

**AVIS DU CONSEIL DE DEVELOPPEMENT DE  
SAINT-ETIENNE METROPOLE  
SUR LE PROJET DE PLH 3**

« Le Conseil de développement de Saint-Etienne Métropole est une assemblée consultative instaurée par la loi Voynet du 25 juin 1999 et régi par l'Article L5211-10-1 du Code général des collectivités territoriales. Il émet des avis (saisines du Président de Saint-Etienne Métropole), des contributions (auto-saisines) et des notes d'éclairage.

Les propositions du Conseil de développement éclairent les choix des décideurs et du politique.

Elles sont l'expression de la société civile organisée dans toute sa diversité. »

En savoir + : [www.cd-sem.fr](http://www.cd-sem.fr)

## SOMMAIRE

Liste des contributeurs .....	4
Synthèse .....	5
<b>1. Rappel des réflexions du Conseil de développement sur le diagnostic du PLH3 .....</b>	<b>6</b>
<b>2. Des transitions en cours qui rendent difficile l'évaluation du projet .....</b>	<b>8</b>
<b>3. Partager la vision stratégique de la politique habitat et disposer d'une vision prospective des évolutions sociétales .....</b>	<b>9</b>
a. La nécessité d'une gouvernance acceptée .....	9
b. La nécessité d'une gouvernance efficiente .....	9
c. La redéfinition des compétences en matière de politique du logement .....	10
d. La nécessité de prendre en compte une vision prospective .....	11
<b>4. Avis sur le projet de PLH3 .....</b>	<b>12</b>
a. Des évolutions positives .....	12
b. Des points problématiques ou à renforcer .....	14
c. Des aspects insuffisamment pris en compte ou absents .....	15
<b>5. Conclusion .....</b>	<b>17</b>
<b>6. Méthodologie de travail .....</b>	<b>18</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>19</b>
<b>Annexe 1 : Remarques formulées par les votants</b>	
<b>Annexe 2 : Liste des auditions</b>	
<b>Annexe 3 : Lettre de saisine</b>	

## Liste des contributeurs

Marc BONNEVILLE<sup>1</sup>

Anne-Laure BRUEL

Eugénie BUGAIN

Henry DUPOIZAT

Bernard LAROCHE

Christelle MOREL JOURNAL

Jean-Pierre PICOLET<sup>2</sup>

Jérôme TARDY

François VERGNE

Marie-Laure VUITTENEZ

1. Vice-Président

2. Conseiller du Président, ancien Président

## Synthèse

L'avis du conseil de développement de Saint-Etienne Métropole sur le projet de PLH3 s'inscrit en continuité de celui émis en novembre 2017 sur le diagnostic préalable du PLH (cf. le rappel des points principaux en partie 1).

La non prise en compte des évolutions en cours, en particulier les transitions résultant de l'élargissement des compétences de Saint-Etienne Métropole en lien avec l'habitat, rend difficile l'évaluation du projet. Cela concerne la redéfinition des compétences entre les communes et Saint-Etienne Métropole et le transfert de compétences du département (cf. partie 2).

Dans ce contexte, au-delà des remarques portant sur l'examen factuel du projet de PLH 3 (cf. partie 4), les points forts sur lesquels le Conseil souhaite s'exprimer et qu'il juge absents du texte proposé sont :

- La nécessité d'actions visant un réel partage de la vision stratégique en lien avec une gouvernance acceptée et efficiente. En effet l'élaboration d'un PLH métropolitain doit s'inscrire dans une stratégie politique de l'habitat supra communale impliquant un portage commun des objectifs et de leur mise en œuvre ce qui ne semble pas encore suffisamment le cas (cf. partie 3).
- La nécessité de disposer d'une vision prospective de l'évolution des usages et des pratiques de nos concitoyens dans les décennies à venir. Notre territoire qui se veut exemplaire en terme d'approche design ne peut planifier sa politique d'habitat (dont l'impact s'inscrit sur des décennies) sans prendre en compte l'évolution sociétale et sans s'interroger sur la conception des espaces et des services liés à l'habitat (cf. partie 3).

## **1. Rappel des réflexions du Conseil de développement sur le diagnostic du PLH3**

Le Conseil de développement a produit en novembre 2017 un premier rapport portant sur le « diagnostic préalable à l'élaboration du PLH3 » élaboré par les services de Saint-Etienne Métropole. Ce diagnostic portait sur le bilan du PLH 2 (2011-2016) et sur les enjeux du PLH3

On ne reprendra pas tous les éléments de ce rapport auquel on se rapportera, mais on en rappellera quelques grandes lignes que le Conseil de développement considère comme étant toujours pertinentes.

