freine la résorption des sous-occupations de grands logements, qui permettrait de loger plus de personnes à parc constant. La chambre invite l'office à mieux orienter l'évolution de son offre par taille de logement, en cohérence avec la demande qui lui est adressée.

Des refus de logements par les demandeurs qui augmentent malgré un nombre d'attributions en baisse et une demande en hausse

Le nombre d'attributions baisse, conséquence d'une offre réduite par rapport à la hausse de la demande. Ni la création de logements, faible chaque année, ni la rotation du parc existant, en baisse, ne sont suffisants pour absorber la hausse de la demande. L'examen de la situation des occupants est très limité, il ne permet pas d'améliorer la rotation des logements et d'activer des parcours résidentiels. Les moyens de l'office sont restreints compte tenu de l'absence de communication des données fiscales sur le revenu ou le patrimoine financier ou immobilier des locataires. Néanmoins, l'office contribue au plan de relance de la construction décidé par Nantes Métropole en 2023, en actionnant de nouveaux leviers, notamment la conversion de logements libres en logements sociaux dans les opérations en cours de livraison.

La cotation de la demande en fonction des critères arrêtés par la conférence intercommunale n'est pas systématiquement utilisée pour les attributions, la commission d'attribution privilégiant notamment l'ancienneté de la demande. Certaines candidatures proposées par les désignataires, notamment Action logement, ne sont pas conformes à la politique d'attribution de l'office, ce qui peut conduire à des non attributions.

Le taux de refus des propositions de logement par les demandeurs (23 %) est élevé pour une métropole au marché immobilier tendu. Il est en outre en hausse malgré l'accroissement du nombre de demandes. Ces refus diffèrent la location du logement et ont un coût administratif pour l'office. Leur régulation est un enjeu de performance et d'équité, vis-à-vis des demandeurs dont le dossier n'a pas été sélectionné mais qui auraient accepté le logement. La chambre invite l'office à proposer à Nantes Métropole une majoration de la pénalité en cas de refus non motivé (23 % des cas), qui pourrait être utilement doublée et appliquée dès le premier refus.

Une situation financière qui laisse peu de marges pour accroître les investissements, mais un coûteux projet de cinéma, éloigné des missions principales de l'office

NMH a engagé en travail de rééquilibrage de sa structure de coûts par logement, en maîtrisant mieux ses coûts salariaux, notamment par la réduction d'effectifs, et en commençant un rattrapage de la maintenance.

La relance de la construction de logements a pesé sur les finances de l'office dans un contexte de hausse des taux d'intérêts, le scénario d'une accélération des constructions prévue dans le plan stratégique de patrimoine semble peu soutenable, à soutien financier externe constant.

L'office a mené une opération immobilière particulièrement coûteuse (7,7 M€) pour des finalités relevant essentiellement de la Ville de Nantes, le soutien au Cinématographe, sans procéder à une étude financière comparative préalable. L'office gagnerait à rationaliser l'engagement de ses moyens financiers sur une mission secondaire comme celle des locaux d'activité. La procédure suivie soulève en outre des interrogations quant à la maîtrise complète du risque de conflits d'intérêts entre les fonctions de président de l'office et d'adjoint à l'urbanisme.

Une rénovation énergétique engagée mais à articuler avec la cible de logements neufs et avec la politique des loyers

Les résultats du bilan de gaz à effet de serre gagneraient à être intégrés dans le plan stratégique patrimonial, notamment pour fixer la cible de logements neufs, la construction étant particulièrement émissive. Une cible d'émissions de gaz à effet de serre par m² de logement neuf construit pourrait ainsi être fixée afin de respecter l'enveloppe globale d'émissions que l'office doit se fixer et qui devra être en cohérence avec la trajectoire de réduction des émissions sur laquelle la France a pris des engagements européens et internationaux.

Le champ du gel des loyers prévus par la loi est appliqué sur un champ trop restreint au regard des derniers diagnostics de performance énergétique, près de 300 logements devraient ainsi soit être rénovés soit voir leur loyer gelé. La chambre recommande à l'office de mettre en cohérence, chaque année, sa politique de loyers et ses diagnostics de performance énergétique.

L'objectif réglementaire de sortie des énergies fossiles du parc sera difficile à atteindre, notamment pour les chauffe-eaux, même à l'échéance 2040. Pour l'échéance 2027 d'assujettissement aux quota carbone de l'énergie des bâtiments, l'office ne pourra échapper à une hausse de ses charges, dont la répercussion sur ses locataires pourrait être difficilement acceptable. Une accélération des travaux de décarbonation est nécessaire pour limiter la hausse des charges. En accompagnement, une modulation de ce surcoût en fonction du revenu des locataires pourrait être envisagée.

RECOMMANDATIONS

Recommandation n° 1. : Réaliser plus systématiquement des études financières comparatives sur les projets immobiliers, notamment pour les locaux d'activité, mission secondaire de l'office, et les communiquer au conseil d'administration en amont de sa décision.

Recommandation n° 2. : Veiller à la prévention des conflits d'intérêts dans les opérations immobilières de l'office en évitant toute interférence avec les décisions d'urbanisme concernant ces projets.

Recommandation n° 3. : Poursuivre la métropolisation de l'offre de logement en accroissant la rotation du parc, notamment en réexaminant l'efficacité d'un parc de logements pavillonnaires dans la commune de Nantes.

Recommandation n° 4. : Proposer à Nantes Métropole une révision de la cotation afin de limiter davantage les refus de proposition de logement par les demandeurs, notamment lorsque les refus ne sont pas motivés.

Recommandation n° 5. : Fixer dans le plan stratégique de patrimoine une trajectoire d'émissions de gaz à effet de serre cohérente avec la stratégie nationale bas carbone (loi n° 2015-992 du 17 août 2015), notamment en matière de logement neuf, avec une cible d'émissions par m².

Recommandation n° 6. : Mettre en cohérence avec les derniers diagnostics le champ du gel des loyers des logements peu performants au niveau énergétique (classés F et G).

Recommandation n° 7. : Anticiper le risque de hausse des charges en 2027 liée aux quotas carbone, en accélérant la décarbonation et en étudiant la possibilité de moduler la hausse des charges en fonction du revenu des locataires.

INTRODUCTION

Organisme et contexte

Nantes Métropole Habitat, office public de l'habitat, a été créé en 1913 en tant qu'office public d'habitations à bon marché de la ville de Nantes. Il est devenu métropolitain en 2016. Le conseil d'administration est composé de 23 membres, dont six élus de Nantes Métropole, collectivité à laquelle il est rattaché. Nantes Métropole Habitat gère 23 586 logements et effectue plus de 2 000 attributions de logements par an en moyenne à travers la commission d'attribution des logements qui se réunit chaque semaine. Son budget est de 384 M€ en 2025 et ses effectifs sont de 506 agents (en équivalent temps plein (ETP) en 2023). Son parc est majoritairement composé de logements collectifs en quartiers de politique de la ville.

Le programme local de l'habitat de Nantes Métropole, en prévoyant de 2019 à 2025 la construction de 2 000 logements locatifs sociaux sur les 6 000 logements prévus, va au-delà du seuil fixé par l'État, ce qui traduit une volonté politique métropolitaine dans ce domaine. Pourtant, seules les communes urbanisées le plus précocement (Nantes, Saint-Herblain), bénéficiaires de l'important effort de construction des années 1950-1975, parviennent au seuil de 25 %. Les autres poursuivent l'effort nécessaire, mais plus difficilement du fait notamment de la cherté actuelle du foncier. Malgré un parc total de 76 000 logements sociaux, la métropole nantaise fait aujourd'hui face à plus de 38 000 demandes en attente.

Nantes Métropole Habitat demeure le bailleur social le plus important de l'agglomération, avec 22 384 logements en 2019 (39 % du parc de logements locatifs sociaux de la métropole nantaise), loin devant le deuxième bailleur social, Atlantique Habitation (7 037 logements).

Procédure

Ce contrôle des comptes et de la gestion s'inscrit dans le cadre de travaux communs des juridictions financières relatifs à la répartition des logements sociaux sur le territoire et au parcours d'accès au logement social. Le contrôle a été notifié le 4 mars 2025. Le rapport provisoire a été communiqué en totalité ou en extraits au directeur général de NMH, au président et à l'ancien président de NMH, à la présidente de Nantes Métropole, à la maire de Nantes, à Action logement et à un salarié de NMH. Le 1^{er} août 2025, l'office a communiqué sa réponse, co-signée par le directeur général et le président. Le 5 août 2025, Action logement a répondu à son extrait. Le 18 août 2025, la maire de Nantes et présidente de Nantes Métropole a répondu à ses extraits.

1 GOUVERNANCE ET SITUATION FINANCIÈRE

1.1 Une fixation de la rémunération variable du directeur général mieux justifiée

Le conseil d'administration (CA) est composé de 23 membres. La moyenne d'âge des administrateurs est de 69 ans. Même s'il n'existe pas de limite d'âge pour les conseils d'administration d'OPH à titre de comparaison, le code de commerce limite à 33 % la part des administrateurs de plus de 70 ans, cette proportion est de 43 % à NMH. Le bureau du CA, composé de sept membres se réunissant une fois par mois, intervient de manière complémentaire au CA en matière de décisions à caractère plus opérationnel. Le fonctionnement global des instances est conforme à la réglementation en termes de composition, de quorum, de formalisation et de nombre de réunions.

Par délibération du 16 décembre 2021, le CA a voté les orientations stratégiques de l'office, qui ont donné lieu à un bilan à mi-mandat en octobre 2024. Ce bilan a permis de présenter une prospective financière à 10 ans avec deux niveaux d'ambitions patrimoniales. La stratégie a alimenté la convention de partenariat 2023-2032 avec Nantes Métropole, qui fixe le soutien financier de 2023 à 2026, faisant suite à la précédente convention 2018-2021. Une convention complémentaire est intervenue en juin 2024 pour soutenir le développement via la mise en place de titres participatifs¹. L'office coopère avec d'autres OPH sur certains sujets, comme la mise en place d'un schéma de promotion de l'achat socialement et écologiquement responsable commun avec les offices métropolitains de Rennes et de Brest. L'état d'avancement est mesuré en comité exécutif toutes les six semaines à travers un tableau de bord général des indicateurs et une revue des projets stratégiques.

L'[article R. 421-10 du code de la construction et de l'habitat](#) (CCH) dispose que les fonctions d'administrateur sont gratuites, mais peuvent faire l'objet d'une indemnisation, précisée par arrêté². Dans l'attente de la parution de cet arrêté, ce sont [l'article R. 421-56 du même code](#) et l'arrêté du 31 juillet 1985 qui se sont appliqués jusqu'en 2025.

¹ Titres remboursables au gré de l'émetteur, octroyés en contrepartie d'un apport de fonds. Ils font partie de la classe comptable Autres Fonds Propres. La loi ELAN n° 2018-1021 du 23 novembre autorise les offices à émettre des titres participatifs pour renforcer leurs fonds propres, dans un contexte de tensions financières dues à la réduction du loyer de solidarité depuis février 2018.

² [Arrêté du 16 janvier 2025](#), qui remplace l'arrêté du 31 juillet 1985 (JORF p. 9678).

Tableau n° 1 : Cadre juridique des indemnités des membres du CA

	Base juridique avant 2025 : article R.421-56 du code de la construction et de l'habitat et arrêté du 31 juillet 1985	Délibération du CA de NMH : 18 septembre 2020	Base juridique après 2025 : article R.421-10 du code de la construction et de l'habitat et arrêté du 16 janvier 2025	Délibération du CA de NMH : 20 mars 2025
<i>Indemnisation des administrateurs salariés ou professions indépendantes pour le CA</i>	obligatoire	prévue	obligatoire	prévue
<i>Indemnisation des administrateurs salariés ou professions indépendantes pour le bureau et commissions</i>	facultative	prévue	facultative	prévue
<i>Indemnisation forfaitaire des déplacements</i>	facultative	prévue	supprimé	supprimé
<i>Remboursement des frais de transport sur justificatifs</i>	facultative	prévue	facultative	prévue

Source : CRC d'après code de la construction et délibérations

L'article R. 421-56 du CCH prévoit la *possibilité* d'une indemnisation des frais de déplacement, précisée par l'arrêté du 31 juillet 1985. Cet arrêté prévoit la possibilité d'une indemnisation forfaitaire de frais de déplacement, qui a été fixée à 68 € par réunion par délibération du CA de NMH le 18 septembre 2020. En 2023, l'ensemble des indemnités représente 33 607 €, la moyenne est de 1 600 € et cinq administrateurs touchent plus de 3 000 €. L'attribution systématique et forfaitaire d'une indemnisation de toutes les participations aux conseils et commissions par l'office tend à constituer de fait une rémunération accessoire à des niveaux significatifs pour cinq administrateurs. Les frais de déplacement réels sont très limités s'agissant pour la majorité des membres du conseil de personnes résidant ou travaillant à Nantes. Au demeurant, les frais de déplacement auraient pu être remboursés sur justificatif. Par délibération du 20 mars 2025, le conseil d'administration a mis son régime d'indemnités en conformité avec l'arrêté du 16 janvier 2025, qui prévoit un régime d'indemnisation plus en adéquation avec le principe de gratuité du mandat, la réservant aux frais réellement engagés, sur justificatifs.

Par délibération du 18 septembre 2020, le conseil d'administration a fixé les objectifs triennaux du directeur et approuvé la délégation de compétence au bureau du conseil d'administration pour l'approbation annuelle de la part variable attribuée au directeur général. Le conseil d'administration a amélioré la fixation des objectifs triennaux en adoptant en 2023, à la suite de préconisations de l'ANCOLS, des critères et indicateurs nettement plus précis que ceux, très généraux et non chiffrés, fixés en 2020. De 2019 à 2024, une part variable de 10 % de la part forfaitaire, a été attribuée au directeur général, sans aucune variation annuelle. Les délibérations du bureau ne comportent pas d'indication sur des cibles chiffrées assignées annuellement comme objectifs ni sur les résultats atteints. Le président de l'office n'a pas mis en place d'entretien annuel d'évaluation de son directeur général formalisé par un compte rendu

rappelant les objectifs et résultats, qui existe pourtant pour tous les agents publics, y compris les cadres dirigeants. Compte tenu du niveau de responsabilité et de rémunération du poste, une formalisation plus rigoureuse de la fixation des objectifs et de la part variable est nécessaire au niveau de l'instance décidant de la part variable, le bureau. Au stade du rapport provisoire, la chambre a invité NMH à motiver davantage les décisions du bureau fixant la part variable du directeur général en organisant au niveau du président un entretien annuel d'évaluation du directeur général, dont le compte rendu permettrait de comparer les objectifs et les résultats. En réponse aux observations provisoires, l'office a communiqué une annexe à la délibération du 3 juillet 2025 du bureau du CA qui comporte un tableau récapitulant les objectifs et résultats pour 2024. La chambre constate que l'attribution de la part variable est désormais suffisamment documentée et que son niveau est cohérent avec les résultats, seules les cibles financières pour 2024 n'étant pas complètement atteintes.

1.2 Maîtrise des risques : un projet immobilier atypique qui aurait dû être mieux encadré

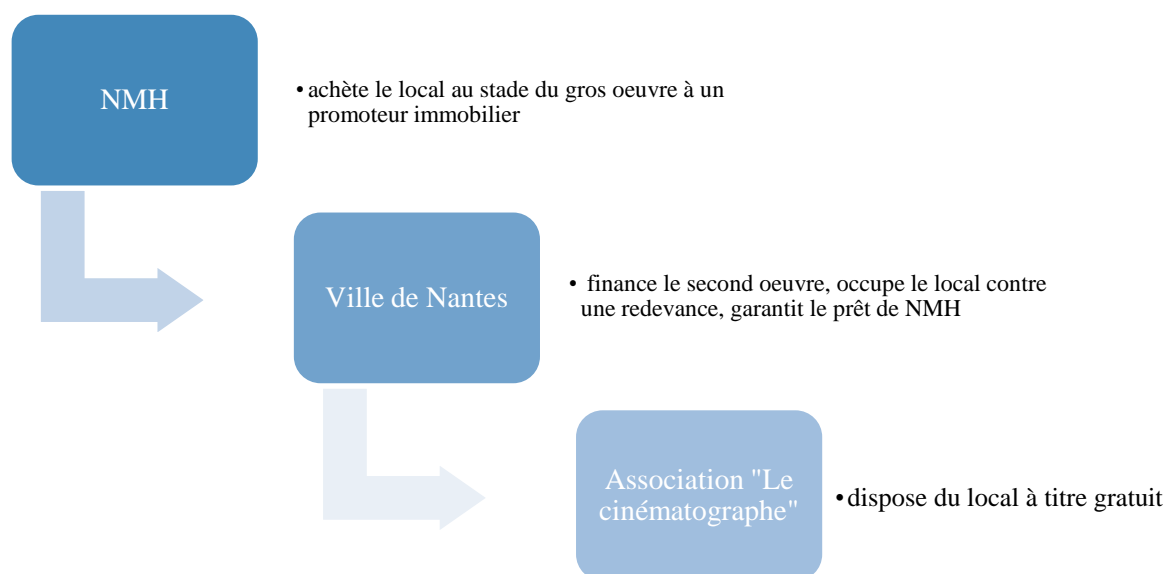
1.2.1 Probité : un cadre global mis en place

L'office a mis en œuvre les huit piliers de la loi du 9 décembre 2016, relative à la transparence, à la lutte contre la corruption et à la modernisation de la vie économique, ainsi qu'un dispositif d'alerte éthique via un déontologue externe (Alertcys). Le conseil d'administration a validé ces dispositifs dans sa séance du 4 juillet 2018, puis mis à jour ceux-ci au cours de sa séance du 23 mars 2023. Le règlement intérieur du conseil d'administration rappelle le cadre fixé par la loi de 2016 et rappelle les règles en matière de conflit d'intérêts, de favoritisme avec une précision sur l'encadrement des cadeaux. Une cartographie des risques de corruption identifie les champs suivants : gouvernance, gestion administrative et financière, gestion locative et maîtrise d'ouvrage, gestion patrimoniale, vente et accession sociale.

La demande d'un logement de la part d'un collaborateur de l'office fait l'objet d'un contrôle renforcé de la part de l'office avec un avis motivé de la direction de la gestion locative et un avis de la direction générale. Les ventes de logements aux collaborateurs de l'office sont des conventions réglementées, elles ont fait l'objet de délibérations du conseil d'administration, par exemple celles d'octobre 2020.

1.2.2 Opérations immobilières : une coûteuse acquisition d'un cinéma

En 2019, un promoteur a conçu un programme immobilier proposant des logements privés et prévoyant la réimplantation du cinéma associatif « Le Cinématographe » en socle d'une nouvelle construction sur le Cours des 50 otages. Le schéma de l'opération est le suivant pour le local du Cinématographe : l'OPH achète les locaux, les loue à la ville de Nantes, qui les met à disposition de l'association « Le cinématographe ».

Schéma n° 1 : Organisation de l'opération de relocalisation du cinématographe

Source : CRC

Le 4 avril 2019, l'adjoint à la ville de Nantes, signe le permis de construire. Un recours gracieux contre le permis est rejeté par la mairie de Nantes. Le 22 janvier 2020, le bureau du CA de NMH, qui signe la délibération, s'engage à acheter l'immeuble au promoteur. Le 27 janvier 2020 NMH signe la promesse de vente en l'état futur d'achèvement avec un promoteur, qui n'est à cette date pas titulaire du permis de construire. Le permis de construire est transféré à un autre promoteur le 26 avril 2020 par une décision de l'adjoint à l'urbanisme à la mairie de Nantes. La signature du transfert du permis de construire par l'adjoint à l'urbanisme aurait dû être évitée afin de ne pas présenter de risque de conflit d'intérêt, sa décision d'urbanisme portant sur un dossier où il a un intérêt en tant que président de Nantes Métropole Habitat, acquéreur du bien, son intérêt résidant dans la réussite de l'opération. Par la suite, les décisions modificatives sur le permis de construire ont été signées les 29 avril 2021, 15 février 2022 et 23 septembre 2024 par l'adjoint à l'urbanisme. Or cet adjoint à l'urbanisme est aussi président de NMH depuis le 18 septembre 2020.

