

**AVIS DU SEPAL SUR  
LE PROJET DE PROGRAMME LOCAL DE L'HABITAT (PLH)  
DE LA COMMUNAUTÉ DE COMMUNES DE L'EST LYONNAIS - CCEL  
ARRÊTÉ LE 20 DÉCEMBRE 2016**

*L'examen des PLU et PLH mis en révision pour être rendus compatibles avec le Scot constitue, pour le Sepal, un moyen important de s'assurer qu'ils contribuent effectivement à la mise en oeuvre des orientations du Scot.*

*Le présent avis n'est pas un jugement sur le projet de PLH que vous avez élaboré pour votre intercommunalité mais plutôt **une contribution** reprenant l'ensemble des observations que ce projet appelle de la part du Sepal au regard de la prise en compte des orientations du Scot.*

En qualité de Personne Publique Associée, le Sepal est consulté par la Communauté de Communes de l'Est Lyonnais sur son projet de Programme Local de l'Habitat 2017-2022, arrêté le 20 décembre 2016. Celui-ci fait suite à deux précédents PLH approuvés en 2001 et 2008.

Le Sepal a pris connaissance avec intérêt et attention de l'ensemble des pièces constitutives du projet de PLH de la CCEL, à savoir :

- Un **diagnostic** faisant état des évolutions du contexte local, de la situation locale de l'habitat et des **attentes et enjeux** en matière d'habitat. Celui-ci révèle notamment :
  - un territoire caractérisé par un développement soutenu de la construction (qui tend à diminuer depuis 2012), et un niveau de prix du foncier et de l'immobilier qui croît et crée une certaine tension sur le marché ;
  - un besoin d'intervention directe des collectivités pour diversifier un parc de logement majoritaire d'habitat individuel de grande taille, et produire du logement accessible, en locatif et en accession, pour répondre à l'évolution des besoins (dessalement des ménages, vieillissement, maintien d'une population jeune au sein du territoire, accueil croissant d'actifs (pour certains aux revenus modestes travaillant sur le territoire) ;
  - un parc social qui s'est développé au cours des dernières années (à Genas, soumis à la loi SRU, et dans les autres communes), mais qui reste encore limité en volume ;
  - une faible part de logements vacants (traduisant un marché tendu), mais une part non négligeable d'habitat ancien peu performant au niveau énergétique.
- Un document regroupant les **orientations et le plan d'actions** du PLH pour :
  - un parc diversifié,
  - un territoire attractif,
  - des réalisations de qualité,
  - des logements adaptés aux besoins.

Au vu du travail très complet fourni par la CCEL, le Sepal souhaite formuler les observations suivantes sur le projet de PLH soumis à la consultation :

▪ **RÔLE DE LA CCEL DANS LES DYNAMIQUES RÉSIDENTIELLES DE L'AGGLOMÉRATION**

Le Scot de l'agglomération lyonnaise prévoit un objectif d'accueil démographique ambitieux - 150 000 habitants supplémentaires à minima entre 2010 et 2030 - correspondant à la moitié des habitants supplémentaires attendus dans l'aire métropolitaine lyonnaise. Pour ce faire, il prévoit la construction de 150 000 logements nouveaux à minima d'ici 2030, dont 37 000 logements pour le cadran Est de l'agglomération lyonnaise, auquel appartiennent la plupart des communes de la CCEL (6 communes) et 23 000 logements pour le cadran Sud de l'agglomération lyonnaise, auquel appartiennent les communes de Saint-Pierre de Chandieu et Toussieu.

L'objectif de production résidentielle affiché dans le PLH – 1555 à 1875 logements entre 2017 et 2022 - **témoigne du souhait de la CCEL de s'inscrire pleinement dans les dynamiques résidentielles de l'agglomération lyonnaise**, en cohérence avec les orientations du Scot.

En effet, ce niveau d'ambition permet à la CCEL de maintenir un niveau de production de logements raisonnable (259 à 312 logements par an) au regard du rythme de production de ces 6 dernières années (environ 240 log/an entre 2010 et 2015 selon Sitadel), rythme qui a eu tendance à diminuer depuis 2012, comme sur l'ensemble de l'agglomération lyonnaise.