Le rapport a relevé :

- des écarts entre les objectifs affichés du PLH2 et les évolutions de 2011 à 2017. Celles-ci n'ont pas connu d'inflexions majeures pour ce qui est de l'évolution démographique et celles du marché immobilier demeurées peu dynamiques, ce qui a rendu difficile la réalisation des objectifs affichés en matière de construction, et ceux de requalification du parc de logement privé.
- Au-delà des conjonctures nationales, il a constaté que les déterminants locaux (démographiques, économiques, sociaux, immobiliers,...) n'ayant pas été sensiblement modifiés, il n'est pas surprenant qu'ils aient continué à peser plutôt négativement sur les évolutions de l'habitat.

### **Ces constats ont suscité des interrogations de fond sur les approches retenues pour le PLH3**

- Ne serait-il pas réaliste de prendre en compte ce contexte de relative stagnation pour recalibrer l'approche de l'habitat en fonction de cette donnée, en adaptant aussi bien les objectifs, la stratégie, les outils, les moyens que les objectifs à ce contexte?
- **Quelle est l'efficacité réelle de la planification et en particulier du PLH ?**  
A partir des constats sur la mise en œuvre du PLH2 par les communes, on a observé qu'il ne suffit pas d'afficher et de décliner des objectifs pour qu'ils soient réalisés. Les documents de planification peuvent autoriser ou non, orienter, encadrer les initiatives. Cependant ils ne détiennent pas la capacité de faire ce qui appartient aux acteurs de l'immobilier et dépend des logiques du marché, mais aussi des aspirations et comportements sociaux, et des enjeux énergétiques et environnementaux.
- **Une méthode contestable**  
Le projet de PLH renvoie aux dispositions contenues dans le SCoT, ce qui est à la fois normal et légal. Ainsi les objectifs de développement de l'habitat sont-ils définis, répartis et chiffrés en se calant sur ce document. Cependant, au cours des entretiens qu'il a eus, le Conseil de développement a ressenti que ce calage était parfois perçu comme procédant d'une logique « *top-down* » un peu trop mécanique: à partir des objectifs habitat du SCoT, on a procédé à la déclinaison des objectifs pour le PLH de Saint-Etienne Métropole. Puis ceux-ci ont été ventilés

par secteur et/ou commune, sans prendre en compte les contextes locaux et les logiques de bassins de vie.

Le Conseil de développement considère que cette façon de procéder a laissé peu de place à la concertation avec les communes pour la fixation des objectifs. Il semble qu'un travail de co-élaboration avec elles aurait permis d'adapter ces objectifs et de recueillir une meilleure adhésion des maires au projet.

D'autres suggestions contenues dans le pré-rapport du Conseil de développement sont à rappeler :

- La nécessité d'une cohérence entre développement résidentiel et offre de déplacement qui pourrait être renforcée par l'adoption d'un **PLU intercommunal Habitat Déplacement**. Une telle cohérence pourrait, par exemple, être mise en œuvre par des démarches de **Contrats d'axe** pour planifier de manière conjointe la réalisation, l'extension d'un axe de transport en commun et l'urbanisation associée.
- Le développement d'**une offre immobilière innovante** (pour attirer les jeunes CSP+) : habitat partagé et participatif, habitat avec conciergerie, avec jardin partagé, avec modularité pour que les logements évoluent en fonction du ménage...
- La déclinaison dans tous les secteurs marquants de **l'ambition design** de Saint-Etienne Métropole. Le PLH 3 pourrait marquer cette volonté en soutenant voire en primant les logements qui feraient apparaître une originalité design. Ceci pourrait être valable aussi bien pour le neuf que pour la rénovation et se décliner au niveau des particuliers, des opérateurs immobiliers voire des communes. Le Campus Design et Habitat est une ressource à mobiliser en ce sens.
- La prise en compte des enjeux de **transition énergétique et environnementale** dans le PLH et en développant un volet habitat dans les programmes Plan Climat Air Energie Territorial et Territoire à Energie Positive (TEPOS).
- Au-delà de la production et du financement des logements, le Conseil de développement a insisté pour que soient prises en compte d'autres dimensions de l'habitat, telles que les impacts économiques, **les pratiques d'habiter, les modes d'entretien et d'usages**. Et en particulier :
  - o Les conséquences de l'accroissement des écarts démographiques (âges), de revenus, de produits immobiliers entre centre et périphéries.
  - o Le logement des personnes âgées : quelles alternatives aux résidences et quelles politiques pour favoriser le maintien à domicile ?