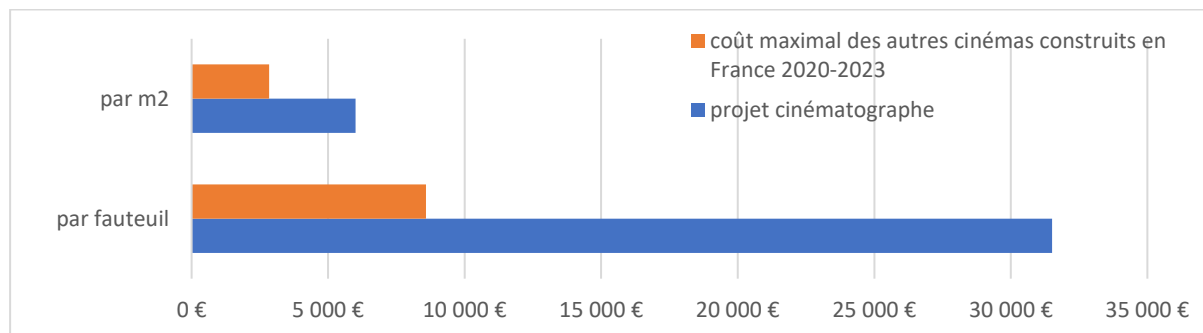
Afin d'éviter tout risque de conflit d'intérêt, il aurait fallu que l'adjoint à l'urbanisme s'abstienne de signer des décisions relatives à un bien immobilier dont l'office qu'il préside est l'acquéreur. En réponse aux observations provisoires, la maire de Nantes estime que NMH n'étant pas le bénéficiaire des autorisations d'urbanisme, il n'y a pas de difficulté. La chambre considère toutefois que, dès lors que NMH signe la promesse d'achat d'une partie très importante des locaux en VEFA au promoteur en janvier 2020, NMH doit être considéré comme un des principaux bénéficiaires effectifs de l'opération. La notion de conflit d'intérêts telle qu'elle résulte de l'article 2 de la loi du 11 octobre 2013 relative à la transparence de la vie publique ne distingue pas entre un intérêt direct ou indirect en retenant la notion large « d'interférence ». La signature d'actes d'urbanismes postérieurement à cette promesse d'achat n'aurait pas dû être faite par l'adjoint à l'urbanisme dès lors qu'il est aussi président du principal bénéficiaire effectif de l'opération. Par ailleurs, la maire de Nantes estime, en réponse aux observations provisoires, que la loi du 21 février 2022 aurait, dans le cas présent, restreint le champ du conflit d'intérêt aux subventions, garanties ou contrats. La chambre constate que trois des quatre décisions d'urbanisme posant une difficulté sont antérieures à cette loi. En outre, le

président de NMH a été élu en sa qualité d' élu métropolitain, il ne peut donc se prévaloir de la disposition dérogatoire de la loi du 21 février 2022 (article L. 1111-6 du CGCT) car les actes qu'il a signés au bénéfice final de NMH l'ont été en qualité d' élu de la ville de Nantes et non de la métropole. Par ailleurs une réponse ministérielle précise que la présomption d'absence de conflit d'intérêt en dehors du champ des subventions, garanties ou contrats est réfragable. Cela signifie qu'un déport peut être nécessaire y compris en dehors de ces domaines « dans le cas d'une situation manifeste d'interférence d'intérêts publics ou d'intérêts publics et privés dans l'exercice de son double mandat »³.

Ce régime de prévention des conflits d'intérêts a bien été mis en œuvre par la Ville de Nantes lors du vote de ses délibérations afférentes au projet du cinématographe, les élus membres du CA de l'office n'y ayant pas pris part.

La vente en l'état futur d'achèvement est conclue le 10 avril 2020, pour 6,25 M€ HT (7,5 M€ TTC). Le 4 décembre 2020, le conseil municipal de la ville de Nantes approuve l'enveloppe financière d'aménagement du cinéma, pour 3,2 M€ TTC. En 2020, le coût total prévisionnel du cinéma est de 8,7 M€ HT, pour un total de 276 fauteuils et 1 274 m², soit de l'ordre de 38 400 € le fauteuil et 6 800 € le m², contre une fourchette de 5 075 à 7 662 € par fauteuil et une fourchette de 1 529 à 2 634 € par m² recensés [dans l'étude annuelle de l'agence pour le développement du cinéma en région](#). Le prix du projet est très nettement supérieur à la fourchette haute des standards de la construction de cinéma : 2,6 fois le prix au m² et 4,1 fois le prix au fauteuil⁴. Les autres projets analysés entre 2020 et 2023 restent à des coûts maximaux d'un tiers du Cinématographe, alors que certains sont aussi localisés en centre-ville et présentent des spécificités techniques et architecturales. En réponse aux observations provisoires, l'office insiste sur la faible part de surface de projection et sur les surcoûts liés au site d'implantation.

Graphique n° 1 : Coût du projet HT comparé au plafond des autres projets en France



Source : CRC d'après NMH et ADRC, rapports 2020 à 2023 ; coût total hors taxe du local et de ses aménagements

³ Rép. Min. Jean-Louis Masson, JO Sénat, 16 mars 2023, p. 1854, n° 01843.

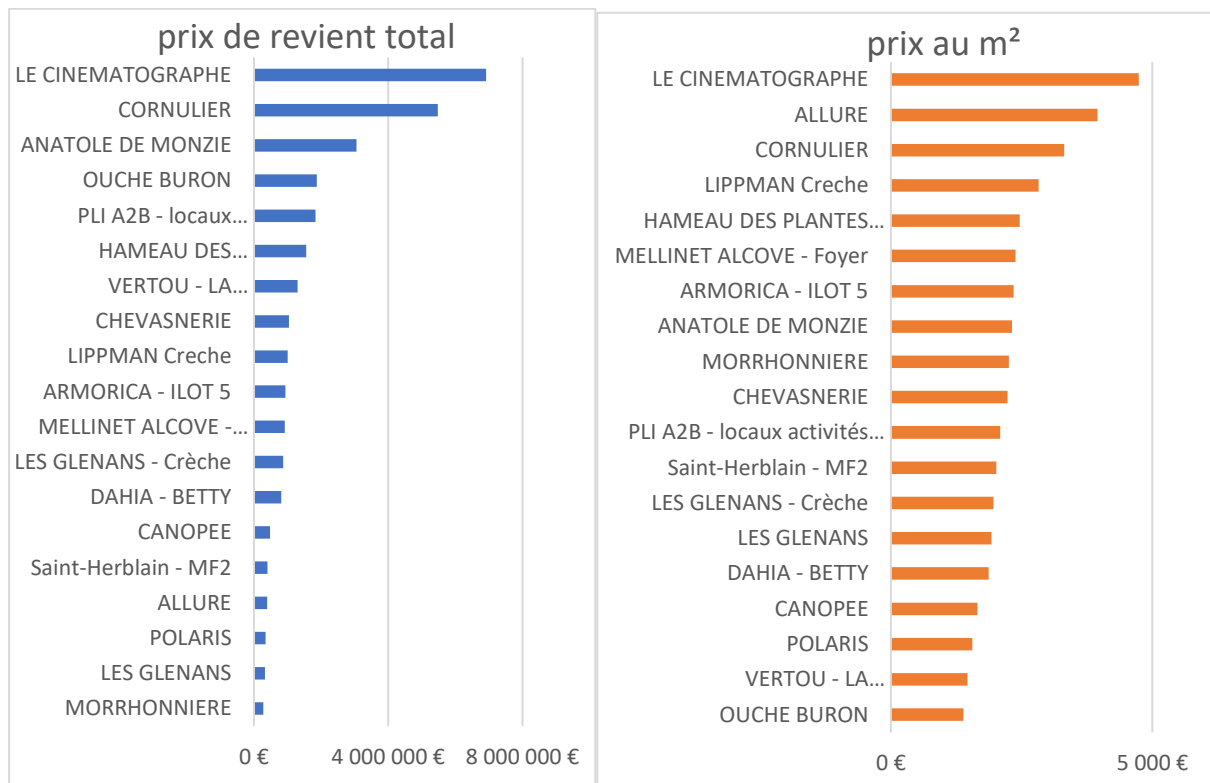
⁴ Cet écart s'explique en partie par la part limitée de l'espace de projection dans l'espace total.

En février 2021, la ville de Nantes donne sa garantie à l'emprunt de NMH pour l'achat des locaux pour le Cinématographe. En mars 2024, le bureau du CA de NMH, approuve la hausse du prix d'achat en VEFA de l'opération, dont le coût passe à 6,25 M€ HT à 6,65 M€ (+ 6,4 %). Cette hausse du prix excède le dépassement conditionnel prévu dans la promesse de vente (+ 2 %). Ce dépassement conduit NMH à augmenter la redevance que la Ville de Nantes lui paiera annuellement pour occuper les locaux (+ 12 %).

L'article L. 421-1 du code de la construction et de l'habitation, modifié par la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 dite loi Elan, dispose que les OPH peuvent, « *construire, acquérir, vendre ou donner en location des équipements locaux d'intérêt général ou des locaux à usage commercial ou professionnel, gérer des immeubles abritant des équipements locaux d'intérêt général et des locaux à usage commercial ou professionnel* ». L'office a compétence pour décider d'une telle opération. En revanche, cette opération n'est pas liée à une opération conjointe d'habitat, les appartements situés au-dessus du local du cinéma étant vendus par le promoteur sur le marché. L'office consomme une part de sa capacité d'emprunt (6,9 M€) et engage des frais significatifs (1 M€)⁵ pour une opération dont l'origine et l'intérêt réel réside davantage du côté de la ville de Nantes pour soutenir l'association Le Cinématographe. Le coût total de l'opération est de 7,7 M€ pour NMH. Avec la redevance de 268 777 € que lui verse la ville de Nantes, il faudra 29 ans à l'office pour récupérer son investissement initial.

L'intérêt de l'office dans l'opération paraissant moindre que celui de la Ville de Nantes, un portage direct de l'opération par la ville de Nantes ou par sa société d'aménagement aurait pu être plus pertinent afin que le choix d'un local au coût au m² très élevé et au coût total important soit supporté par l'organisme principalement intéressé. En effet, NMH a acquis d'autres locaux d'activité depuis 2019 mais pour un coût total et au m² nettement moindres.

⁵ Notaire, frais internes et intérêts.

Graphique n° 2 : Locaux d'activité acquis par NMH depuis 2019

Source : CRC

Recommandation n° 1. : Réaliser plus systématiquement des études financières comparatives sur les projets immobiliers, notamment pour les locaux d'activité, mission secondaire de l'office, et les communiquer au conseil d'administration en amont de sa décision.

Recommandation n° 2. : Veiller à la prévention des conflits d'intérêts dans les opérations immobilières de l'office en évitant toute interférence avec les décisions d'urbanisme concernant ces projets.

1.3 Situation financière

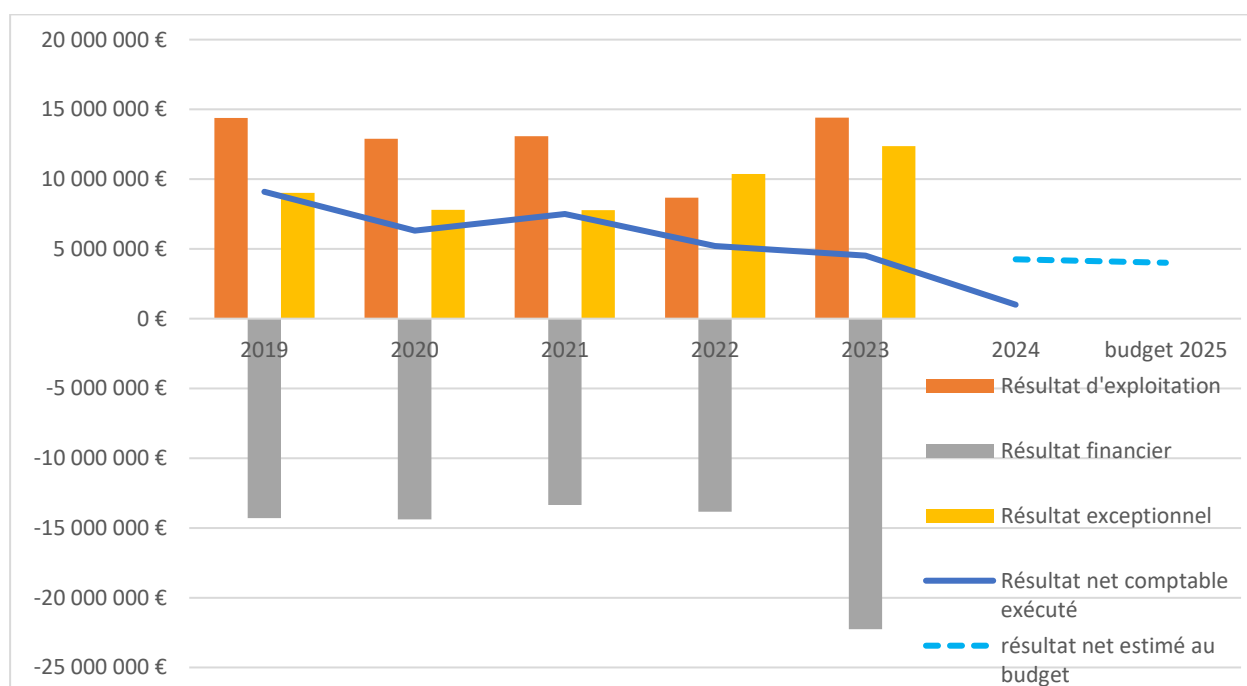
1.3.1 Un résultat net comptable en baisse

Depuis 2019, la situation financière de l'office s'est dégradée. L'office pâtit structurellement d'un niveau de loyer moyen de 22 % moins élevé que celui du parc social métropolitain, en raison de l'ancienneté des logements et du plafond de loyer conventionné qui en découle et du fait d'un positionnement sur le logement très social par rapport à d'autres bailleurs. L'office avait eu tendance par le passé à compenser la faiblesse de son potentiel de

recettes par un niveau d'entretien insuffisant, mais il a dû engager à compter de 2018 un rattrapage de maintenance, conformément aux orientations retenues avec Nantes Métropole dans la convention 2018-2021. La réduction de loyer de solidarité mise en place depuis 2018⁶, constitue un prélèvement sur l'office de 6,5 M€ en moyenne par an, avant péréquation entre bailleurs. Le prélèvement global⁷ sur l'office (RLS et cotisation à la CGLLS) net de la péréquation entre les bailleurs est de 5 M€ par an en moyenne.

Entre 2019 et 2024, le résultat net comptable est en baisse de 89 %. La baisse en 2022 vient essentiellement d'un tassement du résultat d'exploitation, la dégradation en 2023 est en grande partie due à la dégradation importante du résultat financier. En réponse aux observations provisoires, l'office a communiqué le résultat net comptable exécuté pour 2024, qui est de seulement + 1 M€, au lieu des + 4,2 M€ estimés dans le budget, ce qui prolonge la tendance à la dégradation de cet agrégat. L'impact des prélèvements opérés depuis la LF 2018 et la hausse des taux d'intérêts sont mis en avant par l'office pour expliquer cette dégradation. La chambre observe que si les charges financières augmentent nettement entre 2023 et 2024 (+ 23 %), le niveau de prélèvement opéré par la LF 2018 varie assez peu entre 2023 et 2024 (+ 5 %). Si les prélèvements depuis la LF 2018 ont amplifié la dégradation du résultat net, ils n'en expliquent qu'un peu moins de la moitié. Si l'on neutralisait les prélèvements fixés par la LF 2018, le résultat net aurait tout de même baissé de 53 % entre 2019 et 2024.

Graphique n° 3 : Résultat d'exploitation, financier, exceptionnel et net comptable



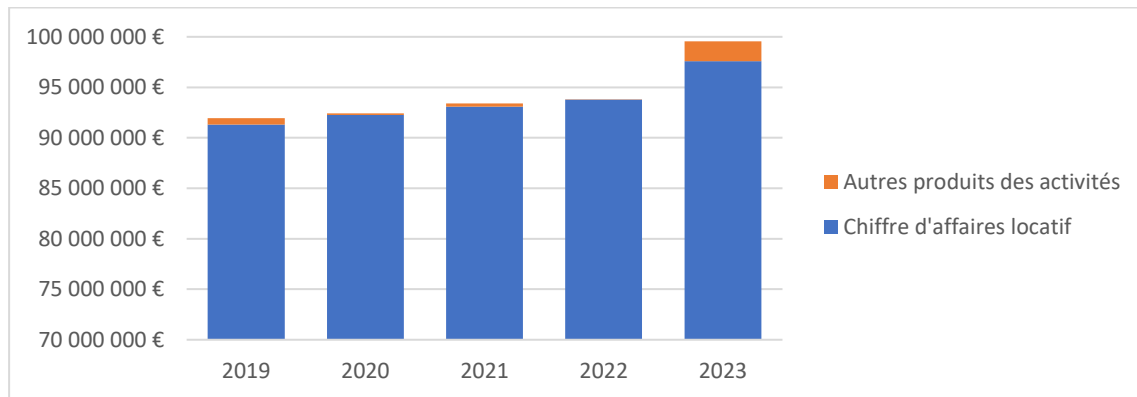
Source : CRC d'après données ANCOLS (Harmonia) et NMH pour les budgets 2024-25

⁶ Loi de finances pour 2018, article 126.

⁷ Péréquation des réductions de loyer de solidarité pour 3,1 M€.

1.3.1.1 Des produits minorés par la vacance des logements et par un volume de cessions limité

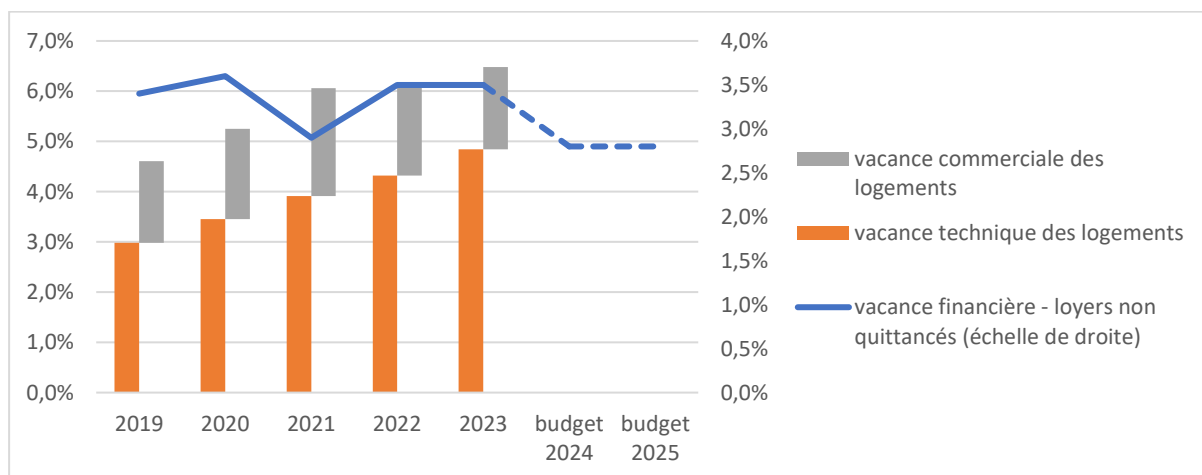
Graphique n° 4 : Évolution des produits



Source : CRC d'après ANCOLS

La construction des budgets 2024 et 2025 de l'office repose sur une hypothèse de forte baisse de la vacance financière des logements, qui passerait de 3,5 %, en 2022 et 2023, à 2,8 %, ce qui représente un pari au regard des résultats sur les exercices clos. La vacance représente une perte de loyers de 3,5 M€ en 2023. Une part importante de la vacance s'explique par l'indisponibilité technique des logements, notamment du fait des programmes de réhabilitation de l'ANRU. La vacance commerciale est plutôt maîtrisée sur la période, à 1,8 % de moyenne entre 2019 et 2023⁸, proche des valeurs de référence.

Graphique n° 5 : Vacance des logements

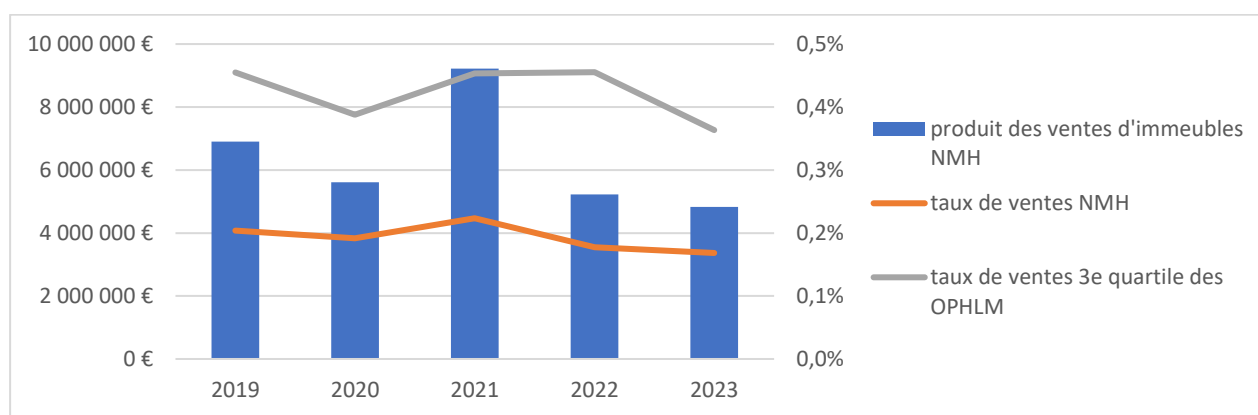


Source : CRC d'après NMH et ANCOLS

⁸ Données ANCOLS (Harmonia).