Notons également que ce rythme permet de respecter, à priori, les objectifs de la DTA modifiée en mars 2015 (repris dans le projet de Scot modifié et notifié aux PPA fin 2016) visant à ne pas dépasser un plafond de l'ordre de 31 500 à 32 000 habitants à horizon 2030 sur les 6 communes du Scot soumises aux PEB (dont 5 communes sur la CCEL : Colombier-Saugnieu, Jons, Pusignan, Saint-Bonnet-de-Mure et Saint-Laurent-de-Mure).

▪ **MISE EN ŒUVRE DU PRINCIPE D'ORGANISATION MULTIPOLAIRE DANS LE PLH**

Le modèle multipolaire retenu par le Scot pour construire une agglomération plus équilibrée et plus durable est fondé sur deux principes :

- la reconnaissance d'**une douzaine de bassins de vie** qui constituent le cadre privilégié pour la vie quotidienne des habitants ; le Scot fait le choix de les conforter afin qu'ils contribuent au développement global de l'agglomération en fonction de leurs identités propres et de leurs potentiels respectifs.
- la place particulière donnée, au sein de ces bassins de vie, à **une vingtaine de polarités urbaines**. Du fait de leur poids démographique, de leur niveau d'équipement et de services, de leur desserte en transport collectif et de leur potentiel de développement, ces polarités sont des lieux préférentiels - mais non exclusifs - du développement urbain.

Conformément à ce principe, il est attendu des communes identifiées comme polarités urbaines sur la CCEL, Genas et Saint-Pierre-de-Chandieu, qu'elles contribuent de manière privilégiée au développement résidentiel du bassin de vie de l'Est Lyonnais, d'autant plus que ces communes ne sont pas impactées par le plafond de développement inscrit dans la DTA.

Le PLH 2017-2022 prévoit ainsi que **Genas et Saint-Pierre-de-Chandieu accueilleront respectivement environ 35% et 12% de la construction neuve de la CCEL**. Ce taux est en recul à Genas par rapport à celui observé entre 2010 et 2015 (55%), mais proche de celui observé sur la période plus récente 2012-2015 (31%). Il est supérieur à la représentation démographique de la commune de Genas au sein de la CCEL au 1<sup>er</sup> janvier 2014 (31%). Si le taux de Saint-Pierre-de-Chandieu est quant à lui supérieur à celui observé entre 2010 et 2015 (5%) et pourrait ainsi témoigner des efforts que souhaite faire la commune pour jouer son rôle de polarité au sein de l'Est Lyonnais, les objectifs pour cette commune restent faibles au regard des équipements existants et de ses capacités de développement (hors plafond DTA).

Si les objectifs de production du PLH 2017-2022 dépendent en partie des programmes de logements déjà lancés et des tendances du marché, il s'agira cependant pour ces deux collectivités d'assurer, via leurs PLU en cours de révision (et les PLH futurs), **que ces taux demeurent des planchers pour assurer la mise en œuvre effective du modèle d'organisation multipolaire porté par le Scot**.

Le Sepal note enfin que les communes de **Saint-Bonnet-de-Mure et Saint-Laurent-de-Mure accueilleront environ 28% de la construction neuves de la CCEL** (en hausse par rapport au taux de 15% observé entre 2010 et 2015). Comme exprimé dans les orientations du PLH, elles jouent ainsi le rôle de « points d'appui » à l'échelle de la CCEL, compte tenu de leurs offres d'emplois, de commerces et de services le long de la RD 306.

#### ▪ **PRODUCTION SOCIALE ET ADAPTATION DU PARC À DES PUBLICS SPÉCIFIQUES**

Le Sepal souligne les efforts de production et de mutualisation importants consentis par les communes de la CCEL visant à favoriser la production d'une offre de logement accessible au plus grand nombre. Ainsi, le PLH prévoit la production de 490 à 560 logements locatifs sociaux pour les six prochaines années, répartis de la manière suivante :

- **300 logements à Genas (soit 66% de la production totale)**, seule commune de la CCEL soumise à l'article 55 de la loi SRU (obligation d'atteindre 25% de logements sociaux dans le parc de résidences principales avant le 31 décembre 2025) ;
- **190 à 260 logements dans les autres communes, dont 150 logements qui seront à réaliser à minima pour assurer la prise en charge de la mutualisation** des objectifs définis pour Genas. Cette mutualisation est une volonté affirmée par les communes de la CCEL pour aider Genas à atteindre son objectif triennal.