## 2. Des transitions en cours qui rendent difficile l'évaluation du projet

A la suite des entretiens effectués par le Conseil de développement, il est apparu que les évolutions institutionnelles en cours rendent mal aisée la formulation d'un avis sur le projet de PLH3. Il est en effet difficile d'apprécier ce document sans prendre en compte les **recompositions en cours et leurs possibles conséquences sur les périmètres de compétences de Saint-Etienne Métropole**.

Le Conseil de développement de Saint-Etienne Métropole s'est ainsi trouvé pris dans un dilemme :

- Soit considérer que sur la question de l'habitat (et sur d'autres aussi) Saint-Etienne Métropole se trouve dans une phase d'évolution importante, en particulier après l'acquisition du statut métropolitain. Dans cette perspective, la collectivité ne doit-elle pas anticiper cet élargissement des compétences dans son projet de PLH ?
- Soit s'en tenir à l'examen *stricto sensu* du document PLH 3 qui n'est pas conçu dans cette perspective d'anticipation. Dans ce cas, le seul commentaire des informations et données fournies conduit à une analyse plutôt factuelle et technique, dont l'intérêt est limité pour la collectivité, voire en décalage avec ses stratégies d'attractivité.

**Le Conseil de développement de Saint-Etienne Métropole a pensé qu'il lui appartenait de proposer une réflexion qui soit à la fois prospective et stratégique. Il a choisi de retenir la première approche, avant d'aborder plus succinctement la seconde.**

### **3. Partager la vision stratégique de la politique habitat et disposer d'une vision prospective des évolutions sociétales**

#### **a. La nécessité d'une gouvernance acceptée**

La mise en œuvre du PLH requiert certainement le renforcement du caractère intercommunal des politiques de Saint-Etienne Métropole. Ce renforcement a-t-il progressé ?

Il n'est pas sûr en effet que tous les maires partagent les orientations du SCoT, et celles du PLH3. Sur ce point, le Conseil de développement a entendu des échos qui sont parfois dubitatifs.

Les maires sont-ils tous favorables à l'instauration d'une planification qui limiterait leur autonomie de décision en matière de développement de l'habitat, ainsi qu'au principe d'une solidarité métropolitaine sur ce sujet ? **Sont-ils tous disposés à respecter les limites de construction fixées par le PLH s'ils considèrent que leur commune ne risque pas d'encourir de réelles sanctions ?**

De telles postures, si elles étaient confirmées, ne seraient-elles pas inquiétantes à la fois pour le développement de l'intercommunalité et pour l'élaboration du PLH ?

**Le Conseil de développement considère que ces questions ne sont pas seulement de nature organisationnelle mais éminemment politique : peut-on construire une stratégie solidaire et donc décider de mutualiser les objectifs et les moyens entre tous les territoires de la Métropole ?**

#### **b. La nécessité d'une gouvernance efficiente**

La mise en place de cette gouvernance suppose également le renforcement du service de Saint-Etienne Métropole en charge de l'habitat et l'élargissement de son champ d'action pour ce qui concerne l'ingénierie, les maîtrises d'ouvrages, les financements et de la cohérence avec les autres champs d'intervention (déplacements, services, foncier, opérations d'aménagement, etc.).

Cela passe, entre autres conditions, par une dotation de ce secteur en personnels et en moyens financiers. Sur ce point, on peut observer que les services habitat de la ville de Saint-Etienne sont beaucoup plus étoffés et ont des champs d'intervention plus larges. Mais la question de mutualiser davantage de compétences et d'expertise à Saint-Etienne Métropole doit être considérée comme une condition de réussite d'une politique métropolitaine du logement. Ce type d'évolution est déjà décidé pour ce qui concerne les 4 offices communautaires de logement social.

La prise en compte de l'élargissement du champ de l'habitat implique également de développer les relations avec d'autres champs connexes, de décroïsonner les approches professionnelles. Si cela est déjà amorcé, la perspective d'élaborer dans un proche avenir un document unique, le PLUI-HD, incitera à le faire.

### c. La redéfinition des compétences en matière de politique du logement

La construction de cette gouvernance est également, et sera à l'avenir, fortement dépendante de la redistribution des compétences.

- La première suggestion qui vient est celle de la prise de **la délégation de l'aide à la pierre** par Saint-Etienne Métropole.

Ne devrait-elle pas être adoptée pour faire de la Métropole un acteur essentiel dans le domaine de l'habitat social et de la réhabilitation des logements ? Cela permettrait la construction progressive de politiques renforçant la cohérence des actions avec l'ensemble des communes. Le Conseil de développement considère que cette éventualité sera inéluctable dans un avenir prochain.