L'office a fait le choix d'abaisser sa cible des cessions de 60-80 logements par an à 40-50 par an, soit 0,2 % de son parc. Le troisième quartile des OPH se situe, en moyenne sur la période, au double. Les produits de la vente pour l'office sont en moyenne de 6,3 M€ par an, le potentiel de recettes d'une convergence vers le niveau de ventes du troisième quartile est ainsi de l'ordre de 6 M€ supplémentaires par an. Compte tenu de la localisation des biens de l'office, présents dans le centre-ville et dans des zones pavillonnaires, les plus-values de cessions pourraient être suffisantes pour majorer les recettes tout en maintenant la taille de son parc, les ventes en centre-ville et zones pavillonnaires de Nantes pouvant être compensées par des acquisitions dans les communes périphériques de Nantes. En réponse aux observations provisoires, l'office indique que les ventes hors quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV) ont vocation à se faire sous le statut du bail réel solidaire.

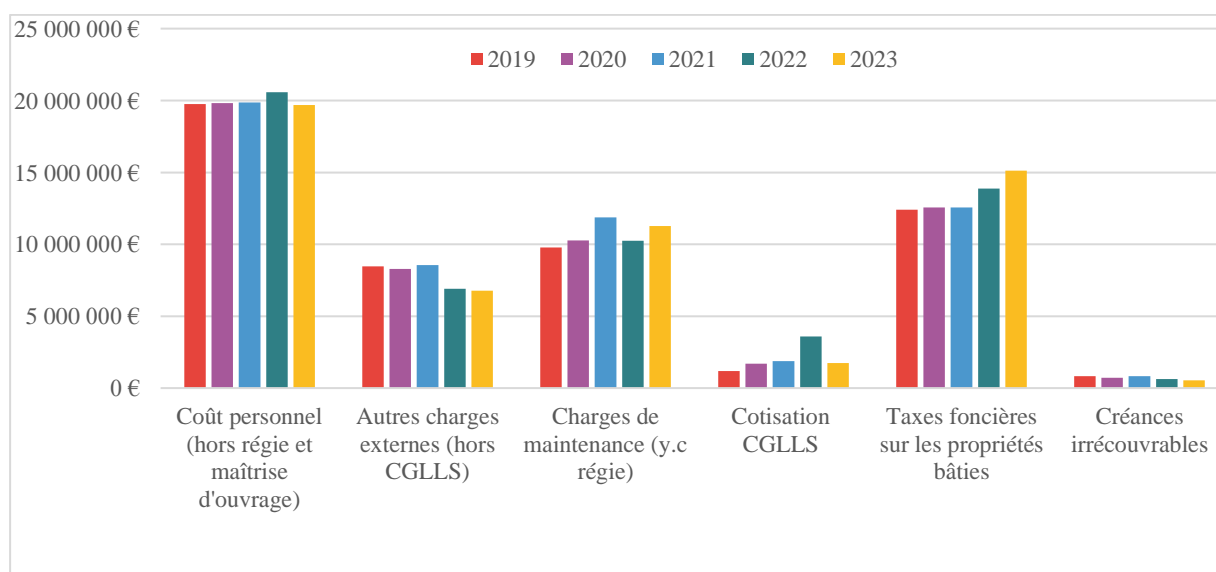
Graphique n° 6 : Ventes de l'office



Source : CRC d'après ANCOLS

1.3.1.2 Des charges de personnel structurellement élevées mais à la dynamique contenue

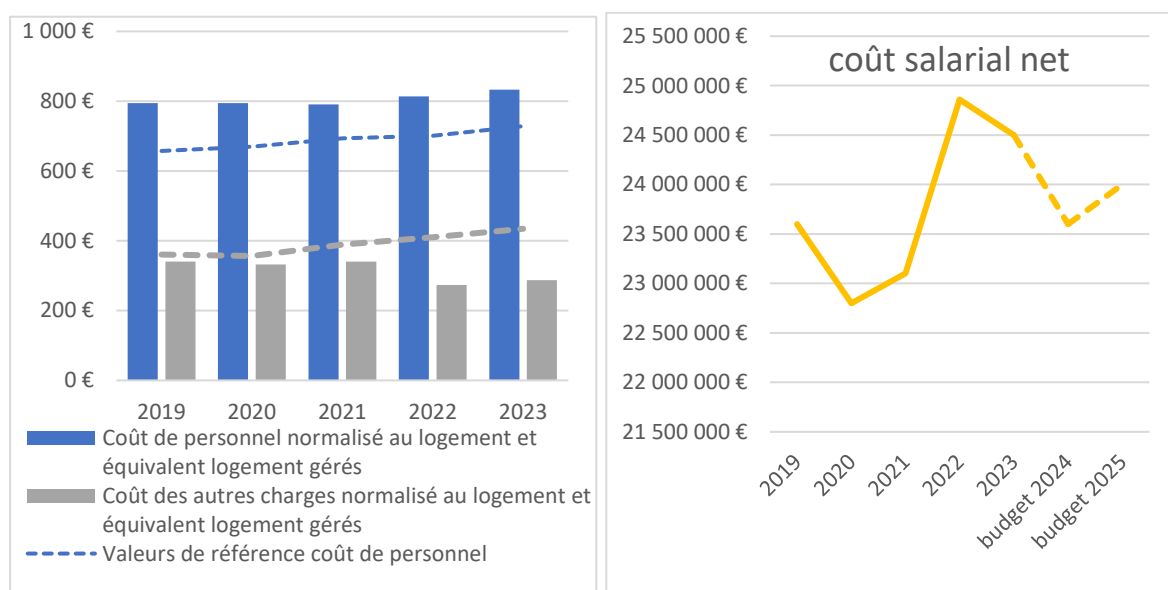
Graphique n° 7 : Évolution des charges



Source : CRC d'après ANCOLS

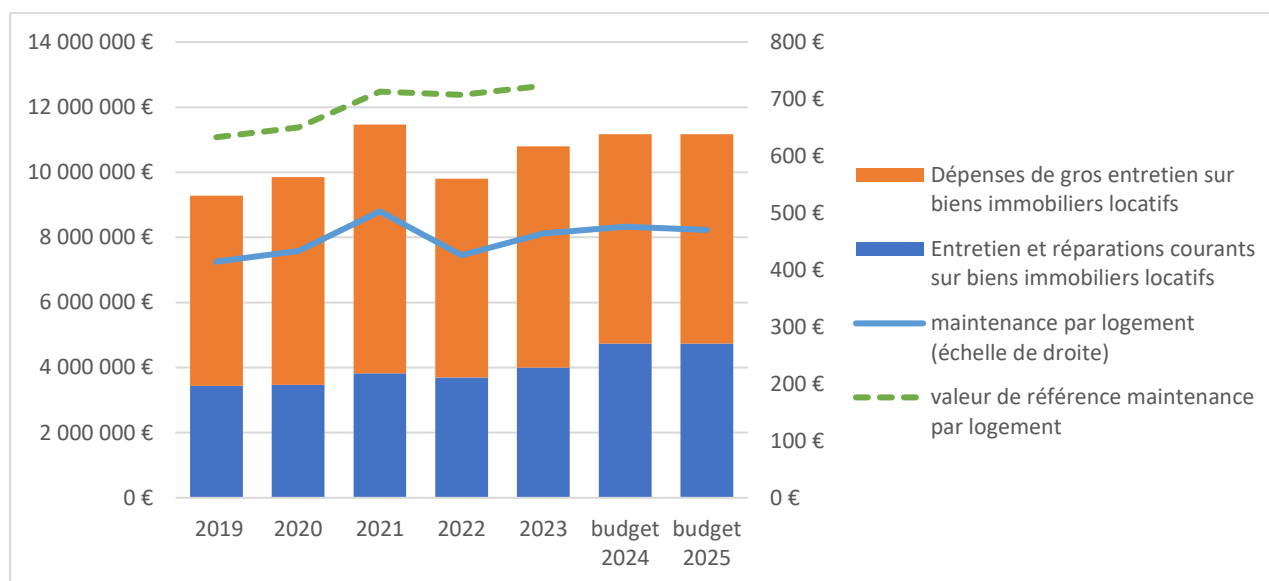
L'évolution globale des charges traduit une maîtrise des charges que l'office est en capacité de piloter comme le coût de personnel, stable, et les autres charges de gestion, en baisse, l'augmentation des taxes foncières n'étant pas de son fait. Les charges de gestion hors personnel par logement sont inférieures aux valeurs de référence, en partie du fait d'une dépense de maintenance par logement inférieure à la valeur de référence. Les charges de personnel par logement sont au-dessus des valeurs de référence, même si l'écart se réduit en fin de période, grâce à un effort porté sur les effectifs. Ces derniers passent de 561 ETP en 2019 à 506 ETP en 2023, ce qui respecte le plafond de 550 ETP fixé par la convention 2018-2021 avec Nantes Métropole. Le coût salarial ne progresse que de 4 % entre 2019 et 2023, dernier exercice comptable clôt, la projection de coût salarial associée au budget 2025 limiterait la hausse entre 2019 et 2025 à 2 %.

Graphique n° 8 : Charges de gestion par logement et coût salarial



Source : CRC d'après ANCOLS (Harmonia) pour les valeurs de référence (médiane des OPH).

Malgré la dégradation de ses équilibres financiers, NMH a maintenu son effort de rattrapage de la maintenance de ses immeubles, notamment sur l'entretien courant, en hausse sur la période. Les dépenses de maintenance par logement progressent de 13 % entre 2019 et 2023 et devraient se maintenir d'ici 2025. Le budget de maintenance par logement reste toutefois encore en deçà de la valeur de référence, ce qui doit conduire l'office à poursuivre le rattrapage entamé.

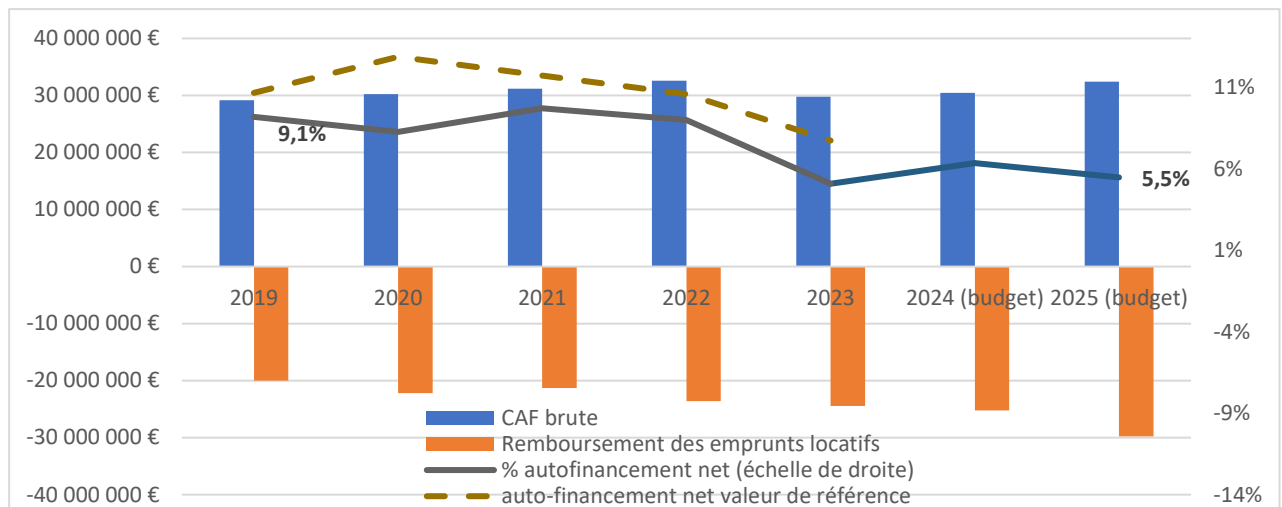
Graphique n° 9 : Dépenses d'entretien

Source : CRC d'après NMH et ANCOLS (valeur de référence : médiane des OPH)

1.3.2 Un développement de l'offre dans un contexte de hausse des taux, qui pèse sur la trajectoire financière

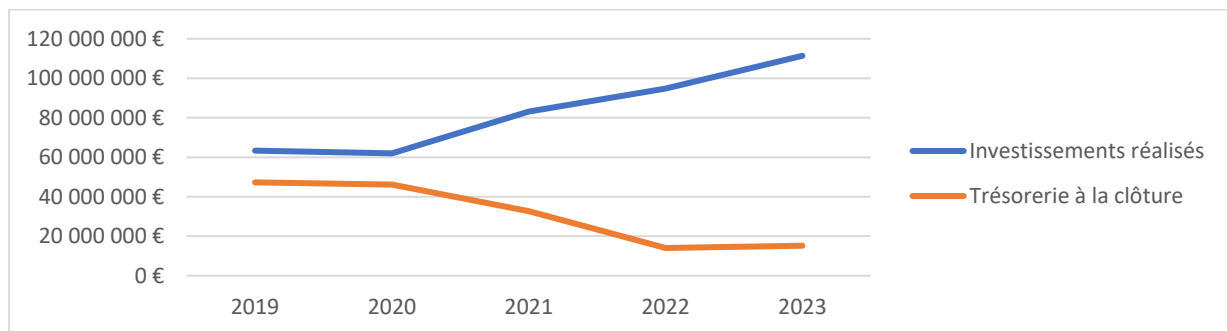
L'auto-financement net HLM de l'office s'est dégradé entre 2019 et 2023, passant de 9,1 % à 5,5 % et se situe en deçà des valeurs de référence de l'ANCOLS, mais au-dessus du minimum légal, fixé à 3 %. Cette dégradation provient de la hausse du remboursement des emprunts locatifs, qui traduit la relance de la production de logements par l'office, conformément à ses objectifs. La CAF brute ne baisse pas sur la période mais aurait dû augmenter afin de maintenir un auto-financement suffisant du développement de l'offre de logement, notamment à partir de 2022 compte tenu de la hausse des taux d'intérêt. La hausse de l'endettement de l'office s'est faite à partir de 2022 dans un contexte défavorable en termes de taux d'intérêt, le taux du livret A étant passé de 0,5 % en janvier 2022 à 3 % en février 2023. Le surcoût d'intérêt entre 2022 et 2025 est estimé à 11,5 M€. La baisse amorcée en février 2025 reste limitée, le taux est désormais de 2,4 %, et n'aura d'effets positifs qu'à compter de 2026.

Le fonds de roulement devrait baisser de 56 M€ en 2025 à 46 M€ en 2027. L'office compte financer le développement de l'offre à la fois avec son fonds de roulement et avec l'accompagnement financier de Nantes Métropole. La convention 2026-2032 affecte ainsi 10 M€, via des titres participatifs, au développement de l'offre, pour soutenir un développement de 200 logements sociaux par an. Dans son plan stratégique patrimonial actualisé en 2025, l'office choisit de ne pas mobiliser le levier de la vente de son patrimoine existant pour acquérir de nouveaux logements, en maintenant à un niveau faible son objectif de vente (40 à 50 par an), à la fois dans le scénario au fil de l'eau et dans celui d'une intensification des ambitions. Ce faisant l'office se prive d'un levier de financement qui pourrait en outre permettre d'accélérer le rééquilibrage de son offre entre la commune de Nantes et les autres communes de la métropole, en profitant au passage du différentiel de prix au m².

Graphique n° 10 : Évolution de l'auto-financement

Source : CRC d'après NMH et ANCOLS pour les valeurs de référence (médiane des OPH)

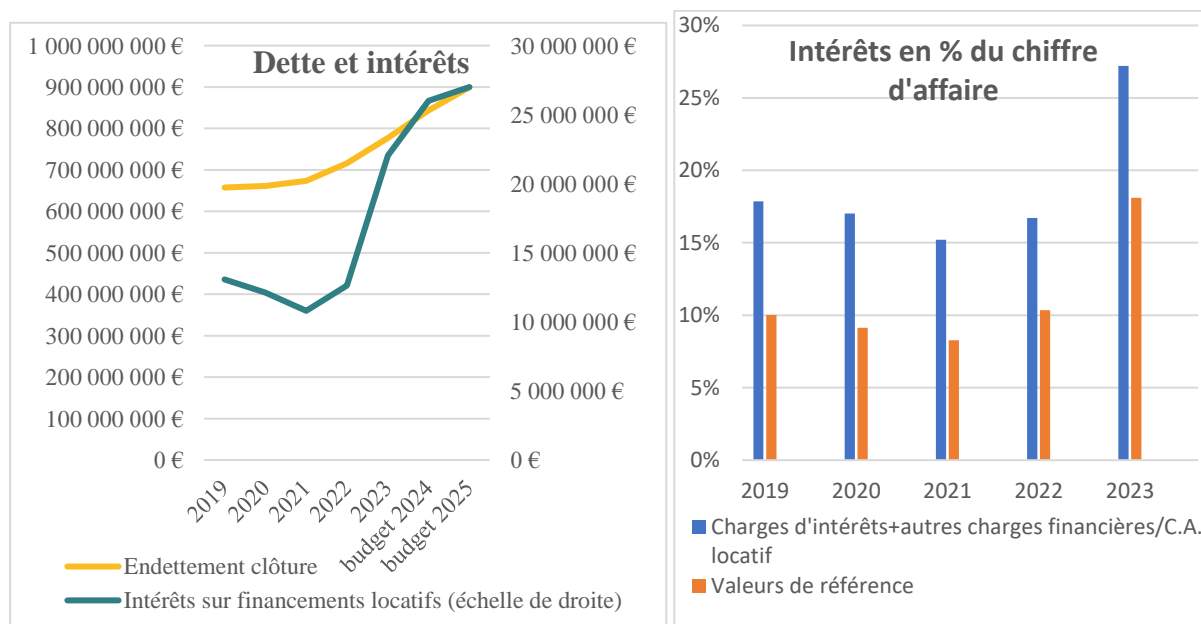
La nette hausse des investissements depuis 2019 avec l'objectif de développement du parc de logements se traduit par une diminution nette de la trésorerie. La poursuite du développement de l'offre de logement ne pourra se faire qu'avec des prélèvements moindres sur le fonds de roulement. Le besoin en fonds de roulement, qui était négatif jusqu'en 2021 devient positif ensuite notamment du fait de la hausse des subventions à recevoir, liées au développement et à la réhabilitation de l'offre.

Graphique n° 11 : Investissements et trésorerie

Source : CRC d'après ANCOLS (Harmonia)

La dette de l'office progresse sur la période, dans un contexte de hausse des taux d'intérêt, ce qui n'est pas favorable, l'effet volume venant majorer l'impact de l'effet prix. La charge d'intérêts a ainsi doublé en 2023 par rapport à la moyenne 2019-2022. L'office a limité l'exposition au risque de taux, grâce à une gestion active de sa dette⁹. La dette continue à croître en 2024-2025. Si la capacité d'autofinancement reste stable, seules des subventions ou apports de quasi-fonds propres pourraient permettre de poursuivre le développement de l'offre au-delà du rythme actuel.

⁹ ANCOLS, rapport sur NMH, avril 2024.

Graphique n° 12 : Endettement et charge financière

Source : CRC d'après ANCOLS (Harmonia, valeurs de référence = médiane des OPH) et NMH (budgets 2024 et 2025)

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le conseil d'administration fixe désormais des objectifs précis pour la part variable du directeur général.

L'office a mené une opération immobilière particulièrement coûteuse (7,7 M€) pour des finalités relevant essentiellement de la ville de Nantes, le soutien au Cinématographe, sans procéder à une étude financière comparative préalable. L'office gagnerait à rationaliser l'engagement de ses moyens financiers sur une mission secondaire comme celle des locaux d'activité. La procédure suivie soulève en outre des interrogations quant à la maîtrise complète du risque de conflits d'intérêts entre les fonctions de président de l'office et d'adjoint à l'urbanisme de la ville de Nantes.