**La CCEL contribue par conséquent de manière significative à la production sociale du secteur Est** et, dans une moindre mesure du secteur Sud, avec un taux de production sociale rapportée à la construction neuve (environ 30%) supérieur ou égal à ceux définis dans le Scot sur l'ensemble des cadrans Est (20 à 25%) et Sud (20 à 30%)<sup>1</sup>. Il s'agit néanmoins pour une bonne partie de ce taux de production, d'un « rattrapage » indispensable au regard de la faible offre actuelle.

En produisant 300 logements sociaux sur la période 2017-2022, comme le prévoit le projet de PLH arrêté par les communes de la CCEL, **Genas consacrerait un peu plus de la moitié de sa production totale de logement à la réalisation de logements locatifs sociaux**. Il s'agit là d'un effort important pour une commune :

- Dont le tissu urbain contemporain permet difficilement de produire du logement aidé au plus proche de la centralité et de ses équipements,
- Qui mobilise beaucoup de moyens ces dernières années dans la production de logements sociaux.

Le Sepal est conscient de la **difficulté et de la complexité pour la commune de Genas d'atteindre ses objectifs de production pour rattraper son déficit**. En effet, selon les préconisations initiales de l'État inscrite dans le PLH, elle devrait réaliser à elle seule 450 logements sociaux entre 2017 et 2022 (soit 75% de sa production totale) ; et 610 logements sociaux (soit la totalité de sa production de logements) si on se réfère aux derniers calculs de l'État exprimées lors du comité de pilotage du 8 décembre 2016 (suite à la parution des chiffres de production de la période 2014-2016). Ces objectifs de rattrapage paraissent ainsi peu réalistes pour la seule commune de Genas compte tenu d'un prix du foncier élevé et une mobilisation compliquée de celui-ci ; et **la mutualisation des objectifs de production de logements sociaux entre les communes de la CCEL paraît plus opportune et pragmatique sur un territoire qui, rappelons-le, ne dispose pas à ce jour d'une bonne desserte en transport en commun**.

Par ailleurs, le choix d'orienter la **production sur des petits logements** (40% à 50% de T1 à T3), **des logements en accession abordables** (10% de l'offre nouvelle à un niveau de prix 20% en dessous du niveau du marché local), ainsi que **des logements sociaux à bas loyer** (70% de la production sociale en PLUS et 10% en PLAI), permet de répondre aux nouveaux besoins du secteur (personnes âgées, jeunes actifs travaillant sur le territoire, familles monoparentales, etc...) et s'inscrit en cohérence avec les dispositions du Scot qui orientent notamment la construction sociale vers des logements à vocation sociale forte (PLAI ou PLUS).

Enfin, la mobilisation par la CCEL et ses communes des outils et leviers favorisant la production d'une offre sociale est jugée particulièrement stratégique par le Sepal : outils réglementaires dans les PLU (emplacements réservés, servitudes de mixité sociale, orientations d'aménagement et de programmation,...), réserves foncières, soutien financier

---

<sup>1</sup> Le Scot envisage pour le cadran Est la réalisation de 7 000 à 9 000 logements sociaux sur les 37 000 logements à produire entre 2010 et 2030, soit 20% à 25% de la construction neuve. Pour le cadran Sud, il envisage la réalisation de 5 000 à 7 000 logements sociaux sur les 23 000 logements à produire entre 2010 et 2030, soit 20% à 30% de la construction neuve du cadran.

aux opérations de logement public et au conventionnement privé, etc... Par ailleurs, au-delà du nombre, il s'agit pour les communes de la CCEL de **choisir les lieux les plus appropriés pour la production de logements (notamment sociaux)** au regards des orientations du Scot en matière de création d'une « ville des courtes distances » et de limitation de la consommation des espaces naturels et agricoles. Ainsi, le Sepal souligne les engagements pris par la CCEL dans la mise en œuvre d'un **plan stratégique foncier en lien avec EPORA**. Le Sepal suivra la réalisation de ce plan avec intérêt.