Cependant cette perspective pose un certain nombre de questions :

- Saint-Etienne Métropole est-elle prête à prendre la main sur ce sujet et à trouver d'autres modalités de relation avec les services de l'Etat dont l'accompagnement est encore très présent ?
- Saint-Etienne Métropole serait-elle prête à investir en moyens financiers et en personnel qualifié nécessaires pour le faire ?
- Enfin, Saint-Etienne Métropole trouverait-elle un avantage réel à prendre cette compétence ? Ou, pour l'instant, est-il plus aisé de se contenter de renforcer les coopérations entre les acteurs publics ?

Le Conseil de développement considère que Saint-Etienne Métropole doit étudier sérieusement cette éventualité.

- **La redéfinition des compétences avec les autres collectivités locales**

Il s'agit là d'un point important pour la politique de l'habitat. Il l'est en particulier pour l'élaboration du PLH, pour définir le périmètre de ses champs de compétences, et pour identifier les acteurs qui assureront sa mise en œuvre.

L'adoption du statut de métropole a conduit en effet à une redéfinition des compétences **entre les communes et Saint-Etienne Métropole**. Cela vaut pour les secteurs de l'habitat et de l'aménagement pour lesquels il convient de décider quelles compétences remonteront au niveau de la Métropole ou resteront aux communes, ou seront partagées. Ainsi pour le logement social, qui sera compétent en matière d'attribution, et en particulier pour les publics dits prioritaires ? Saint-Etienne Métropole ou les communes ? Comment Saint-Etienne Métropole se constituera une expertise sur ces sujets et s'en saisira-t-elle ?

Ces interrogations concernent également **les compétences du Département qui devraient être transférées à Saint-Etienne Métropole** (3 sur 8). Qu'il s'agisse de la gestion du Fonds de Solidarité Logement, de la Protection de l'enfance, des Jeunes, des personnes handicapées ou des personnes âgées, on mesure l'importance de l'élargissement des champs de compétences que cela

représentera. Cela supposera l'acquisition d'expertises nouvelles dans le champ social et le recrutement de personnels adaptés.

Si ce n'est pas le lieu de traiter ici ce sujet, il convient de réfléchir sur les conséquences de cet élargissement pour le champ de l'habitat. Cela suppose aussi une reconstruction des compétences, des savoir-faire et l'acquisition de nouvelles cultures techniques. Sur ce point, le projet de PLH ne peut ignorer ces évolutions à venir.

#### **d. La nécessité de prendre en compte une vision prospective**

La durée de vie des investissements en termes d'habitat, et plus globalement de structuration d'un quartier, est de plusieurs décennies. Il convient donc de prendre en compte l'évolution des besoins et des pratiques des « habitants ». Si la maîtrise de l'énergie et plus globalement l'approche environnementale semble bien envisagée, il n'apparaît pas à l'évidence que la démarche du PLH 3 ait intégré une réflexion sur l'impact des autres évolutions sociétales sur la façon d'habiter.

Notre Métropole, qui affiche fièrement d'être ville Unesco de Design, est pourtant bien placée pour connaître la nécessité d'intégrer l'analyse des usages et de leurs évolutions en amont des processus de conception et de programmation. Il nous semble donc nécessaire d'être exemplaire dans le domaine et à minima d'intégrer les ressources nécessaires pour lancer rapidement des actions permettant de disposer de ces éléments en amont du PLH suivant.

Une étude fine des évolutions technologiques et sociétales (vieillesse de la population, maintien à domicile, généralisation des interventions en ambulatoire, évolution de la structure familiale, problématiques d'isolement, etc.) permettrait de donner au PLH une stratégie vers laquelle s'orienter. Une politique d'innovations de la construction et de l'habitat vers le bas carbone, c'est-à-dire intégrant à la fois l'énergie (basse consommation et énergies renouvelables), les matériaux (biosourcés par exemple) et le design des usages, permettrait de relever les enjeux climatiques par le territoire en développant des opportunités économiques pour les professionnels.

Nous préconisons donc d'entamer la démarche suivante :

- En lien avec la démarche Design Habitat, recenser les impacts potentiels des évolutions sociétales sur les pratiques d'habiter et les besoins d'ores et déjà perçus par les habitants. En lien avec les professionnels concernés de la conception (urbanistes, architectes, designers, concepteurs de services) déterminer les caractéristiques nécessaires (en terme d'espace et d'accès aux services) de l'habitat pour satisfaire ces nouvelles attentes et ces nouveaux besoins. D'autres outils comme le Diagnostic emploi logement développé par Action Logement permettraient une meilleure visibilité du parc privé et des attentes de la population en termes d'habitat. L'enjeu est aussi de proposer des logements attractifs, qui répondent dans la mesure du possible aux attentes des habitants (en parcours résidentiel sur le territoire ou nouveaux arrivants) et générer de l'offre de logement attractive en termes de service, de surface, de design, etc.
- Réaliser une étude qualitative de l'adéquation du parc existant avec ces caractéristiques.