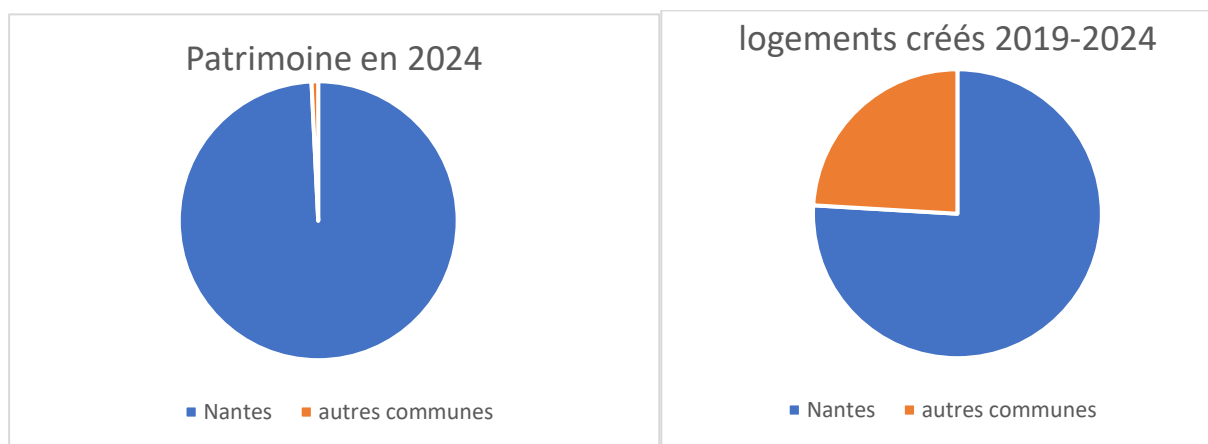
La relance de la construction de logements a pesé sur les finances de l'office dans un contexte de hausse des taux d'intérêts, le scénario d'une accélération des constructions prévue dans le plan stratégique de patrimoine semble peu soutenable, à soutien financier externe constant.

2 L'OFFRE DE LOGEMENT SOCIAL SUR LE TERRITOIRE

2.1 Une métropolisation de l'offre à accélérer, notamment par une rotation plus importante du parc

Malgré la métropolisation de l'office en 2016, le développement du parc reste très nettement plus important dans la ville de Nantes qu'en dehors. Entre 2019 et 2024, l'office a créé 366 logements à Nantes, où se concentre déjà 99 % de son parc contre seulement 116 en dehors de la ville de Nantes. Sur les 24 communes de la métropole, NMH n'a de logement que dans neuf d'entre elles en 2024. Même en tenant compte des projets d'ici 2030, huit communes ne comporteront pas de logement de NMH : Carquefou, Sautron, Bouaye, Saint-Aignan-de-Grandlieu, Saint-Sébastien-sur-Loire, Basse-Goulaine, Mauves-sur-Loire. En réponse aux observations provisoires, Nantes Métropole indique que des contraintes fortes de développement sont identifiées à Mauves sur Loire et Saint-Aignan-de-Grandlieu.

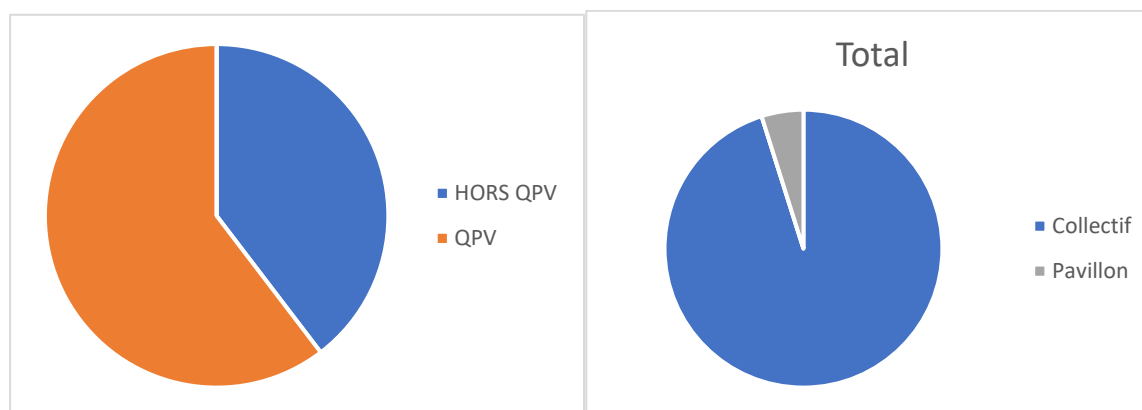
Graphique n° 13 : Localisation des logements NMH en 2024



Source : CRC d'après NMH

Le très faible nombre de logements par commune hors de Nantes rend peu efficiente la création d'agences de proximité en dehors de Nantes, ce qui ne permet pas d'assurer aux locataires la même proximité des agences du bailleur qu'à Nantes. Une coopération existe déjà, avec Harmonie Habitat avec la création sous forme associative d'un syndic solidaire « So Syndic » mis en place en juin 2022 à Saint-Herblain. La chambre estime qu'une démarche de mutualisation des fonctions de gestion de proximité avec les autres bailleurs sociaux, ou avec d'autres équipements publics, pourrait être mise à l'étude dans les autres communes hors de Nantes.

À plus long terme, la chambre considère qu'une réflexion sur le périmètre optimal de l'office pourrait être menée dans le cadre du pôle métropolitain Nantes Saint-Nazaire. Une extension hors de l'EPCI de rattachement est possible juridiquement et pratiquée par d'autres bailleurs, comme la Silène, rattachée à Saint-Nazaire et présent sur deux EPCI. Une telle extension, notamment au sein du pôle métropolitain permettrait l'accès à un foncier moins onéreux, avec des opportunités de reconversion de foncier déjà artificialisé, notamment dans les cinq communes reliées par le train entre les deux villes centres.

Graphique n° 14 : Logements par localisation et types de bâtiments

Source : CRC d'après NMH

Une réflexion sur le positionnement optimal de l'offre de l'office dans les différents quartiers nantais et par type de logement pourrait être engagée. Même si la majeure partie de l'offre est en logement collectif en quartiers prioritaires de la politique de la ville (QPV), l'office dispose de 1 149 pavillons (5 % de son offre) et de logements dans le centre-ville. Cette partie du patrimoine est plus recherchée et présente une rotation très faible des occupants. L'écart entre le loyer et le prix du marché est beaucoup plus élevé que pour le reste du parc, ce qui crée un effet d'aubaine, défavorable à la rotation de ces logements. Les locataires ont un intérêt très fort à les conserver même si l'amélioration de leur situation pourrait leur permettre de se loger dans un autre quartier ou une autre commune de la métropole au prix du marché. L'équité entre les locataires n'est pas assurée, la différence de loyer ne reflétant pas la différence de valeur réelle des logements.

La localisation de pavillons dans la commune de Nantes paraît moins pertinente aujourd'hui qu'à l'époque de leur construction ou de leur acquisition, en général assez ancienne. Si des pavillons devaient être conservés ou créés, cela ne pourrait être pertinent que dans les autres communes de la métropole. Les enjeux de densification urbaine et d'efficacité plaident en faveur d'une stratégie de mise en extinction du parc de pavillon dans la commune de Nantes. Les pavillons pourraient être vendus ou transformés en immeubles.

Une dynamisation des ventes, permettrait d'augmenter les fonds propres de l'office dans un contexte où il doit assumer plus d'opérations en maîtrise d'ouvrage, du fait du retournement de cycle immobilier qui le prive en partie du recours à l'achat à des promoteurs en VEFA. L'office vend très peu de logements chaque année (une quarantaine en moyenne par an, soit 0,2 % du parc) et en met en service également assez peu chaque année (260 en moyenne de 2019 à 2024, soit 1,1 % du parc), le taux de rotation total du parc n'est ainsi que de 1,3 %. L'objectif de vente de logements a diminué entre le plan patrimonial 2019-2024 et celui pour 2025-2034, passant de 60-80 par an à 40-50 par an. L'objectif de 210 ventes fixé pour les trois premières années de la convention d'utilité sociale 2019-2024, n'a pas été atteint, 152 ventes ayant été réalisées par NMH.

Une stratégie de suppression des pavillons situés dans la commune de Nantes permettrait aussi de rationaliser le parc de logements en réduisant son hétérogénéité, aujourd'hui facteur de coûts d'entretien majorés, notamment pour les pavillons. L'office est ainsi contraint aujourd'hui d'envisager la démolition de logements individuels « pour lesquels

les investissements de l'office ont été conséquents et s'avèrent désormais inefficients »¹⁰. On observe une surreprésentation des pavillons dans les logements énergivores. Alors qu'ils ne représentent que 5 % du parc total, ils représentent 12 % des logements classés F, dont le loyer doit être gelé depuis 2023 et 65 % des logements classés G, interdits à la relocation depuis 2025. En outre, ces logements ne bénéficient pas des contrats mutualisés d'achat d'énergie, étant couverts par des contrats individuels, ce qui est peu efficient et ne permet pas à l'office de piloter la décarbonation des énergies consommées. En réponse aux observations provisoires, l'office indique que le PLH ne permet pas la cession de HLM, hors bail réel solidaire, en dehors des quartiers de la politique de la ville. En réponse aux observations provisoires, Nantes Métropole indique que le prochain PLH comportera une réflexion sur le tissu pavillonnaire métropolitain.

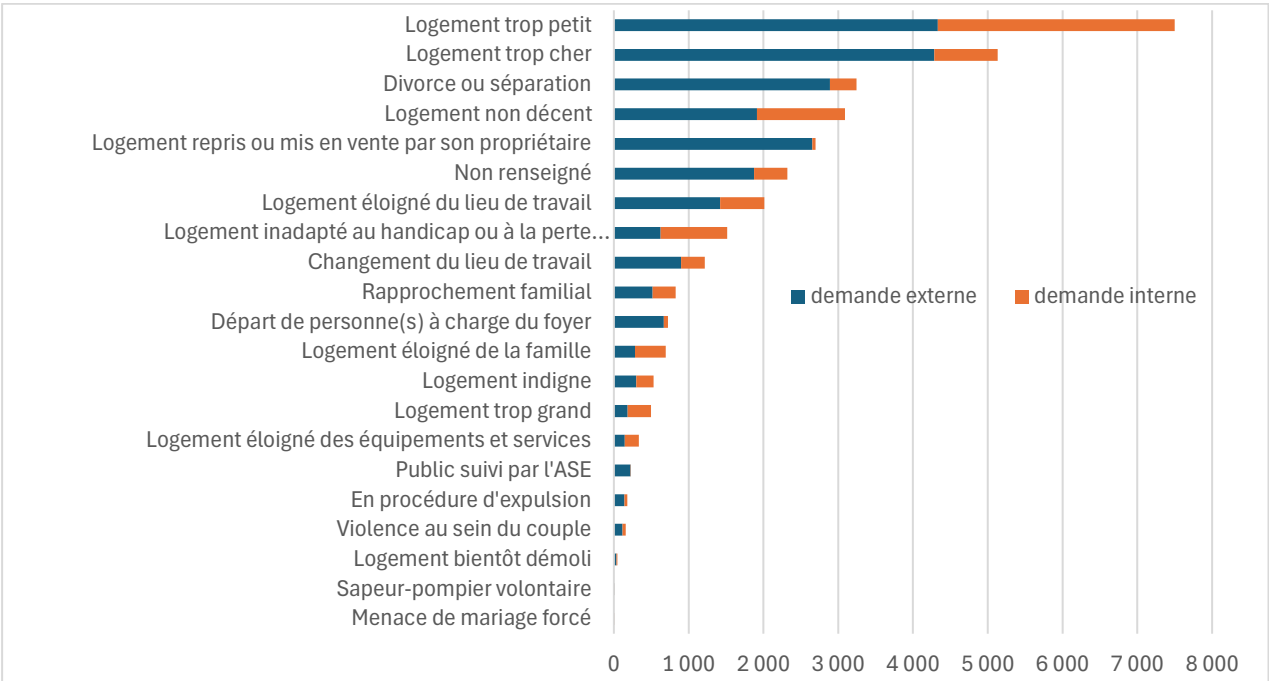
Recommandation n° 3. : Poursuivre la métropolisation de l'offre de logement en accroissant la rotation du parc, notamment en réexaminant l'efficacité d'un parc de logements pavillonnaires dans la commune de Nantes.

2.2 Une adéquation de l'offre par rapport à la demande à améliorer pour les petits logements

Le logement trop cher étant le deuxième motif de demande de logement social au niveau de l'EPCI, ce dernier a engagé une démarche de plafonnement des loyers, qui paraît indispensable pour permettre un meilleur ajustement de l'offre et de la demande de logement social, l'offre étant rigide à court terme. Après son classement en zone A (tendue) par l'État à l'été 2024, Nantes Métropole a candidaté en avril 2025 au dispositif d'encadrement des loyers pour maîtriser et homogénéiser les prix. Plus de 8 000 logements, situés au-dessus des plafonds, soit 14 % du parc locatif privé nantais, seraient concernés par ce dispositif. Cet encadrement des loyers pourrait contribuer à maîtriser l'évolution de la demande de logement social, en forte hausse ces dernières années à Nantes.

¹⁰ PSP 2025-34, page 47.

Graphique n° 15 : Motifs de la demande de logement

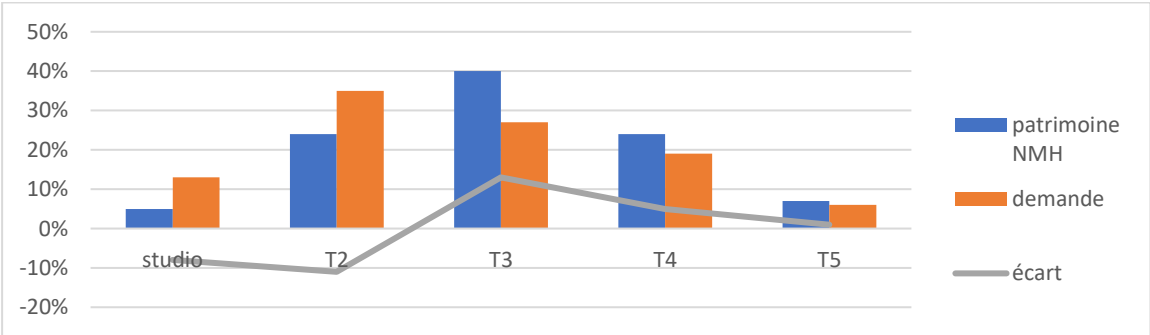


Source : CRC d'après le fichier commun de la demande

L'office dispose d'un indicateur d'attractivité de ses logements, qu'il suit dans le cadre des conventions d'utilité sociale et comme critère de son plan stratégique de patrimoine. Entre 2019 et 2024, l'indicateur d'attractivité s'est amélioré. Cela s'explique par un changement de méthode, la pondération de l'attractivité du quartier a été diminuée, NMH estimant avoir peu de prise sur ce paramètre. Cela s'explique aussi par des démolitions et réhabilitations de la partie la plus dégradée qui passe de 5 % à 4 % du parc.

Par rapport à la demande la plus récente (2024), le parc de NMH, en grande partie construit dans les années 1970, est en décalage sur certaines catégories de logement, par taille. Les studios représentent ainsi 5 % du parc contre 13 % des demandes alors qu'à l'inverse les T3 représentent 40 % du parc de NMH contre 27 % de la demande.

Graphique n° 16 : Offre de NMH par taille de logement et demande



Source : CRC d'après NMH

Compte tenu de la carence de studios et de T2 et l'excès de T3, le PLH métropolitain 2019-2025 fixe pour objectif de réduire la production de T3. Alors que l'office a un excès d'offre de T3 de 13 points de pourcentage par rapport à la structure de la demande qui lui est adressée, son offre de T3 s'est accrue de 1,9 % entre 2019 et 2024. Or le manque de T1-T2 par rapport à la demande freine la résorption des sous-occupations de grands logements, qui permettrait de loger plus de personnes à parc constant.

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

La chambre invite l'office à réexaminer l'efficience de la localisation et de la typologie de son parc, dans le cadre des objectifs de métropolisation, de relance de la production et de transition énergétique qui lui sont assignés. La définition d'une stratégie concernant le devenir de son parc de 1 149 pavillons nantais pourrait permettre de renouveler l'offre, notamment dans un objectif de sobriété foncière.

Le manque de petits logements par rapport à la demande freine la résorption des sous-occupations de grands logements, qui permettrait de loger plus de personnes à parc constant. La chambre invite l'office à mieux orienter l'évolution de son offre par taille de logement, en cohérence avec la demande qui lui est adressée.

3 ACCUEIL DES DEMANDEURS, ATTRIBUTIONS DES LOGEMENTS ET GESTION LOCATIVE

3.1 Une mutualisation importante de l'accueil des demandeurs externes

À l'échelle métropolitaine, conformément à la loi ALUR pour les territoires dotés d'un PLH, la conférence intercommunale du logement (CIL) s'est dotée en 2017 d'un plan partenarial de gestion de la demande locative sociale et d'information du demandeur. Ce document a été renouvelé pour la période 2024-2029. Ce plan s'appuie sur les acteurs existants¹¹ et répartit entre eux les niveaux d'information des demandeurs. Dans ce cadre, les bailleurs sociaux délivrent le socle commun d'information¹² et servent de guichet d'enregistrement relai vers l'Espace Habitat Social¹³, qui permet de mutualiser l'accueil des demandeurs. Pour Nantes Métropole Habitat seules 40 demandes ont été enregistrées au niveau de l'office sur les 25 407 demandes dans le département en 2023. Pour le dépôt de la demande, seule la pièce d'identité est exigée, conformément à la réglementation. Un numéro d'appel unique commun à tous les bailleurs, réceptionné à l'Espace Habitat Social, a été mis en place depuis 2015.

¹¹ Maison de l'Habitant, communes, bailleurs sociaux, direction départementale de l'emploi, du travail et des solidarités et Action logement services.

¹² Présentation du processus d'instruction des demandes, de l'état d'avancement du dossier du demandeur.

¹³ Géré par l'agence départementale d'information sur le logement (ADIL) de la Loire-Atlantique dont sont membres notamment le conseil départemental et les collectivités locales, l'Etat, les professionnels publics et privés du logement, les organismes HLM de Loire-Atlantique, Action logement services.

Selon le bilan du plan de gestion de la demande 2017-2022, « pour les bailleurs : seules les demandes de mutation interne font l'objet d'un accompagnement spécifique, pas les primo-demandeurs, qui sont accueillis par l'Espace Habitat Social en lien avec le redéploiement de ses missions ». Il existe un guide d'accueil du demandeur, sous forme de dépliant mis à disposition dans les points d'accueil. Ce dépliant détaille notamment les critères de cotation de la demande en indiquant le nombre de points associés à chacun d'entre eux. Le bilan du plan de gestion de la demande 2017-2022 a été réalisé par les acteurs du plan sans consultation des demandeurs de logement. Au sein de Nantes Métropole Habitat, il existe une enquête de satisfaction triennale mais elle ne porte que sur les locataires¹⁴.

Une charte déontologique inter-régionale a été adoptée par tous les partenaires utilisateurs du fichier commun de la demande. Celle-ci est à disposition des utilisateurs qui doivent lors de leur première connexion et à chaque renouvellement de leur mot de passe certifier leur prise de connaissance.

L'association CREHA Ouest, gestionnaire du fichier de la demande organise annuellement une veille sur les faisceaux d'indices de mauvaises pratiques déontologiques en identifiant pour chaque bailleur :

- les délais de passage en commission d'attribution anormalement courts. NMH ne présente pas d'écart significatif à moyenne des bailleurs pour les passages très rapides en commission (moins de six mois), ce qui ne dénote pas de risque statistique de fraude ;
- l'absence de justificatifs scannés : pas de cas identifiés à NMH, même si de nombreuses attributions se font sous réserve de compléter le dossier ;
- la saisie de la demande chez le bailleur : le taux chez NMH (2,5 % des demandes satisfaites en 2023) est plus faible que la moyenne.

3.2 Des refus de logements par le demandeur qui augmentent malgré un nombre d'attributions en baisse et une demande en hausse

3.2.1 Une stratégie à compléter sur les « travailleurs essentiels »

La loi fixe un socle d'objectifs¹⁵ pour l'office, avec notamment, depuis la loi du 27 janvier 2017, un objectif ambitieux d'attribution de 25 % de ménages du premier quartile de revenus hors QPV. Ces objectifs sont complétés en conférence intercommunale du logement : 33 à 35 % d'attributions à des ménages prioritaires hors QPV et 20 à 30 % d'attributions à des ménages actifs ou retraités à plus de 60 % des plafonds PLUS en QPV. La stratégie en matière d'attribution doit également tenir compte des objectifs de performance d'exploitation de l'office, en l'espèce veiller à limiter la vacance locative (objectif de vacance financière à 2,8 %). La gestion des attributions de logement est réalisée par des chargés de commercialisation qui exercent leurs missions au sein des agences de proximité et sont rattachés hiérarchiquement à la direction gestion locative et politiques sociales de l'OPH. Ils désignent les réservataires pour

¹⁴ L'enquête triennale est pilotée par l'USH régionale et ne concerne que les locataires du parc social. Selon Nantes Métropole Habitat, si des analyses devaient être effectuées pour les demandeurs, ce travail reviendrait plutôt aux gestionnaires du fichier commun.