#### ▪ **MAÎTRISE DU DÉVELOPPEMENT URBAIN ET QUALITÉ DES OPÉRATIONS**

Le Sepal accueille de manière très positive toute initiative communale ou intercommunale visant à « *assurer un développement maîtrisé de l'habitat dans des opérations de qualité* » (orientation 2).

Sur ce point, le Sepal note avec intérêt la reprise dans le PLH de ses orientations en matière de développement résidentiel plus intensif. Le PLH précise ainsi les valeurs-guides d'intensité recommandée par le Scot selon que les opérations d'habitat se trouvent en renouvellement ou en extension. Il doit en rester là et ne pas nécessairement préciser **que « Genas souhaite l'application d'une interprétation basse des orientations du Scot, à savoir 25 à 30 logements/ha » en extension** (cf. page 18 du plan d'actions). Il serait plus approprié de supprimer cette mention, ce qui ne signifie pas que toutes les opérations en extension de Genas devront atteindre les 30 à 35 logements/ha. En effet, certaines opérations pourront avoir une densité moindre correspondant davantage à la densité du tissu urbain environnant pour une meilleure intégration.

Par ailleurs, rappelons que le Sepal a conduit en 2015 et 2016 des **études exploratoires sur la façon dont les habitants et usagers perçoivent et ressentent la densification** de certains quartiers pour identifier les éventuels leviers d'action qui facilitent son acceptation et son appropriation. Une opération « test » a d'ailleurs été choisie en 2015 sur la commune de Genas (Dolce Villa - Jardin de Gandil). Les résultats de ces études pourront sans nul doute alimenter une partie des réflexions que mènera la CCEL dans ce domaine.

Le Sepal souligne également la volonté des communes de la CCEL de mettre en œuvre des **opérations d'aménagement de qualité du type « éco-quartier »**, que ce soit en extension ou en renouvellement urbain, et d'intégrer leurs réflexions dans des démarches de type « Approche Environnementale de l'Urbanisme ». Ces initiatives vont dans le sens des objectifs du Scot pour l'amélioration du cadre de vie et la préservation de l'environnement.

De même, le Sepal encourage la CCEL à poursuivre ses efforts en matière **d'amélioration énergétique de l'habitat** (programme Habiter Mieux, inscription au Schéma Départemental de l'Amélioration de l'Habitat et de la Lutte contre la Précarité Énergétique 2013-2015,...) compte tenu de la présence sur son territoire d'un parc ancien peu performant (environ 4700 logements, soit 32% du parc construit avant 1975 et potentiellement énergivore) et d'un contexte d'augmentation du prix de l'énergie rendant certains ménages précaires de plus en plus vulnérables.

À ce titre, le Sepal mène actuellement au sein de l'inter-Scot une étude exploratoire permettant de qualifier chaque commune de l'aire métropolitaine lyonnaise au regard du niveau de précarité énergétique de ses ménages (précarité liée au logement et aux déplacements). Ce travail sera disponible début 2017.

Enfin, concernant l'observation, le Sepal rappelle qu'il finance et co-pilote avec la Métropole de Lyon et les services de l'État, l'**Observatoire partenarial Habitat de l'agglomération lyonnaise**. Celui-ci est animé (et non géré, comme mentionné en page 54 du plan d'actions du PLH) par l'Agence d'Urbanisme de l'aire métropolitaine lyonnaise. Son périmètre d'observation étant celui du Scot, il inclut donc la CCEL. La CCEL et ses communes peuvent ainsi bénéficier et avoir accès aux **publications** de l'observatoire (la prochaine portera sur l'analyse des caractéristiques des ménages de l'agglomération lyonnaise entre 2003 et 2013), aux nombreuses données rassemblées par l'observatoire sur sa **plate-forme dédiée** (<http://www.urbalyon.org/Habitat/site/Accueil>), et participer aux différentes instances de concertation : **Club Habitat** rassemblant les professionnels de l'habitat, **Atelier/débat** organisée chaque année sur un sujet spécifique (le prochain aura lieu le 13 mars 2017 et portera sur l'accession abordable).

**XXXX**

Ces remarques étant faites, l'équipe du Sepal reste à votre disposition pour répondre à vos interrogations et expliciter ces observations qui visent à améliorer la compatibilité de votre document avec le Scot et non à remettre en cause les choix communaux.