## 4. Avis sur le projet de PLH3

Le document présente des propositions autour de 5 axes :

Axe 1 - Renforcer l'attractivité du territoire, tout en réduisant les déséquilibres spatiaux et sociaux

Axe 2 - Renouveler et requalifier le parc existant en améliorant la qualité et la performance énergétique des logements privés et publics

Axe 3 - Organiser la production de l'offre nouvelle de logements

Axe 4 - Favoriser une offre d'habitat de qualité et diversifiée qui réponde aux besoins de tous les ménages

Axe transversal - Mobiliser les acteurs et assurer le suivi et l'animation du PLH

Le document présente des propositions volontaristes et souvent vertueuses, en particulier quand elles supposent d'inverser des tendances qui ont eu cours jusqu'ici en matière de répartition et de construction de l'habitat.

Le Conseil de développement souhaite mettre l'accent sur quelques aspects majeurs du document PLH.

### a. Des évolutions positives

- La réalisation des objectifs affichés suppose qu'ils soient soutenus par la mise en place de moyens financiers adaptés, en complément ou non des autres financements. Il y a sur ce point de fortes interrogations. Cela vaut pour les programmes de réhabilitation, d'amélioration énergétique, de construction aidée, d'hébergement. Mais aussi pour l'action foncière, pour soutenir les constructions dans les zones moins attractives.

En réponse à cette inquiétude, le Conseil de développement a pris note des précisions apportées par les services de Saint-Etienne Métropole :

- Pour la période correspondant à la mise en œuvre du PLH2 (2011-2016), les engagements de Saint-Etienne Métropole en faveur du logement ont été de 23,3 M €, alors que ceux de l'Etat (ANRU incluse) ont été de 67,8 M €, ceux de la Région de 3,9 M €.
- Pour le PLH3, l'engagement de Saint-Etienne Métropole devrait marquer **un accroissement très sensible des moyens** accordés par Saint-Etienne Métropole à hauteur de 90 M € sur 6 ans, dont 48,7 M € pour les 3 premières années (2018-2020). Mais dans le même temps, les enveloppes budgétaires apportées par l'Etat sont annoncées en diminution.

## PLH3 : UN PROGRAMME D' ACTIONS A LA HAUTEUR DES ENJEUX DU TERRITOIRE

- ❑ Un développement des dispositifs de requalification du parc privé dégradé : OPAH-RU, PIG, OPAH Copropriétés, POPAC (environ 26 M€) ;
- ❑ De nouvelles interventions visant l'amélioration de la performance énergétique du parc existant :
  - soutien à la réhabilitation thermique du parc HLM (18 M€)
  - réhabilitation thermique des copropriétés (2 M€)
- ❑ Un soutien au renouvellement du parc HLM des quartiers du Contrat de ville : réhabilitations, démolitions, reconstitution de l'offre (35 M€)
- ❑ Une aide à la production d'une offre neuve HLM en lien avec les orientations du PLH3 (6 M€)
- ❑ La poursuite des actions en faveur des personnes défavorisées (de l'ordre de 530 K€) et la gestion des aires des gens du voyage (1,5 M€)
- ❑ Un soutien aux outils d'information, d'accompagnement et de sensibilisation des habitants et des acteurs locaux : ADIL, ALEC, CERF (de l'ordre de 1 M€)

**Un budget prévisionnel de 90 M€\* (48,7 M€ d'ici 2020)**

*\*hors travaux et aménagements liés au nouveau schéma de gestion des gens du voyage et Opérations de Restauration Immobilière (nouvelle compétence métropolitaine)*

- Cet effort devrait également comporter des aides financières dédiées à l'accès social dans certains secteurs territoriaux
- On a également relevé une volonté affirmée de faire respecter les orientations du PLH, en particulier pour ce qui concerne l'encadrement des volumes et les rythmes de construction d'habitat individuel en secteur périphérique, tels que prévus par le SCoT.

L'accent est clairement mis sur le renouvellement urbain, la réhabilitation et la régulation. Cette orientation, plus clairement affichée que dans le PLH2 et soutenue par la DDT, est assez volontariste : elle a été appuyée par le déclassement de 800 ha de terrains qui étaient urbanisables sous forme résidentielle (entre 2011 et 2016).

- On peut aussi relever une posture volontariste pour faire progresser la mixité sociale. Elle s'affiche à travers les politiques de répartition spatiale des projets de logements sociaux, mais également par celles d'attribution des logements. Le PLH détermine des pourcentages précis qui visent à alléger la présence des ménages les plus défavorisés dans les quartiers classés en « Politique de la Ville » et à rééquilibrer sur d'autres secteurs.