¹⁵ Publics reconnus super-prioritaires dans le cadre d'une convention avec l'Etat (DALO, violences conjugales, sortie d'hébergement, bénéficiaires de la protection internationale).

l'attribution des logements, rapprochent l'offre et la demande¹⁶, réalisent l'instruction des demandes de logements et les contrôles de conformité des demandes d'un point de vue réglementaire et au regard de la charte d'attribution de l'office.

Le conseil d'administration a adopté le règlement intérieur de la commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) et, en juin 2023, une charte des attributions, qui a été publiée. La charte intègre les dernières évolutions prévues par la loi ELAN et la loi 3DS, à savoir l'examen de l'occupation des logements, le système de cotation de la demande et la gestion en flux. La conférence intercommunale du logement d'avril 2025 a mis en œuvre la notion de « travailleurs essentiels » introduite par la loi du 21 février 2022¹⁷, en listant les métiers concernés.

Une commission inter-bailleurs a été créée pour faciliter les attributions des logements remis en location. Elle réunit, au moins tous les deux mois, l'ensemble des bailleurs sociaux ayant du patrimoine dans le département, NMH y siège systématiquement. Lors de ces commissions, des orientations sont données pour prioriser certains publics.

On peut noter que l'État, membre de droit de la commission d'attribution et réservataire d'un contingent de logement, n'est pas représenté en séance à la commission d'attribution de NMH, à la différence des services de la ville de Nantes.

3.2.2 Outils : une cotation utilisée de façon accessoire

3.2.2.1 Outils techniques d'attributions : une mutualisation de la gestion du fichier à travers une association

Les outils d'attribution utilisés sont principalement :

- Imhoweb, mis à disposition par le CREHA Ouest, qui assure le rapprochement entre l'offre et la demande, la saisie de labellisations sur les demandes (au titre d'Action logement pour les salariés notamment), la désignation des réservataires, les inscriptions en commission d'attribution, l'enregistrement des décisions de la commission d'attribution, la réalisation des rapports d'attributions par réservataire ;
- les schémas et fiches d'occupation sociale, outil interne, qui offre une vue sur l'occupation d'un groupe d'habitations.

Dans le cadre du rapprochement entre l'offre et la demande, les agents de NMH instruisent les demandes par rapport à l'adéquation entre le profil des ménages (composition familiale, ressources, plafonds, demande externe ou mutation) et les caractéristiques du logement (adapté ou non, montant de loyers, accessibilité, etc.). La cotation est ensuite regardée pour pouvoir sélectionner les candidatures à contacter en priorité. La cotation permet en commission d'attribution, à situation similaire, de pouvoir éclairer la décision, si les membres

¹⁶ Pour les biens sans désignataire ou dans les cas où s'appliquent des droits de réservation délégués à NMH.

¹⁷ Article L. 441-1 du code de la construction et de l'habitation complété par l'article 78 de la loi n° 2022-217 du 21 février 2022 : « la convention intercommunale d'attribution fixe un objectif d'attributions aux demandeurs de logement exerçant une activité professionnelle qui ne peut être assurée en télétravail dans un secteur essentiel pour la continuité de la vie de la Nation. Les modalités de mise en œuvre du présent alinéa sont précisées par la conférence intercommunale du logement en fonction des besoins du territoire ».

de la commission le jugent nécessaire, sur la priorisation d'une situation. Cet outil est de plus en plus mobilisé par les membres de la commission pour l'aide à la décision en séance, tout en restant secondaire, notamment par rapport au critère de l'ancienneté de la demande. La cotation des demandes est visible dans les demandes de logements pour les demandeurs eux-mêmes et les professionnels en charge de l'instruction des demandes et sur l'écran présenté en commission d'attribution.

NMH n'a pas choisi de rendre anonyme la présentation des demandes en commission. D'autres bailleurs¹⁸ ont choisi de le faire afin d'éviter tout conflit d'intérêt et de ne pas introduire de biais dans la sélection. De même, d'autres bailleurs¹⁹ ont fait le choix de permettre à des habitants d'assister à une commission d'attribution afin de mieux faire comprendre le processus de sélection et de le rendre plus transparent. Cela a impliqué une modification du règlement intérieur de la commission prévoyant un engagement de confidentialité et l'interdiction pour un demandeur d'assister à la séance de la commission qui statue sur sa demande.

Dans le cadre d'opérations de réhabilitations, l'office est amené à co-construire des orientations de peuplement pour l'équilibre territorial avec ses partenaires de Nantes Métropole, les équipes de quartier et les réservataires.

3.2.2.2 Outil de rapprochement avec les demandeurs : la « location active » en projet

La location active permet au demandeur de devenir acteur de son choix de logement social. Il peut notamment postuler directement sur une offre sur le site Bienveo.fr²⁰. L'objectif est notamment de faire des quartiers QPV des quartiers « choisis » et de rendre le demandeur « acteur ». Cette pratique a été initiée à titre expérimental en juillet 2019 dans le cadre de la conférence intercommunale du logement. Progressivement, l'expérimentation a été étendue à tous les QPV mais les bilans ont fait ressortir les limites suivantes : un site peu connu du grand public, des demandes qui ne correspondent pas au public « cible », des difficultés d'interface avec les outils métiers des bailleurs. Les limites de cette expérimentation conduisent NMH à être plus intéressé par le projet du CREHA Ouest pour disposer d'un outil de location active directement via l'outil mis à disposition par cet organisme. En outre, NMH considère que le fait de restreindre l'offre visible uniquement à l'offre en QPV ne permettait pas de rendre compte de la diversité des produits logements, limitant l'attractivité de la plateforme.

NMH ne dispose pas de bourses d'échange de logements mais le programme d'actions 2025-2030 de la CIL en prévoit l'étude. À ce jour, la réglementation en matière d'échange de logements sociaux est très restrictive²¹. Une simplification du cadre juridique permettrait de mettre en place plus facilement ce type d'outil.

¹⁸ Par exemple, à la ville d'Aubervilliers et à la Société anonyme de construction de la ville de Lyon.

¹⁹ Ville de Paris, depuis 2015.

²⁰ Il existe aussi le site Al'in pour Action logement et parfois des offres sur le site immobilier de Ouest France.

²¹ L'article L. 442-3-5 du CCH précise que les conditions suivantes doivent être réunies : les deux ménages habitent un logement loué vide ; ils en font la demande au bailleur ; les 2 logements appartiennent au même bailleur et sont loués dans le même ensemble immobilier ; l'une des 2 familles compte au moins 3 enfants ; l'échange permet à la famille la plus nombreuse d'occuper un logement de plus grande surface.

3.2.2.3 La grille de cotation, une aide à la décision, utilisée de façon supplétive

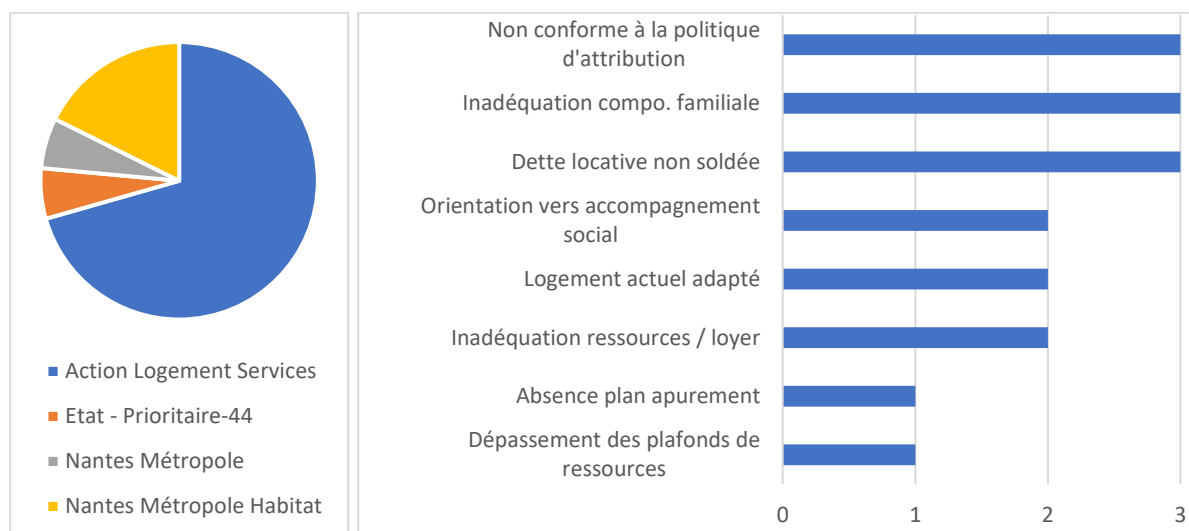
Conformément à la loi Elan du 2017²², la conférence intercommunale du logement de Nantes Métropole a adopté en 2023 une grille de cotation des demandes. Cette grille est effectivement utilisée depuis 2024 par la commission d'attribution de Nantes Métropole, mais uniquement comme outil d'aide à la décision, de façon supplétive, lorsqu'elle permet de choisir entre des dossiers dont les caractéristiques sont très proches.

Un des principaux critères²³ reste l'ancienneté de la demande, critère paramétré par l'office pour classer les trois dossiers présentés à la commission sur l'application informatique Imhoweb du CREHA. Une utilisation plus systématique de la grille de cotation pourrait poser des difficultés, au regard du caractère déclaratif de certains critères comme par exemple celui de l'éloignement du lieu de travail. Lors de vérifications a posteriori, le nouveau logement demandé se révèle parfois plus éloigné du lieu de travail que l'ancien logement. Certains demandeurs utilisent parfois des motifs inexacts pour favoriser une demande essentiellement motivée par le souhait de changer d'environnement lorsqu'ils résident dans un immeuble avec des problèmes d'insécurité. Ces derniers peuvent varier en fonction de la situation et seraient difficiles à intégrer dans une grille de cotation. Cela aurait en outre pour effet d'aggraver la vacance commerciale dans ces immeubles, par ailleurs parfois récemment rénovés.

Par ailleurs, les attributaires peuvent avoir leur propre grille de cotation, dont le résultat ne correspond pas forcément avec celui de la grille de l'EPCI, ni avec le critère privilégié par la commission d'attribution de NMH, l'ancienneté, ce qui peut conduire à des modifications de l'ordre des candidats présentés par le réservataire. Cette modification s'opère notamment sur les dossiers sélectionnés par Action logement, dont le barème est construit suivant une logique différente de celle de la commission d'attribution et du barème de la CIL. Le barème d'Action logement favorise en effet les demandeurs de moins de 30 ans et les mutations professionnelles, y compris lorsque l'ancienneté de la demande est faible.

²² La loi Elan modifie l'article L. 441-2-8 du code de la construction et de l'habitation afin de rendre obligatoire un système de cotation sur le territoire des EPCI tenus de se doter d'un Plan local de l'habitat. À ce titre, Nantes Métropole est concerné. Initialement prévue pour mise en œuvre avant le 31 décembre 2021, la date butoir a été reportée au 31 décembre 2023 par le décret du 30 juillet 2021.

²³ Le taux d'effort, la composition familiale et la stratégie de peuplement sont aussi examinés.

Graphique n° 17 : Non attributions par désignataire et motif en 2024

Source : CRC d'après NMH

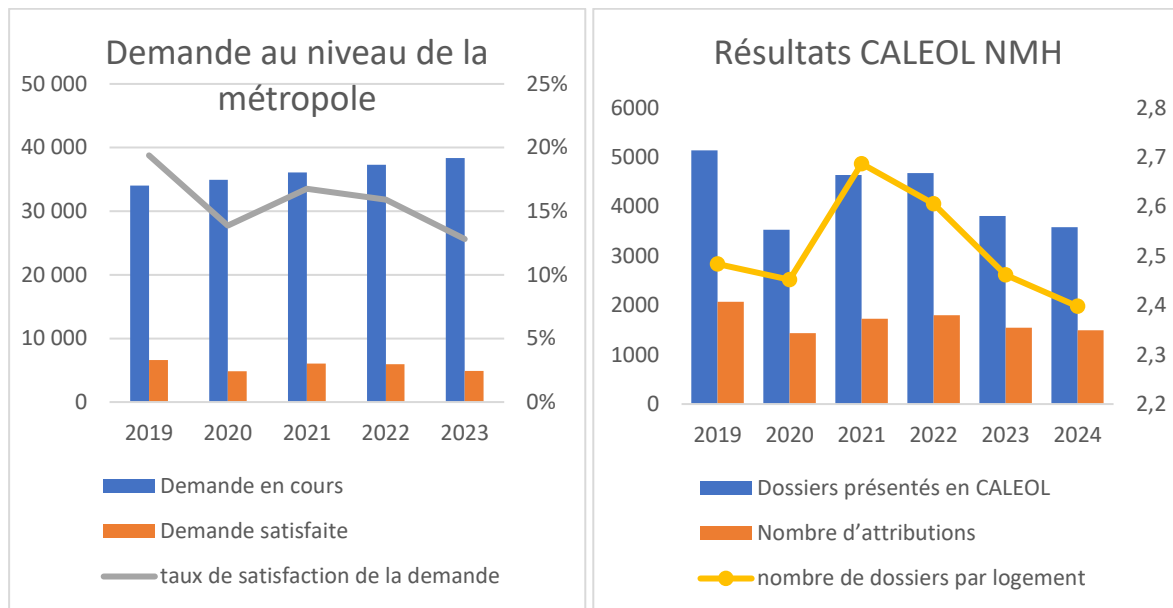
Lorsque l'écart entre la proposition du réservataire et la doctrine de la commission d'attribution est trop important, la commission peut prendre une décision de non-attribution, assez rare, de l'ordre d'une par mois en moyenne. Cela peut être le cas par exemple lorsque le candidat présenté au titre de son statut de salarié par Action logement est très proche de l'âge de la retraite et dont la diminution prévisible des revenus risque de faire monter le taux d'effort²⁴ à brève échéance au-delà du raisonnable. La même différence peut s'opérer avec la priorisation des dossiers sur le contingent réservé aux agents publics, pour lesquels la mutation géographique est plus importante que l'ancienneté de la demande. Les non-attributions à des candidats concernent principalement ceux d'Action logement (12 cas) et les motifs suivants : non-conformité à la politique d'attribution, inadéquation de composition familiale, dette locative non soldée. En réponse aux observations provisoires, Action logement indique que ses services poursuivront leur participation à la commission d'attribution et se rapprocheront de ceux de NMH afin d'explicitier les motifs des non attributions pour inadéquation de composition familiale et d'échanger sur les cas particuliers de dette non soldée.

3.2.3 Résultats : un nombre d'attributions en baisse mais un taux de refus des demandeurs de logements qui augmente

3.2.3.1 Un nombre d'attributions en baisse alors que la demande augmente

En 2024, NMH représente 29 % du total des attributions de logement sociaux à Nantes Métropole. Chaque année, l'office réalise un bilan des attributions en commission d'attribution. Depuis 2019, le nombre de dossiers présentés et le nombre d'attributions baissent, malgré la hausse de la demande sur le territoire de l'EPCI.

²⁴ Loyer en proportion des revenus.

Graphique n° 18 : Demande métropolitaine et résultats de la commission d'attribution

Source : CRC d'après NMH

Le nombre de dossiers par logement est en légère baisse sur la période, passant de 2,48 en 2019 à 2,39 en 2024. Le nombre de dossier doit être de trois par logement, sauf pour les publics prioritaires sur le quota de l'Etat²⁵. Par ailleurs, l'office dépend des dossiers sélectionnés par les réservataires (Nantes Métropole, Etat – fonctionnaires, Action logement), qui ne proposent pas toujours trois dossiers. L'office envisage à titre dérogatoire un passage en candidature unique au regard des difficultés de captation de candidats sur certains logements difficiles à louer en raison de leur environnement, sous réserve de l'autorisation préfectorale et de l'inscription dans la charte d'attributions. La dérogation serait circonscrite aux logements ayant les caractéristiques suivantes : situés en QPV, délai de vacance commerciale moyen supérieur à un mois, taux de vacance (commerciale et technique) supérieur ou égal à 4 %. Cette évolution permettrait de régulariser la pratique du « puzzle » par laquelle l'office présente les mêmes candidats sur plusieurs offres, ce qui respecte formellement la norme des trois candidats par offre mais correspond en réalité à des candidatures uniques.

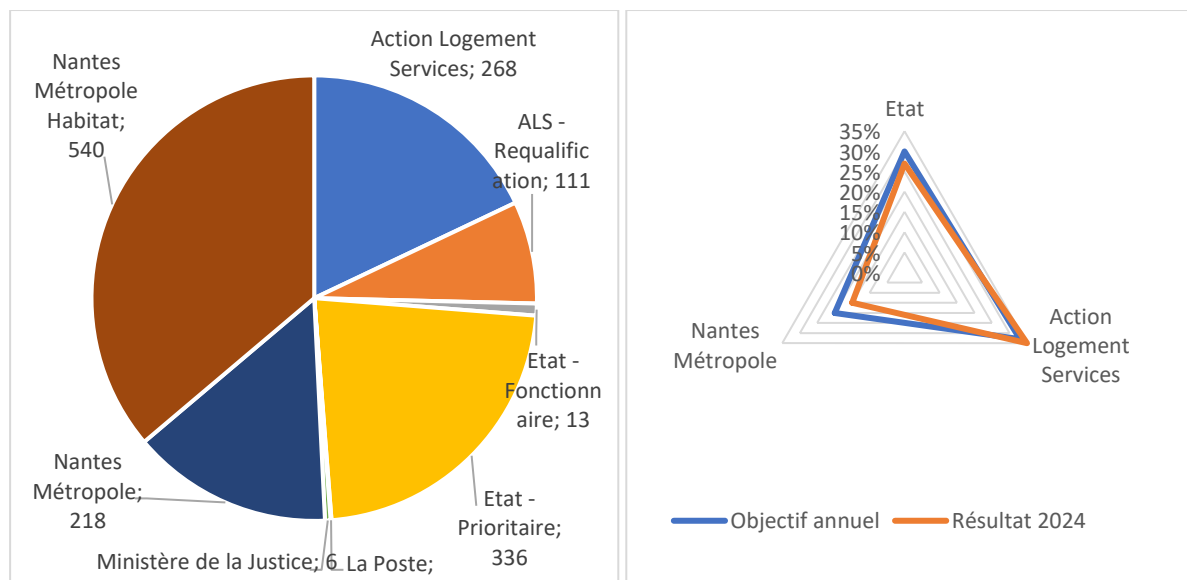
En 2024, la répartition des attributions par contingents laisse à NMH 36 % de logements pour lesquels l'office procède à la désignation effective. Dans le cadre de la gestion en flux mise en œuvre depuis 2024²⁶, les logements ne sont plus individuellement attribués à un réservataire mais globalisés et attribués aux candidats des réservataires en essayant de respecter leur quote-part sur l'année. Ce dispositif est plus souple ce qui devrait permettre de réduire la vacance mais il conduit à des résultats parfois en écart avec les quotes-parts. En 2024, les attributions sur les contingents de l'Etat et de Nantes Métropole ont été inférieures à l'objectif mais celles en faveur d'Action logement ont dépassé l'objectif. Le dispositif est toutefois plus complexe en gestion et a conduit à faire évoluer outil Imhoweb pour en faciliter les opérations. Le nombre d'attributions au titre du DALO est en hausse, passant de 68 en 2019 à 95 en 2024.

²⁵ DALO, violences conjugales, sortants d'hébergement et bénéficiaires de la protection internationale.

²⁶ La loi Elan a généralisé au 24 novembre 2023 la gestion en flux, adoptée par NMH depuis 2024.

Dans la mesure où l'EPCI délègue ses droits de réservation aux communes, l'office travaille en direct avec ces dernières selon les modalités prédéfinies dans la convention 2024-2026. La plupart des communes ont choisi la gestion semi-déléguée sans prospection par la commune, sauf Sautron et Orvault, qui assurent la prospection pour la relocation et le neuf²⁷.

Graphique n° 19 : Attributions en 2024 par contingent

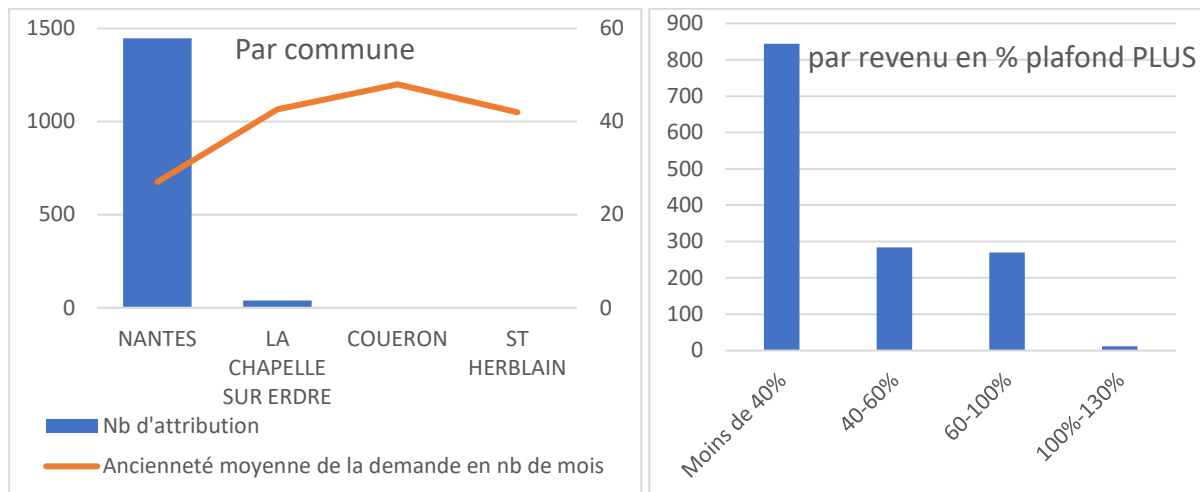


Source : CRC d'après NMH

La répartition géographique des attributions est très dépendante de la localisation du parc de logements NMH, encore très largement nantais. Pour les 4 % de logements attribués hors de Nantes en 2024, l'ancienneté moyenne de la demande augmente fortement, en lien avec l'attractivité supérieure des logements hors de Nantes, moins souvent situés en QPV. En 2024, la majorité des attributions l'ont été à des ménages aux revenus inférieur à 40 % du plafond applicable aux logements financés avec le PLUS (prêt locatif à usage social)²⁸.

²⁷ Saint-Herblain et Bouaye assurent la prospection pour le neuf uniquement.

²⁸ 22 642 € par an pour une personne seule, soit 9 056 €, ou 30 238 € pour deux personnes, soit 12 095 €.

Graphique n° 20 : Attributions de NMH par commune et par profil de ménage en 2024

Source : CRC d'après NMH (hors Indre, pour l'attribution par commune, non significatif avec une seule attribution)

3.2.3.2 Un objectif d'attribution de logements hors QPV pour les ménages fragiles difficile à atteindre

Le taux d'attribution hors QPV à des ménages du premier quartile de revenus²⁹, fixés à 25 %³⁰ par la loi du 27 janvier 2017, n'est pas atteint par NMH, (22 % en 2024, en progression par rapport à 2019 mais qui stagne depuis), mais est supérieur au taux pour l'ensemble des bailleurs sociaux de l'EPCI (17,2 %). De plus, la convention intercommunale d'attributions a prévu en 2018 une mise en œuvre progressive de l'objectif légal (20 % en 2024 et 25 % en 2030), le palier 2024 étant respecté par NMH. Néanmoins, cette adaptation locale de l'objectif légal, décidée dans la convention interdépartementale d'attribution du 1^{er} mars 2019, n'est plus prévue par la loi depuis le 23 novembre 2018³¹. Le parc existant étant majoritairement en QPV et avec très peu de rotation hors QPV, NMH compte sur la réservation de 25 % des logements des programmes neufs au premier quartile pour atteindre ces objectifs. Néanmoins, il y a peu de demandes du 1^{er} quartile après instruction et les loyers de ce type de logement ne permettent pas de positionner les ménages les plus précaires avec des restes-pour vivre estimés suffisants. La loi prévoit que lorsque l'objectif fixé au bailleur n'est pas atteint le préfet procède à l'attribution de ces logements aux publics concernés jusqu'à ce que le flux annuel décompté sur les douze mois précédents atteigne l'objectif assigné au bailleur. Cette disposition n'a pas été mise en œuvre pour NMH.

²⁹ Les revenus pris en compte sont en effet ceux des seuls demandeurs d'un logement social et non pas ceux de l'ensemble de la population de l'EPCI.

³⁰ Y compris ou à des personnes relogées dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain.

³¹ Article 70 de la loi Egalité et citoyenneté du 27 janvier 2017. Ce taux pouvait être modulé localement par la conférence intercommunale du logement (CIL). La loi ÉLAN du 23 novembre 2018 a supprimé cette possibilité.

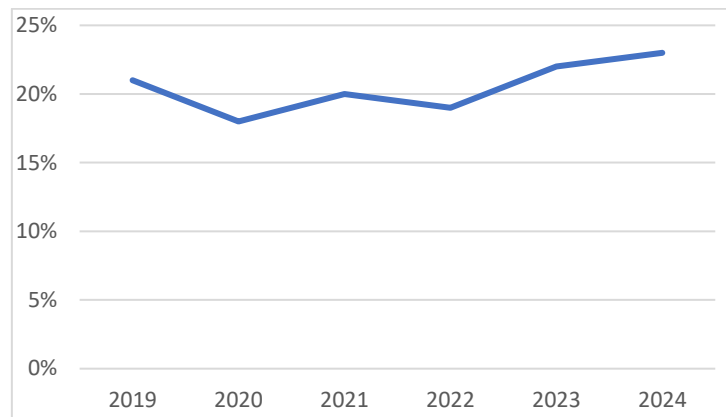
Le seuil des ressources des demandeurs de logement social du premier quartile correspond au « niveau de ressources le plus élevé du quartile des demandeurs aux ressources les plus faibles parmi les demandeurs d'un logement social ». Il est calculé à partir des déclarations des ménages ayant déposé une demande de logement social. L'office estime que celles-ci sont artificiellement minorées. Il observe qu'en cours d'instruction certains ménages relevant, a priori, du premier quartile ne le sont plus après mise à jour des ressources. Afin d'identifier les ménages les plus précaires, l'office estime plus efficient de retenir un indicateur indexé sur le seuil de pauvreté par exemple. NMH a demandé l'attribution des logements à loyers accessibles au profit de ménages du second quartile pour les ménages seniors et les bénéficiaires de l'allocation adulte handicapé considérant l'exposition de ces publics à la précarité économique malgré des ressources supérieures au seuil du premier quartile. Cette dérogation a été obtenue pour les logements fléchés « adaptation de la société au vieillissement », NMH espère son extension sur tout son patrimoine.

La chambre considère qu'une telle évolution ne serait légale qu'à condition que la conférence intercommunale mette en œuvre la différenciation des objectifs entre bailleurs prévue par la loi. Or une telle perspective semble peu réaliste, elle reviendrait à minorer la cible du principal bailleur de la métropole, plus spécialisé que les autres dans la gestion des ménages du premier quartile, et à majorer la cible des autres bailleurs, dont certes la part du parc hors QPV est plus importante mais dont les niveaux de loyers risquent de ne pas être cohérents avec le taux d'effort admissible pour des ménages du premier quartile. L'ajustement de la stratégie poursuivie pourrait passer par la redéfinition du premier quartile en fonction de tous les ménages de l'EPCI plutôt qu'uniquement les demandeurs de logements sociaux. Une telle évolution nécessiterait toutefois une évolution législative. En réponse aux observations provisoires, Nantes Métropole indique qu'une réflexion sur une nouvelle politique de loyers permettant une meilleure accessibilité des logements sociaux hors QPV est prévue dans la convention intercommunale d'attribution 2025-2030.

3.2.3.3 Une hausse des refus des propositions de logements par les demandeurs à maîtriser, notamment par la cotation

Le taux de refus des propositions de logements par les demandeurs est en hausse, passant de 21 % en 2019 à 23 % en 2024, malgré la hausse du nombre de demandes. Ces refus diffèrent la location du logement et ont un coût administratif pour l'office. Leur régulation est un enjeu de performance et d'équité, vis-à-vis des demandeurs dont le dossier n'a pas été sélectionné mais qui auraient accepté le logement.

Depuis 2024, l'office procède à une analyse des refus de logements par le demandeur choisi en commission d'attribution. Les refus concernent l'ensemble des contingents. Les principaux motifs invoqués sont l'inadaptation des caractéristiques du logement (20 %), puis l'environnement – tranquillité, sécurité (14 %) et la localisation (14 %). Les refus sont fréquemment liés à la localisation du bien en QPV, notamment sur certaines adresses dont l'attractivité est faible. On peut noter que 23 % des refus sont non motivés.

Graphique n° 21 : Taux de refus de logement attribué

Source: CRC d'après NMH

Face à la hausse des refus, l'office poursuit ses initiatives de visites avant passage en commission d'attribution et de portes ouvertes dans le cadre des livraisons neuves ou de livraisons d'opération de réhabilitation. Si la cotation prévoit déjà une pénalisation des refus, elle n'est pas forcément dissuasive³² et ne distingue pas les refus non motivés (23 % des cas) des refus motivés : aucune pénalité au premier refus post-commission, même non motivé, - 15 points pendant 24 mois pour deux à trois refus. En réponse aux observations provisoires, l'office indique qu'une évaluation de la grille de cotation va être menée ; Nantes Métropole indique que le sujet des refus fera l'objet d'une attention particulière. Nantes Métropole ajoute que la location active – où le demandeur se positionne sur un logement - sera aussi développée pour réduire les refus.

Recommandation n° 4. : Proposer à Nantes Métropole une révision de la cotation afin de limiter davantage les refus de proposition de logement par les demandeurs, notamment lorsque les refus ne sont pas motivés.

3.3 Gestion locative : un examen très limité de la situation des occupants

3.3.1 Un examen de la situation des occupants complexe à mettre en œuvre et aux résultats limités

La loi n° 96-162 du 4 mars 1996 prévoit une enquête statistique tous les deux ans sur les revenus des locataires du parc social (enquête OPS) et une enquête annuelle sur les revenus des locataires dépassant de 20 % le plafond (enquête SLS), devant payer un surloyer de solidarité. Une enquête est réalisée chaque année afin de calculer le SLS. NMH confie la réalisation de l'enquête à un prestataire, pour un montant de 105 490 € sur deux ans (enquête SLS+OPS). Le recueil des avis d'imposition par les services du bailleur pourrait être facilité et fiabilisé si une disposition juridique permettait une transmission directe par les services fiscaux.

³² Le demandeur ayant la cotation la plus importante sur Nantes Métropole dispose de 74 points de cotation, la médiane s'élève à 20 points.

Dans les zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande de logement, - Nantes Métropole est à ce titre concerné - les locataires peuvent perdre leur droit au maintien dans les lieux si leurs ressources, déclarées via l'enquête annuelle de supplément de loyer de solidarité (SLS), dépassent un certain niveau³³. Concrètement, sont concernés les locataires qui ont des ressources supérieures à 150 % du plafond pour l'attribution d'un logement financé par un prêt locatif social (PLS), deux années consécutives. Ce niveau est relativement élevé, il est de 87 715 € par an pour un ménage de quatre personnes. Ne peuvent perdre leur droit au maintien dans les lieux les locataires de plus de 65 ans, qui présentent un handicap ou qui ont une personne à leur charge présentant un handicap, qui vivent dans un logement situé en QPV ou qui résidaient au 31 décembre 2014 dans un quartier situé en ZUS non classé en QPV.

Nantes Métropole Habitat n'a pas eu à notifier de perte de droit au maintien sur la période 2019-2024, n'ayant pas identifié de ménage dépassant les plafonds deux années consécutives. Néanmoins, sur les 43 ménages dépassant le plafond de ressources d'attribution dont la CALEOL de septembre 2023 a examiné la situation, cinq ménages avaient des revenus annuels supérieurs à 50 000 € dont un ménage approchant les 80 000 €. Dans ce dernier cas, le revenu fiscal est peu représentatif de la situation financière du ménage, qui dispose d'un important patrimoine professionnel (gérance de cinq sociétés au patrimoine et au résultat significatif, dont quatre SCI), dont les bénéfices ne sont pas intégrés au revenu du ménage, du fait de leur affectation aux réserves de la holding personnelle. Le logement occupé se situant hors QPV, la contribution de ce ménage à la mixité des immeubles est d'un intérêt limité pour l'office. Si le plafond de ressources pour le maintien dans le logement (150 % du plafond du PLS) était abaissé à 120 %, comme l'envisageait la proposition de loi « portant fin du maintien à vie dans le logement social » déposée à l'Assemblée nationale le 4 février 2025³⁴, le nombre de logements concernés par la mesure serait de 24 au maximum, ce qui représente une faible part du parc mais permettrait de mettre fin à des situations peu efficaces, voire à des optimisations. Cela permettrait de limiter la tendance à la hausse du nombre des locataires assujettis au surloyer, qui passent de 243 à 270 entre 2019 et 2024.

La loi « Elan » du 23 novembre 2018 prévoit un examen de la situation des locataires en commission d'attribution des logements et d'examen de l'occupation des logements (CALEOL) dans les zones géographiques se caractérisant par un déséquilibre important entre l'offre et la demande, ce qui est le cas de Nantes Métropole. Le bailleur social doit examiner les conditions d'occupation des logements tous les trois ans à compter de la date de signature du contrat de location. L'office a procédé à cet examen en 2023 pour 601 dossiers, sans en tirer de marges de manœuvres significatives et a suspendu cet examen en 2024 afin d'en revoir la méthode, il devrait reprendre en 2025. La suspension de l'examen fait suite aux difficultés rencontrées en 2023 dans la mise en œuvre de ce dispositif. En effet, il concerne un nombre très élevé de locataires, pour lesquels les informations ne sont mises à jour que tous les deux ans (enquête OPS). Les nombreux critères octroyant un droit au maintien et le faible nombre de logements disponibles rendent peu pertinente l'émission d'un avis dans de nombreux cas. Néanmoins, l'examen de l'occupation reste utile, notamment pour réduire les situations de sous-occupation. En 2024, des personnes seules occupent 3 % des logements de 6 pièces, 7 % des logements de cinq pièces et 14 % des logements de quatre pièces. Au total, le nombre de logements en sous occupation excède celui de ceux en suroccupation, de 53 logements, l'écart s'est toutefois réduit depuis 2019.

³³ Article L. 442-3-3 du CCH.

³⁴ Retirée le 31 mars 2025.

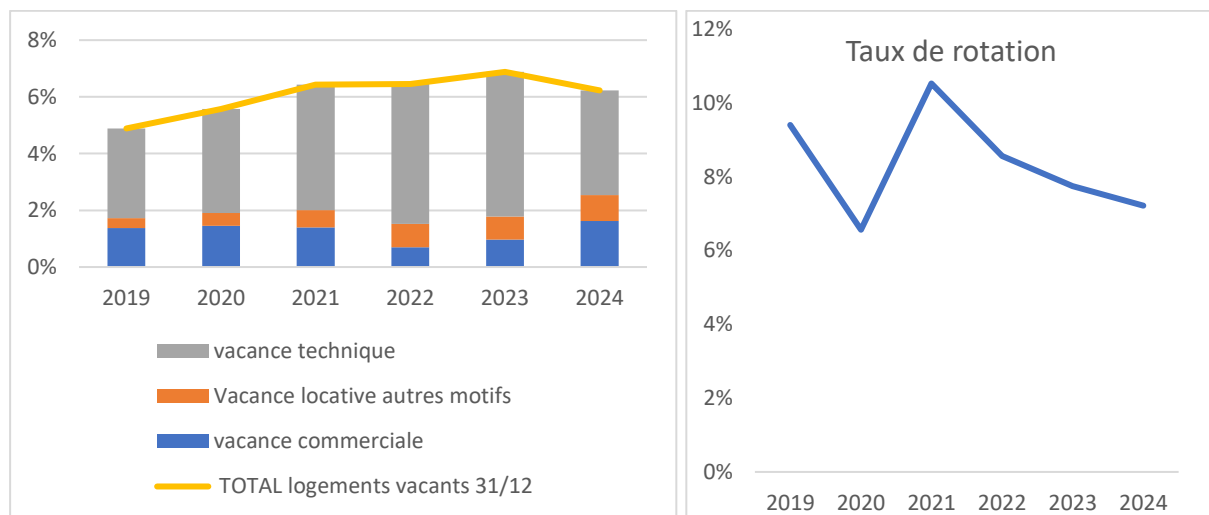
L'office n'est pas en mesure de vérifier si certains de ses locataires sont propriétaires d'une résidence secondaire. Afin de fiabiliser cette information, que l'office ne demande pas aujourd'hui à ses locataires, une disposition juridique serait nécessaire pour permettre à l'office d'avoir accès à cette information à partir des fichiers fiscaux. Ce type de situations gagnerait à alimenter la partie de la commission d'attributions consacrée à l'occupation du logement. Sous réserve du volume identifié, cela permettrait de faire augmenter le taux de rotation des logements, aujourd'hui faible et en baisse.

NMH se caractérise par une ancienneté significative des locataires, 38 % ont plus de 10 ans d'ancienneté (dont 20 points de plus de 20 ans d'ancienneté), mais similaire à celle de la moyenne nationale dans les zones de même type (A). Cette ancienneté est valorisée par le bailleur à travers un bonus fidélité mis en place en 2019, qui consiste à financer jusqu'à 90 % des travaux d'amélioration de l'intérieur du logement. Ce dispositif fait l'objet d'une forte demande et a dû être suspendu en 2024 à la suite des retards pris dans la période de covid de 2020.

3.3.2 Une vacance en hausse et une rotation des logements en baisse

La vacance des logements est en hausse depuis 2019, cela concerne notamment la vacance technique, qui reflète la hausse des travaux. La vacance commerciale est pour l'essentiel concentrée sur un nombre réduit d'immeubles qui pâtissent de problèmes d'environnement.

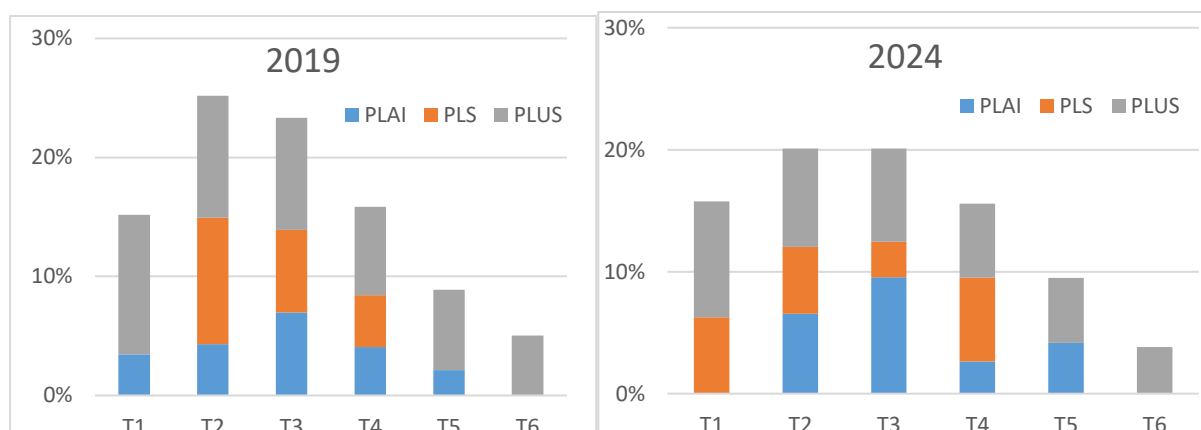
Graphique n° 22 : Évolution de la vacance et taux de rotation



Source : CRC d'après NMH La méthode de calcul du taux de rotation a été revue fin 2022 : sorties de l'année / nb de logements occupés au 31/12 de la même année ; Définition antérieure : Nb d'attributions de l'année / nb de logements occupés au 31/12 de la même année).

La rotation des logements³⁵ est en baisse depuis 2019, notamment pour les T2 et T3. Pour les T2, la part de ce type de logement dans le parc de NMH étant moins importante que leur part dans la demande, la faible rotation sur ce segment vient renforcer le manque de T2. La baisse de la rotation des logements traduit les difficultés des locataires du parc de l'office à poursuivre leur parcours résidentiel, dans le parc privé, ou même dans le parc des autres bailleurs sociaux, dont les loyers sont plus élevés.

Graphique n° 23 : Rotation des logements par type



Source : CRC d'après NMH

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Le nombre d'attributions baisse, conséquence d'une offre réduite par rapport à la hausse de la demande. Ni la création de logements, faible chaque année, ni la rotation du parc existant, en baisse, ne sont suffisants pour absorber la hausse de la demande. L'examen de la situation des occupants est très limité, il ne permet pas d'améliorer la rotation des logements et d'activer des parcours résidentiels. Les moyens de l'office sont limités compte tenu de l'absence de communication des données fiscales sur le revenu ou le patrimoine financier ou immobilier des locataires

La cotation de la demande en fonction des critères arrêtés par la conférence intercommunale n'est pas systématiquement utilisée pour les attributions, la commission d'attribution privilégiant notamment l'ancienneté de la demande. Les orientations de la commission ne correspondent pas toujours à la logique de sélection des demandeurs des désignataires, notamment pour Action logement, ce qui peut conduire à des non attributions.