Cette orientation sera rendue plus aisée depuis que Saint-Etienne Métropole est devenue compétente en matière d'attribution des logements sociaux. La Métropole peut à présent conduire une politique de peuplement intercommunale, via la Conférence Intercommunale du Logement (CIL) mise en place à l'initiative des services départementaux de l'Etat en mai 2016.

## b. Des points problématiques ou à renforcer

- **Une stratégie à préciser**

Le Conseil de développement considère qu'il serait souhaitable que les propositions développées dans le projet de PLH3 s'inscrivent dans une stratégie métropolitaine globale. Cette stratégie est sans doute implicite, mais il serait souhaitable qu'elle soit élaborée et présentée de façon explicite, puis partagée et portée par tous les acteurs concernés, et en particulier par les différentes communes.

En effet, derrière les propositions techniques et chiffrées, **quelles sont les stratégies territoriales globales (au-delà du thème de l'habitat) et quels sont les projets qui les soutiennent ?** A la fois pour l'ensemble de la Métropole et pour ses différents territoires ? Ou pour le dire autrement, comment élaborer un PLH si on ne dispose pas au préalable d'une stratégie métropolitaine partagée par tous les acteurs politiques ?

- **Sur la question du renforcement de la gouvernance** de Saint-Etienne Métropole dans le champ de l'habitat, le PLH3 ne fait pas de propositions.

En revanche, on a noté de façon positive que le PLH préconise le renforcement des coopérations avec les services de l'Etat (DDT, DDCS), avec les Etablissements publics (EPASE, EPORA), les SEM d'aménagement, les organismes HLM.

Sur ce point, le Conseil de développement souligne l'intérêt de la mise en place des Comités de Programmation HLM à l'initiative des services de l'Etat, dans le but d'une coopération renforcée avec les EPCI et les bailleurs sociaux sur les grandes agglomérations du Département. Sur Saint-Etienne Métropole, le comité s'oriente vers une approche pluriannuelle et spatialisée. A l'horizon de 2 ou 3 ans, il s'agira de projeter où seront développées l'offre neuve de logement, les démolitions, les réhabilitations, afin d'avoir une approche globale.

Les bailleurs sociaux proposeront des opérations qui seront modulées en fonction des demandes de la DDCS, des réhabilitations visant à diminuer la vacance, etc. La décision sera prise *in fine* par l'Etat, mais la validation sera collective.

Saint-Etienne Métropole envisage le pendant de ce dispositif sur l'offre privée. Il s'agit d'un point important qui mérite d'ores et déjà un dispositif de travail particulier.

On a noté que si le sujet de la prise de compétence n'est pas évoqué, il n'est en fait pas considéré comme un préalable, mais comme un aboutissement du renforcement des coopérations, de l'acquisition de l'expertise et des moyens. Mais ne faudrait-il pas aller plus loin et plus vite ?

- Par ailleurs, on observe dans le projet de PLH, que les communes de la Métropole sont classées en 3 catégories (urbaines, périurbaine, couronne). Cette typologie a servi de support pour déterminer des objectifs. Mais des communes sont classées dans la même catégorie avec des objectifs similaires alors que leurs enjeux sont différents. Saint-Etienne est ainsi traitée de la même façon que les fonds de vallée. L'approche typologique a donc été privilégiée alors que les contextes communaux peuvent être très différents.

- La volonté de privilégier le développement de la construction neuve plutôt dans les fonds de vallées que sur les coteaux constitue une proposition vertueuse et déjà affirmée depuis longtemps. Cette orientation constitue en fait un des principes fondamentaux sur lequel est bâti le projet de PLH.
- Sur ce point, le Conseil de développement considère que les prévisions avancées sont optimistes : il faudrait les considérer plutôt comme des plafonds que comme des objectifs ! Ainsi l'objectif annoncé de 890 logements prévus en construction sur Saint-Etienne est-il crédible compte tenu des rythmes de construction bien inférieurs observés entre 2012-2018?
- La plupart des acteurs considèrent qu'un certain nombre d'objectifs sont inatteignables car cela supposerait un renversement de tendances lourdes et la mobilisation de ressources considérables pour y parvenir. Peut-on croire que la planification (et en l'occurrence le PLH), a seule la capacité d'inverser les tendances du marché immobilier ? Sur ce point, ne faut-il pas faire preuve de lucidité et en tirer les conséquences ?
- Le manque de crédibilité des objectifs du PLH sur ce sujet n'est-il pas de nature à fragiliser le document ? Il ouvre la porte à des revendications des communes plus dynamiques qui réclament un transfert des objectifs de construction à leur profit, ce qui reviendrait à invalider les objectifs de rééquilibrage au bénéfice des communes de fonds de vallée. Cette question de la crédibilité des documents de planification est essentielle : elle est en lien avec la capacité de la Métropole à annoncer et tenir une stratégie lisible et à se doter des outils adéquats pour la mettre en œuvre.