Le taux de refus par les demandeurs des propositions de logement (23 %) est élevé pour une métropole au marché immobilier tendu. Il est en outre en hausse malgré l'accroissement du nombre de demandes. Ces refus diffèrent la location du logement et ont un coût administratif pour l'office. Leur régulation est un enjeu de performance et d'équité, vis-à-vis des demandeurs dont le dossier n'a pas été sélectionné mais qui auraient accepté le logement. La chambre invite l'office à proposer à Nantes Métropole une majoration de la pénalité en cas de refus non motivé (23 % des cas), qui pourrait être utilement doublée et appliquée dès le premier refus.

³⁵ Nombre de logements libérés au cours de l'année / nombre de logements occupés du parc en fin d'année.

4 PRISE EN COMPTE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE

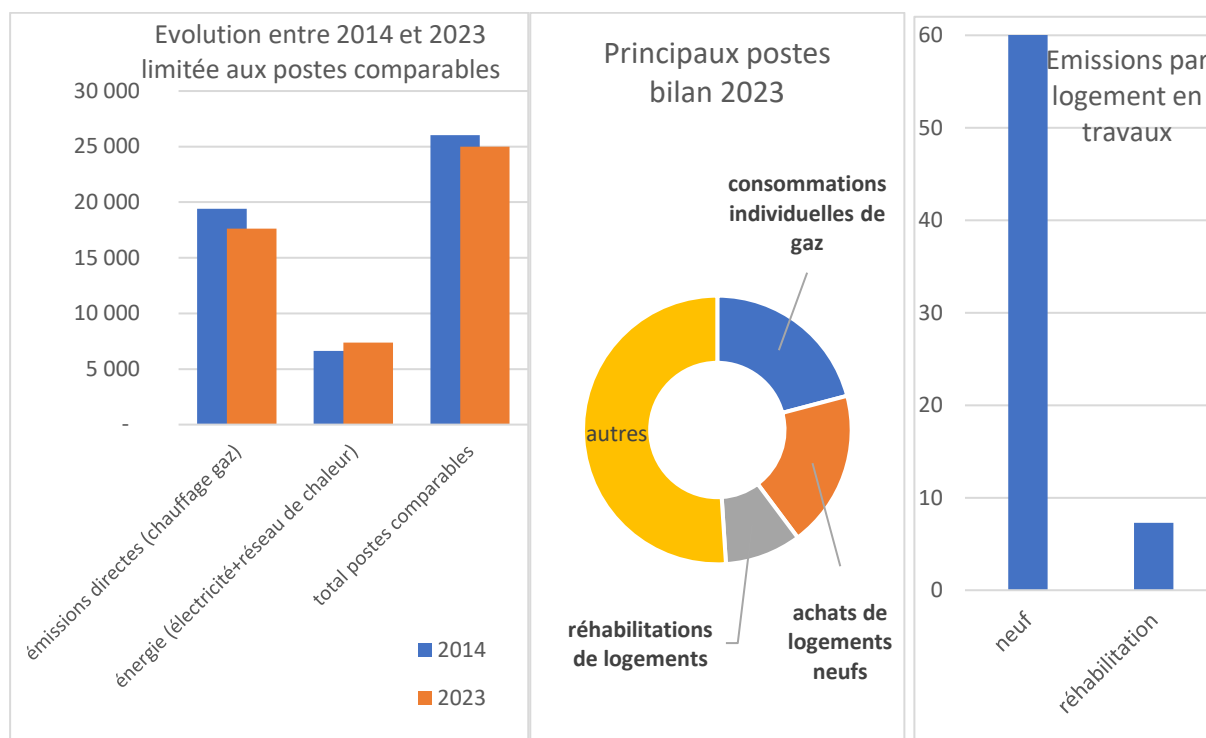
4.1 Des résultats du bilans de gaz à effet de serre à intégrer dans la stratégie patrimoniale

Soumis à la loi Grenelle II du 12 juillet 2010 (Article 75)³⁶, les offices publics d'habitat dont les effectifs dépassent 250 salariés, ce qui est le cas de NMH, doivent réaliser un bilan de leurs émissions de gaz à effet de serre tous les quatre ans, depuis 2011. NMH a réalisé des bilans en 2016 et en 2024, respectivement sur les années 2014 et 2023. Les bilans ont été publiés sur le [site](#) de l'ADEME, il manque néanmoins pour le dernier bilan la partie relative au plan d'actions, qui devra notamment fixer la cible de baisse des émissions de l'office, en cohérence avec la stratégie nationale bas carbone³⁷. Les bilans 2016 et 2024 ne sont pas directement comparables le champ étant plus exhaustif en 2024, une présentation complémentaire des résultats 2023 au format 2016 aurait permis d'apprécier la trajectoire de l'office.

Une fois restreintes par la chambre aux champs les plus comparables, les émissions sont en hausse pour les émissions indirectes liées à l'énergie (+ 11 %) et en baisse pour les émissions directes (- 9 %), le total, restreint à ce périmètre comparable, est en baisse de 4 %. Le nouveau bilan a été étendu à la troisième catégorie d'émissions de gaz à effet de serre (« scope 3 »), conformément au décret du 11 juillet 2022. Sur le total d'émissions en 2023 (79 429 tonnes), une partie importante provient des consommations individuelles de gaz (16 600 tonnes) et des achats de logements neufs (15 000 tonnes). Les émissions par logement sont nettement plus importantes pour les logements neufs livrés (60 tonnes), que pour les logements réhabilités (7 tonnes). Dans le cadre de la trajectoire de transition écologique de l'office, l'importance des émissions liées à la construction gagnerait à être davantage prise en compte dans la fixation de l'objectif de production de logement. L'artificialisation des sols liée aux constructions neuves est aussi un critère qui devrait conduire à optimiser cette modalité de développement de l'offre, au regard de l'objectif de zéro artificialisation nette fixé par la loi climat et résilience du 22 août 2021.

³⁶ Et décret n° 2011-829 du 11 juillet 2011.

³⁷ Loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

Graphique n° 24 : Émissions de tonnes d'équivalent C02.

Source : CRC d'après NMH et [Bilans - Bilans GES](#) (tonnes d'équivalent C02)

Dans le cadre du plan stratégique de patrimoine 2025-2034, l'option « au fil de l'eau » déjà très ambitieuse par rapport aux réalisations sur les exercices récents (+ 450 logements neufs par an, contre 248 en 2023) est plus cohérente avec le respect des objectifs de transition écologique que celle « ambition renforcée » (+ 550 logements neufs par an). Les émissions de la construction par logement et par m² devraient être rappelés dans le plan stratégique de patrimoine. Les estimations disponibles indiquent qu'en moyenne les émissions de gaz à effet de serre d'un logement neuf sont de l'ordre de 1,3 tonne par m² sur l'ensemble du cycle de vie. Le plan stratégique de patrimoine pourrait indiquer quelle est la cible d'émissions de gaz à effet de serre par m² visée pour le neuf. La cible d'émissions par m² devra être cohérente avec la stratégie nationale bas carbone, introduite par la [loi n°2015-992 du 17 août 2015](#). Cette stratégie fixe ainsi à – 49 % la cible d'émissions du secteur des bâtiments en 2030 par rapport à 2015 et prévoit des indicateurs pour le logement neuf : émissions de gaz à effet sur l'ensemble de leur cycle de vie, stockage de carbone dans les produits de construction par m² de surface de plancher, part des déchets du bâtiment ayant une valorisation matière. La fixation d'une cible ambitieuse grâce à des options de construction peu carbonées est susceptible de générer un surcoût, mais ouvre aussi la possibilité de financements bonifiés, de la part des institutions publiques mais aussi des banques, qui ont désormais des objectifs de décarbonation de leur activité de prêt. En réponse aux observations provisoires, l'office indique qu'il a engagé un chiffrage de l'impact carbone du plan stratégique de patrimoine pour vérifier la trajectoire carbone prévue selon les deux scénarios de développement.

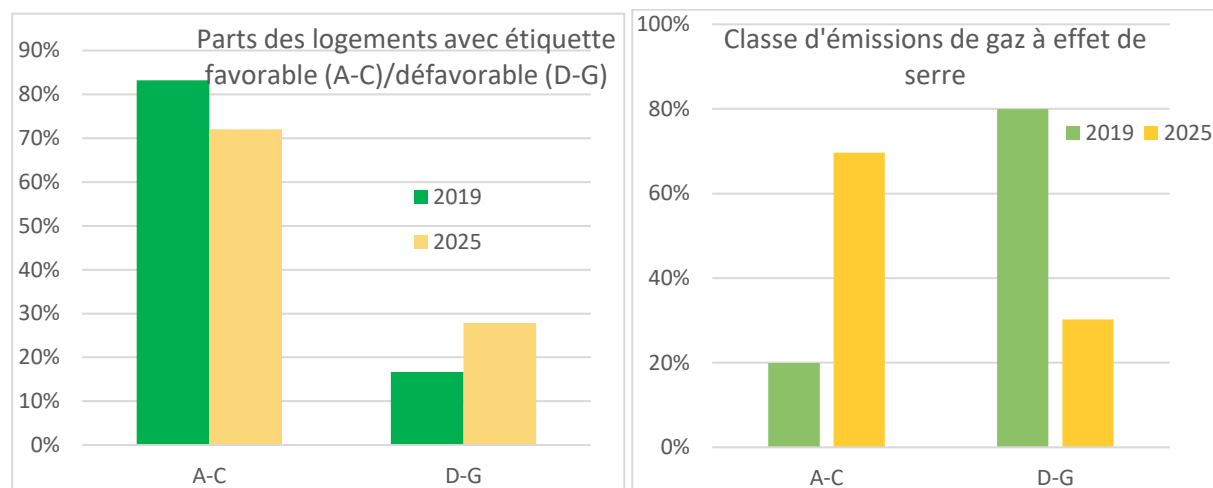
Recommandation n° 5. : Fixer dans le plan stratégique de patrimoine une trajectoire d'émissions de gaz à effet de serre cohérente avec la stratégie nationale bas carbone (loi n° 2015-992 du 17 août 2015), notamment en matière de logement neuf, avec une cible d'émissions par m².

4.2 Un parc locatif dont les travaux d'isolation sont programmés, mais une revalorisation des loyers à ajuster en cohérence

4.2.1 Une politique des loyers à mettre en cohérence avec la performance énergétique des logements

Entre 2019 et 2025, la part des logements avec une étiquette favorable (A-C) a diminué, dans un contexte où la méthode du diagnostic énergétique a été réformée, avec notamment un seuil plus exigeant pour la classe énergétique G. Néanmoins, l'évaluation des émissions de gaz à effet de serre du parc de logements évolue très favorablement entre 2019 et 2025, avec une inversion des proportions entre logements émissifs (classes D-F) et logements peu émissifs (classes A-C). Cette évolution s'explique par les travaux engagés sur les modes de chauffage et notamment l'extension du raccordement au réseau de chaleur urbain.

Graphique n° 25 : performance énergétique du parc 2019-2025



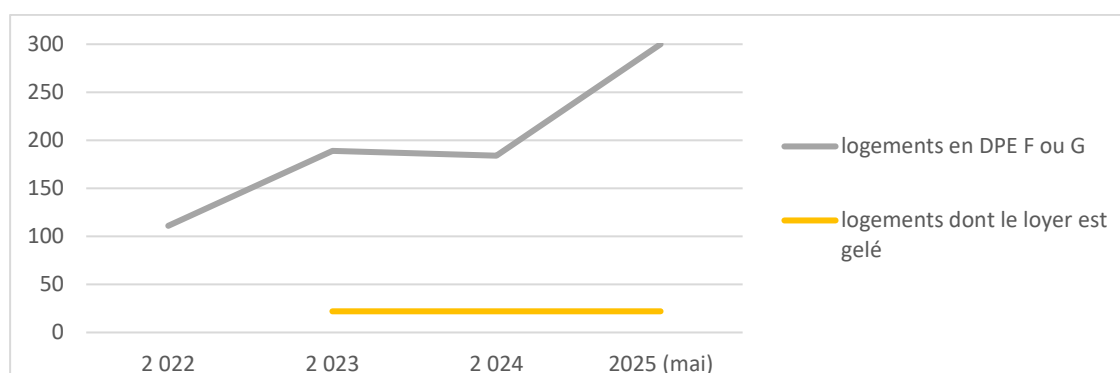
Source : CRC d'après NMH (données 2025 arrêtées en janvier ; réforme du DPE intervenue en 2021 : 77 % des logements ont un nouveau DPE).

La loi climat et résilience du 22 août 2021 (article 159) prévoit un gel des loyers pour les logements classés F ou G à partir du 22 août 2022. À compter de sa délibération sur la politique des loyers pour 2023, l'office indique que « conformément à la loi Climat, les loyers seront gelés pour les logements gérés par l'office » de classe F ou G. Les délibérations sur la politique de loyers pour 2023, 2024 et 2025 font état d'une très faible part de logements qui serait concernée par le gel des loyers, évoquant 22 logements identiques chaque année. Or

l'actualisation des DPE après leur réforme de juillet 2021 a abouti à classer F 103 logements en 2022, 182 en 2023 et 178 en 2024³⁸. L'information présentée au CA de 2022 à 2024 sous-estime fortement le nombre de logements qui auraient dû être concernés. L'office ayant appliqué le gel prévu par la loi à 22 locataires entre 2023 et 2025 au lieu d'environ 180, des réclamations pourraient être faites pour les autres logements qui auraient dû être concernés. L'incidence d'un gel des loyers est significative sur la période, au vu des fortes revalorisations : 2023 : + 2,9 %, 2024 : + 3,5 %, 2025 : + 3,3 %. L'incertitude soulevée par l'USH sur l'applicabilité directe de l'art. 159 de la loi climat et résilience de 2021 au parc social est sans incidence, l'office ayant choisi d'appliquer la loi, il doit le faire de la même façon pour tous ses locataires et faire évoluer leur nombre en fonction de la réévaluation des DPE, dès l'année où le nouveau DPE est délivré. En réponse aux observations provisoires, l'office indique qu'afin de renforcer la cohérence de sa politique de gel de loyer il a prévu, à compter de 2026, de définir le champ des logements concernés par le gel sur les données RPLS connues au moment du vote du budget primitif N+1, ce qui va dans le sens de la recommandation de la chambre.

Recommandation n° 6. : Mettre en cohérence avec les derniers diagnostics le champ du gel des loyers des logements peu performants au niveau énergétique (classés F et G).

Graphique n° 26 : Nombre de logements au DPE F ou G et nombre de gels de loyer



Source: CRC

La loi climat et résilience du 22 août 2021 (art. 160) prévoit une interdiction de louer les logements classés G à partir du 1^{er} janvier 2025. D'après le recensement de ses logements³⁹, l'office dispose en mai 2025 de 37 logements dans cette situation. Or la délibération sur la politique des loyers indique chaque année depuis 2023 que l'office n'a aucun logement classé G. L'information donnée aux administrateurs est inexacte, le recensement de l'office pour le RPLS en dénombre 8 en 2022, 7 en 2023 et 6 en 2024. L'office risque de ne pouvoir conclure de nouveaux baux ou des renouvellements de location sur ces logements, majorant la vacance et les pertes de loyers.

³⁸ Statistiques sur les logements depuis 2019 base RPLS transmises à la CRC (Q1-T03-03), confirmées dans le plan stratégique de patrimoine 2025-2034, page 28. En outre l'office a 5 logements classés G en 2025.

³⁹ Fichier communiqué à la date du 22 mai 2025.

À partir de 2034, ce sont les logements classés E qui seront interdits à la location, ce qui représente 1 864 logements en mai 2025. L'ambition de rénovation bas carbone de l'ensemble du parc représente un investissement estimé à plus d'un milliard d'euros, tandis que le diagnostic patrimonial classique identifie un besoin de 587 M€. Cependant, même en mobilisant au maximum les capacités financières, les marges de réinvestissement de l'office restent contraintes : 440 M€ dans le cadre d'un scénario « fil de l'eau » ; 535 M€ pour le scénario « intensification des ambitions », intégrant un soutien accru de la CGLLS et l'accélération de la construction neuve.

Le besoin de financement complémentaire classique est compris entre de 147 M€ par rapport au diagnostic patrimonial classique et 660 M€ par rapport à une rénovation bas carbone du parc. Ce dernier objectif paraît peu atteignable, le premier objectif nécessitant déjà une mobilisation importante de financements externes non acquis à ce stade.

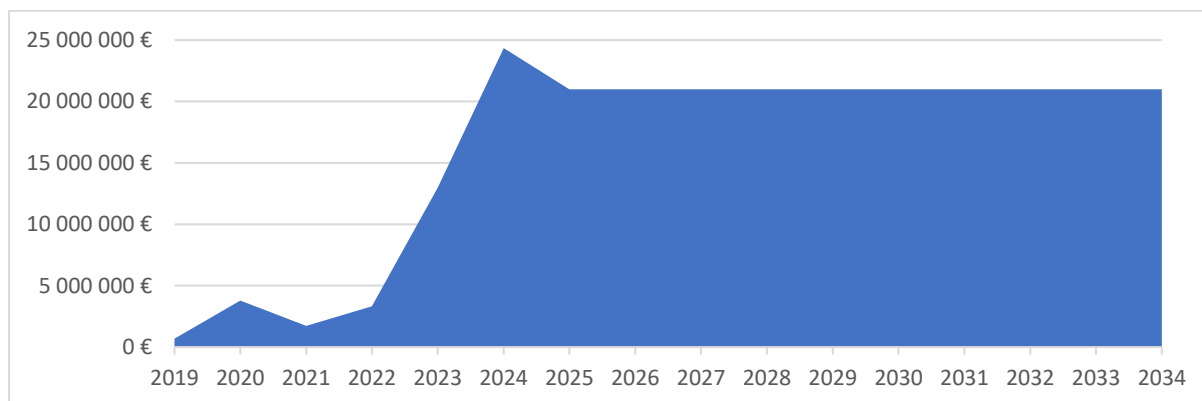
Pour maintenir la dynamique de ses produits locatifs, l'office va devoir consentir des investissements importants, à prioriser en fonction de l'étiquette énergétique des biens, et à articuler avec une politique de cession de biens énergivores dont le rendement locatif est globalement trop faible pour être conservés. L'office est ainsi contraint aujourd'hui d'envisager la démolition de logements individuels « pour lesquels les investissements de l'office ont été conséquents et s'avèrent désormais inefficients »⁴⁰.

4.2.2 Pour les logements de l'office, la montée en charge des travaux de rénovation énergétique est importante et ses perspectives adaptées aux besoins

Entre 2019 et 2024, les montants consacrés aux travaux de rénovation énergétique ont fortement progressé, passant de moins de 5 M€ à près de 25 M€, pour un total de logements rénovés de 2 975, soit un investissement moyen par logement de 15 747 €. Le taux des dépenses de rénovation énergétique sur les dépenses globales est de 38 % pour les travaux réalisés, pour les travaux projetés entre 2025 et 2034, il passerait à 46 % avec un budget prévisionnel estimatif de 210 M€⁴¹, soit 21 M€ par an en moyenne. L'effort de rénovation énergétique atteint en 2024 et projeté d'ici 2034 paraît cohérent avec les besoins. Les 14 520 logements déjà rénovés ou dont la rénovation est programmée d'ici 2034 permettent de couvrir les 6 475 logements de classe énergétique D à G recensés en 2025 et les deux tiers des logements classés C.

⁴⁰ PSP 2025-2034.

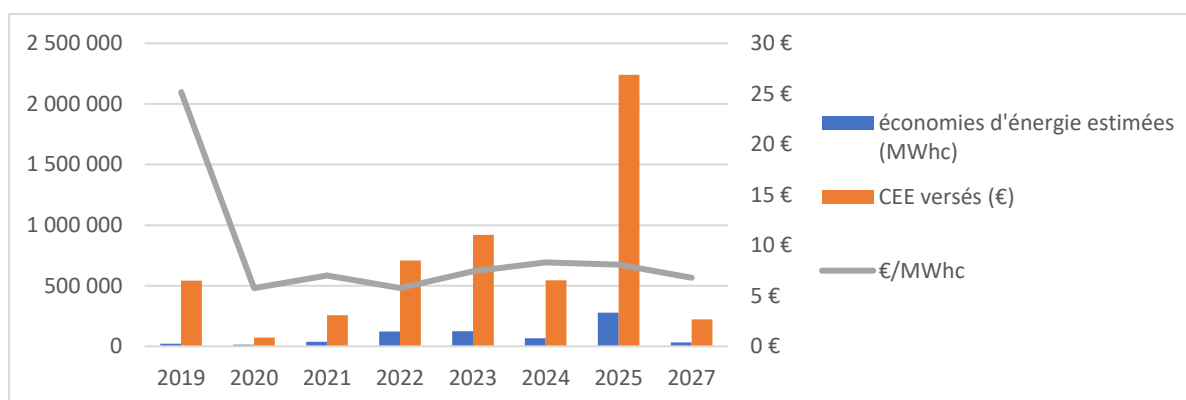
⁴¹ Scénario au fil de l'eau du PSP.

Graphique n° 27 : Montants des travaux de rénovation énergétique

Source : CRC d'après NMH (exécuté et prévisionnel)

4.2.3 Une utilisation significative du dispositif de certificats d'économie d'énergie

Une convention pilotée par l'Union sociale pour l'habitat des régions des Pays de la Loire - Normandie et Bretagne a été signée le 4 mars 2022 avec un obligé : EDF, pour la 5^e période (2022-2025), garantissant un prix de rachat des CEE sur toute la période. Cette convention permet d'assurer une meilleure visibilité budgétaire et d'optimiser la valorisation des actions. Afin d'assurer une gestion plus rigoureuse et conforme au cadre réglementaire, l'office a fait appel à une assistance à maîtrise d'ouvrage, un collaborateur est référent au sein de NMH pour coordonner les dossiers CEE. Lorsque les données sont disponibles, l'office a mesuré des économies d'énergies effectives sur les bâtiments ayant bénéficié de CEE, allant de 6 à 38 %, avec une moyenne à 11 %. Sur la période 2019-2025, le montant des CEE versés est de 5,3 M€.

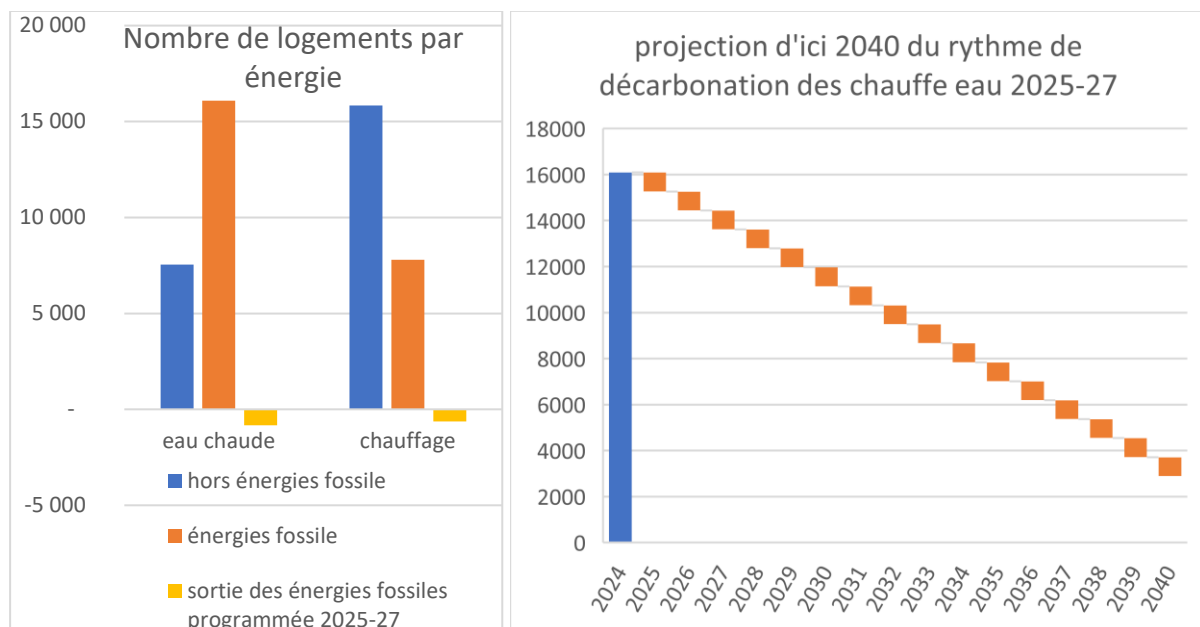
Graphique n° 28 : Économies d'énergie estimées et versements de CEE

Source : CRC d'après NMH (MWhc : mégawattheures cumac)

4.2.4 La mise en œuvre des règles de l'UE sur l'efficacité énergétique aura des conséquences financières significatives sur l'office et sur les locataires

La [directive européenne du 8 mai 2024 sur la performance énergétique des bâtiments](#) fixe un objectif de suppression des combustibles fossiles, dès sa transposition pour les nouveaux bâtiments, et d'ici 2040 pour les bâtiments existants. En 2023, la consommation de gaz est un des principaux postes d'émissions de gaz à effet de serre de l'office. Ce dernier a toutefois engagé une démarche de remplacement du chauffage et d'eau chaude au gaz par un raccordement au réseau de chaleur métropolitain. Ce dispositif de « changement de vecteur » concernera 732 logements après les travaux programmés entre 2025 et 2027. Cet effort reste toutefois encore très limité au regard de la part du parc utilisant le gaz. Si le rythme de ces travaux de changement de vecteur n'est pas fortement accéléré, notamment pour les chauffe-eaux, la majorité du parc restera dépendante des énergies fossiles. En effet, l'utilisation des énergies fossiles reste très majoritaire pour l'eau chaude (67 %). En projetant d'ici l'échéance de la directive du 8 mai 2024 le rythme de sortie des énergies fossiles pour le chauffage et l'eau chaude 2025-2027, l'office parviendrait à supprimer le chauffage au gaz en 2037 mais aurait encore de l'ordre de 3 000 logements, soit 13 % de son parc, dont le chauffe-eau est au gaz en 2040. Au total, malgré les travaux programmés d'ici 2027 la part des énergies fossiles sera de 64 % des logements pour l'eau chaude et de 31 % le chauffage, ce qui ne permettra pas d'éviter une hausse de charges significative du fait de l'assujettissement au marché des quota carbone en 2027. L'effort restant à fournir d'ici 2040 est très conséquent, l'office l'estime à 1 Md€ pour décarboner entièrement le fonctionnement de ses logements, mais sans financement disponible à ce stade, les moyens propres de l'office n'étant pas suffisants.

Graphique n° 29 : Nombre de logements dépendants des énergies fossiles et non fossiles pour le chauffage et l'eau chaude



Source : CRC d'après NMH (rythme de changement de vecteur programmé 2025-2027 projeté jusqu'en 2040)

La [directive de l'UE du 10 mai 2023](#) étend le marché des quotas d'émission de gaz à effet de serre au secteur du bâtiment, ce qui contraindra l'office à s'acquitter d'un surcoût pour ses achats d'énergie fossile à partir de 2027. La [Cour des comptes](#) estime que la hausse des prix serait de l'ordre de 11 à 13 % pour le gaz. Cette hausse des charges serait répercutée sur les locataires, ce qui peut poser des questions de soutenabilité financière et d'acceptabilité, étant donné qu'ils ne sont pas responsables du choix de l'énergie pour leur logement. Compte tenu des délais et des capacités de l'office, ses consommations d'énergies ne pourront pas être suffisamment décarbonées d'ici 2027, au regard du nombre de logements dépendant des énergies fossiles et du rythme de la décarbonation engagée, évoquée ci-dessus.

L'assujettissement dès 2027 des consommations d'énergie fossile à des quotas payants risque, soit de dégrader l'autofinancement de l'office s'il ne répercute pas la hausse de ses charges sur ses locataires, soit de poser des questions d'acceptabilité pour ses locataires s'il répercute intégralement et uniformément cette hausse des prix. Une modulation de la hausse des charges selon les revenus des locataires pourrait être étudiée, un mécanisme de péréquation pouvant permettre de la rendre plus acceptable. Cette orientation permettrait en outre d'éviter une forte hausse des impayés. Une compensation différenciée sur les loyers pourrait aussi être envisagée. La baisse des loyers des premiers déciles de locataires, d'une ampleur similaire à la hausse des charges, serait compensée par une hausse de ceux des derniers déciles. Un dispositif pouvant s'y apparenter est prévu par [l'article 81 de la loi du 27 janvier 2017](#), il suppose d'être prévu dans la convention d'utilité sociale initiale ou par avenant. Le [fonds social pour le climat](#) créé en 2023 par l'UE pourrait aussi permettre de financer la décarbonation du secteur résidentiel, mais son dimensionnement (10 Md€ pour la France) n'en fera qu'un complément de financement. En réponse aux observations provisoires, l'office indique qu'il poursuit ses travaux de suppression des chaufferies au gaz et qu'il prône auprès des autorités la création d'un tarif social de l'énergie.

Recommandation n° 7. : Anticiper le risque de hausse des charges en 2027 liée aux quotas carbone, en accélérant la décarbonation et en étudiant la possibilité de moduler la hausse des charges en fonction du revenu des locataires.

4.3 Un parc tertiaire dont les caractéristiques évoluent dans le sens prévu par la réglementation

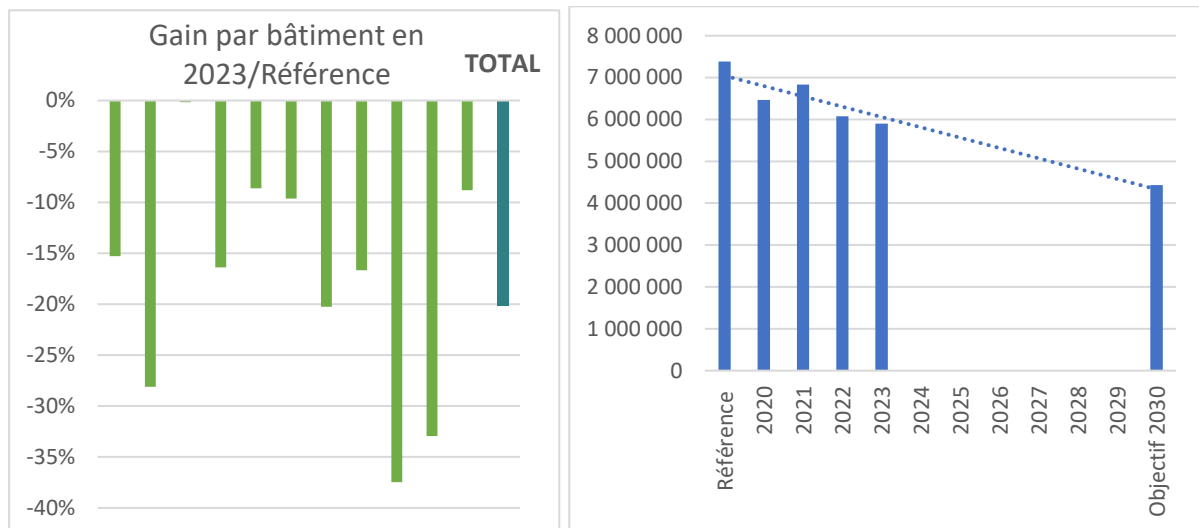
4.3.1 Pour ses bâtiments administratifs, la trajectoire de l'office est en ligne avec les objectifs du décret tertiaire

L'office doit atteindre les objectifs d'économie d'énergie prévus par le « décret tertiaire »⁴² sur ses locaux administratifs qu'il occupe ou qu'il loue, soit 11 bâtiments. Par rapport à l'année de référence (entre 2011 et 2019), la baisse de consommation est en moyenne de 20 %. Les gains sont très variables en raison d'années de référence différentes et des dates de dernière rénovation. L'agence Watteau n'a ainsi quasiment pas réalisé d'économies

⁴² Décret n° 2019-771 du 23 juillet 2019, pris en application de l'article 175 de la loi ELAN du 23 novembre 2018.

d'énergie entre 2018 et 2023. Afin de respecter l'objectif de baisse des consommations de 40 % à échéance 2030, des travaux seront nécessaires dans cette agence, même si son niveau de consommation rapporté à la surface est plutôt bon. Sur la partie de son parc qu'il occupe, NMH vise en 2030 des économies d'énergie de 34 % par rapport à l'année de référence (2017-2018), à la fois par des travaux et par la cession du site le plus consommateur. La cible prévisionnelle de - 34 % se situe en deçà de celle prévue par le décret (- 40 %). Pour son parc tertiaire, mis en location par l'office ou qu'il loue, la trajectoire d'ici 2030 n'est pas encore définie, alors qu'il ne reste que cinq ans pour programmer les travaux permettant d'atteindre la cible. En moyenne, sur le parc des EHPAD, la baisse de consommation a été de 20 % en sept ans, ce qui est en ligne avec la trajectoire attendue, la moitié de l'effort restant à effectuer entre 2023 et 2030. Sur la totalité du parc, la tendance entre l'année de référence et 2023 aboutit, en étant projeté de façon linéaire, à des économies d'énergie en ligne avec l'objectif du décret tertiaire, ce qui implique toutefois de maintenir ce rythme d'efforts.

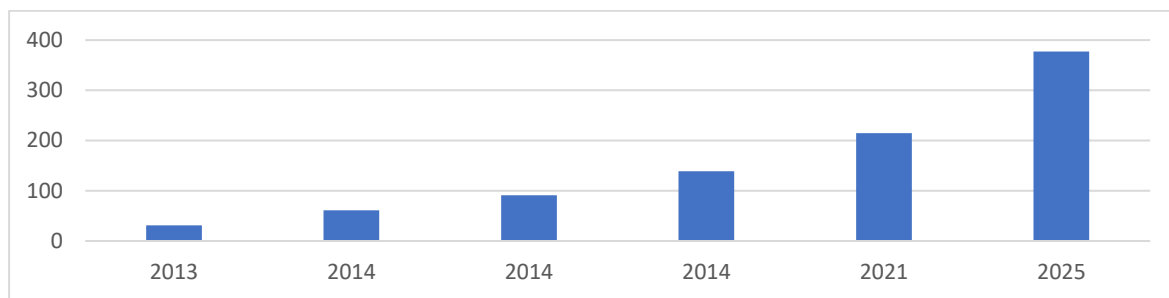
Graphique n° 30 : Économies d'énergie des locaux tertiaires



Source : CRC d'après NMH

4.3.2 La production d'énergie et la végétalisation toiture se développent

La loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production des énergies renouvelables impose l'intégration de dispositifs de végétalisation ou de production d'énergie renouvelable (principalement photovoltaïque) sur les bâtiments non résidentiels neufs ou faisant l'objet d'une rénovation lourde, de plus de 500 m² de surface, et parfois sous condition de présence de parkings extérieurs de plus de 10 places. Les obligations seront étendues dès 2028 aux bâtiments non résidentiels existants, avec une incitation forte pour les bailleurs sociaux à réaliser des études de faisabilité. À ce stade, cette réglementation ne concerne que les bâtiments non résidentiels soit une infime minorité du patrimoine de l'office. Plusieurs installations photovoltaïques ont déjà été réalisées ou sont en cours de programmation, que ce soit en vente totale ou en autoconsommation collective. L'office a aussi engagé un travail de végétalisation des toitures sur l'ensemble de son parc, en lien avec le cycle de l'eau et la production alimentaire : réalisation d'une mini-forêt au Bois Hardy, création de jardins potagers et construction d'une serre bioclimatique avec production maraîchère en toiture d'un immeuble en cœur de QPV (projet symbiose).

Graphique n° 31 : Cumul des ventes d'énergie photovoltaïque (KW crête)

Source : CRC d'après NMH

CONCLUSION INTERMÉDIAIRE

Les résultats du bilan de gaz à effet de serre gagneraient à être articulés avec le plan stratégique patrimonial, notamment pour fixer la cible de logements neufs, la construction étant particulièrement émissive. Une cible d'émissions de gaz à effet de serre par m² de logement neuf construit pourrait ainsi être fixée afin de respecter l'enveloppe globale d'émissions que l'office doit se fixer en cohérence avec la stratégie nationale bas carbone.

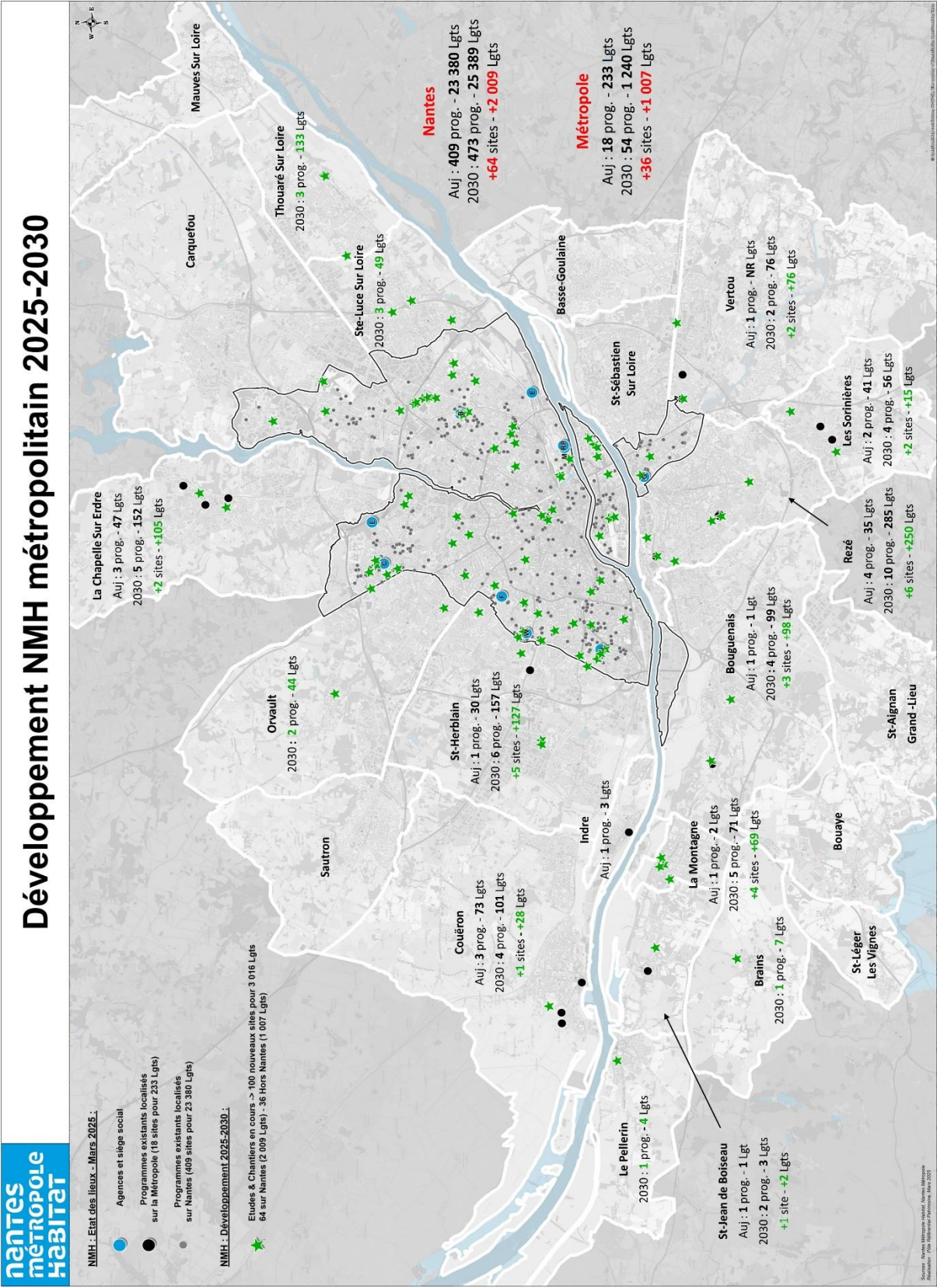
Le gel des loyers prévus par la loi est appliqué sur un champ trop restreint au regard des derniers diagnostics de performance énergétique. La chambre recommande à l'office de mettre en cohérence sa politique de loyers et ses diagnostics de performance énergétique, près de 300 logements devraient ainsi soit être rénovés soit voir leur loyer gelé.

L'objectif réglementaire de sortie des énergies fossiles du parc sera difficile à atteindre, notamment pour les chauffe-eaux, même à l'échéance 2040. Pour l'échéance 2027 d'assujettissement aux quotas carbone de l'énergie des bâtiments, l'office ne pourra échapper à une hausse de ses charges, dont la répercussion sur ses locataires pourrait être difficilement acceptable. Une accélération de la décarbonation est nécessaire pour limiter la hausse des charges. En accompagnement, une modulation du surcoût en fonction du revenu des locataires pourrait être envisagée, soit directement soit via une modulation du loyer en compensation.

ANNEXES

Annexe n° 1. carte des implantations de NMH.....	51
--	----

Annexe n° 1. carte des implantations de NMH





Les publications de la chambre régionale des comptes
Pays de la Loire
sont disponibles sur le site :

www.ccomptes.fr/crc-pays-de-la-loire

Chambre régionale des comptes Pays de la Loire

25 rue Paul Bellamy
BP 14119
44041 Nantes cedex 01

Adresse mél.
paysdelaloire@ccomptes.fr