### **c. Des aspects insuffisamment pris en compte ou absents**

- On peut regretter que les objectifs de production des logements privés ne soient pas étayés par des analyses précises sur les revenus et les niveaux de solvabilité des ménages. Ce type d'analyse, qui a été fait pour la ville de Saint-Etienne et son agglomération, permettrait de préciser la pertinence et les conditions de faisabilité des objectifs au regard du marché et des stratégies des promoteurs : niveaux de prix acceptables ; typologie des logements, leur localisation territoriale *versus* typologie des acquéreurs, importance et niveaux de solvabilité de ces acquéreurs, etc...
- De la même façon, il est regrettable que le PLH de Saint-Etienne Métropole n'intègre pas des éléments de contextualisation sur l'économie, l'emploi, éléments que l'on retrouve dans d'autres PLH du Département.
- La question foncière qui devrait être prise en compte dans les futurs PLH (décret de février 2018) ne figure pas dans le projet de PLH. Elle est pourtant importante pour développer et réguler les offres de construction.
- La question des mal-logés et des publics prioritaires  
Le PLH 3 prévoit des procédures de rééquilibrage de la répartition spatiale de ces ménages et reconnaît le caractère prioritaire de leur logement.

Il considère que les questions de la sortie de l'hébergement et du *sans-abrisme* sont à résoudre par la participation de Saint-Etienne Métropole dans différents dispositifs (PDALHPD, le FSL et le DALO) et par une concertation avec les bailleurs sociaux dans le cadre des CLT.

Sur ce sujet, le Conseil de développement s'interroge sur la façon dont le PLH répond aux objectifs du plan quinquennal « Le logement d'abord » visant à lutter contre le *sans-abrisme* lancé par l'Etat en 2018. Qu'en est-il en particulier des populations qui ne sont pas éligibles à ces dispositifs, tels que les Roms, les demandeurs d'asiles ?

Le Conseil de développement considère qu'il y a là une question qu'on ne peut considérer comme étant de la seule compétence de l'Etat. Cela sera d'autant plus vrai si Saint-Etienne Métropole est appelée à prendre des compétences de gestion et d'accompagnement social.

- Le point de vue des acteurs du secteur privé n'est pas vraiment exprimé dans le PLH. Sollicité également par le Conseil de développement, leur voix n'a pu être entendue. Cela est regrettable car cela aurait permis de compléter la compréhension des pratiques et des besoins du secteur privé du logement.

Et de manière plus globale, le point de vue des professions touchant à l'habitat, qui sont peu structurées sur la Métropole (architectes, bureaux d'étude thermiques), n'est pas exprimé dans le projet de PLH. Un volet innovation pourrait être développé par les professionnels en lien avec les chercheurs et enseignants (Campus Design Habitat), les usagers occupants par la réalisation de démonstrateurs et la diffusion des expériences.

## 5. Conclusion

L'avis du Conseil de développement sur le projet de PLH3 est assez partagé selon deux lectures possibles :

- La première pour constater que le document est conçu de façon cohérente et correspond aux préconisations prévues par les textes de loi. Il traite les sujets essentiels et répond également aux demandes formulées par l'Etat dans son porter à connaissance. Par ailleurs, il renforce les coopérations entre les acteurs et voit ses moyens financiers très sensiblement augmentés
- La seconde lecture qui prend un peu de recul par rapport au document est plus interrogative. Le Conseil de développement a ainsi souligné la nécessité de prendre en compte et d'anticiper l'élargissement des compétences et ses effets prévisibles.

Par ailleurs, comme il s'agit du 3<sup>ème</sup> PLH élaboré par l'agglomération stéphanoise, il est possible de faire un premier bilan de la mise en œuvre de la planification, ici des PLH (et indirectement du ScoT). Pour ce qui concerne le positionnement des communes sur ce sujet, le Conseil de développement a exprimé des craintes de voir se développer ce que l'on pourrait qualifier comme un certain « relativisme » sur des points cruciaux : l'adhésion aux objectifs du PLH3 ; l'acceptation d'une certaine solidarité et mutualisation entre communes ; le regain de l'individualisme communal ; voire le refus d'appliquer les dispositions prévues par le PLH.

- Une telle posture semble préoccupante. Elle pourrait révéler un manque de consensus sur la stratégie, sur les intérêts et les objectifs du PLH, et indirectement sur ceux de l'intercommunalité. Elle pourrait donner à penser que l'élaboration du PLH serait un exercice formel répondant à l'obligation légale d'en avoir un et aux préconisations de l'Etat, en négligeant l'importance pour la collectivité de se doter d'un tel document. Et qu'en revanche, sa mise en œuvre pourrait impunément remettre en cause ses principes et ses objectifs.
- L'enjeu de la gouvernance du PLH est donc à ce titre essentiel. Il s'agit d'élaborer un document qui puisse, dans son processus de construction et dans sa mise en œuvre, permettre l'adhésion de tous sur des enjeux stratégiques de territoire.
- De plus, un document de planification comme le PLH devra nécessairement être enrichi d'une vision prospective des évolutions sociétales afin de répondre au mieux aux besoins, en particulier dans la Métropole qui s'affiche capitale française du design.

## **6. Méthodologie de travail**

### **Le contexte de la saisine**

Par délibération du 11 mai 2016, le Conseil Communautaire de Saint-Etienne Métropole a approuvé le lancement de la procédure d'élaboration du 3<sup>ème</sup> PLH, ainsi que l'engagement de la concertation nécessaire à son élaboration. La poursuite de cette procédure a été autorisée par délibération Communautaire du 07 février 2017, suite à l'élargissement du périmètre de Saint-Etienne Métropole.

Elaboré pour une durée de 6 ans, le PLH définit les objectifs et les principes de la politique locale de l'habitat et les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logement en assurant une répartition équilibrée et diversifiée.

### **Les attendus de la saisine**

Il était attendu du Conseil de développement une contribution à la fois sur la phase bilan-diagnostic-enjeux et aussi sur les orientations et le programme d'action.

### **Méthode de travail et ressources mobilisées**

Un groupe de travail, composé de membres « experts » du Conseil, s'est réuni dès septembre 2017 pour fournir à Saint-Etienne Métropole une première contribution sur le bilan du PLH 2 (cf. annexe).

La deuxième partie du travail a été engagée en mai 2018 sur les orientations et pistes d'action du PLH 3. Le même groupe de travail a examiné le projet de PLH 3 et complété son analyse par différentes auditions.

Le présent avis a été adopté, le 14 septembre 2018, par les membres du Conseil de développement via un vote électronique comme le permet le règlement intérieur du Conseil.

L'annexe 1 retrace les remarques formulées par certains votants sur l'avis voté.

## **Annexe 1 : Remarques formulées par les votants**

### **RESULTATS DU VOTE**

62 votes exprimés, 54 votes favorables, 7 abstentions et 1 vote contre

#### **Certains membres ont formulé des commentaires résumés ainsi :**

- Un des membres a considéré que la place accordée à l'habitat existant et aux dispositifs de sa rénovation thermique n'était pas suffisamment traitée dans le projet de PLH 3 et dans l'avis du Conseil.
- Un autre votant a regretté que l'avis du Conseil de développement n'ait pas proposé des outils pour développer la gouvernance du PLH, outils soit réglementaires, soit fiscaux.
- Un des votants a exprimé l'idée qu'il fallait absolument lier le développement résidentiel à l'offre de déplacement, en particulier en promouvant des contrats d'axe. Il a également insisté pour que, si la compétence d'attribution des logements sociaux était transférée à Saint-Etienne Métropole, une gestion de proximité avec les locataires et les demandeurs de logement soit expressément maintenue.
- Un autre point de vue a souligné la nécessité de davantage prendre en compte les réalités de terrain pour ce qui concerne l'offre et la demande de logements dans les différentes communes ; également pour ce qui concerne les flux de déplacements, ainsi que les projets d'infrastructure susceptibles d'influencer ces flux. La même personne souligne la nécessité d'un vrai travail collaboratif entre les acteurs, les communes et les services publics concernés).

#### **Il a semblé utile de restituer ces observations qui renforcent les propositions du rapport et de les annexer au document.**

Le seul vote négatif a été exprimé par un organisme membre du Conseil de développement. Ce membre partage largement les analyses du Conseil de développement mais aurait souhaité que l'avis suggère à Saint-Etienne Métropole de reconsidérer entièrement le projet de PLH 3.

Sur ce point, le Conseil de développement observe qu'il n'est pas dans ses attributions de demander l'ajournement d'un PLH, cette décision appartenant aux élus.

Le même organisme ajoute qu'il ne lui paraît « pas opportun de renforcer les équipes de Saint-Etienne Métropole, tant que celles en place n'auront pas démontré leur efficacité et leur capacité de fédération des acteurs impliqués dans leur giron ».

Sur ce point, le Conseil de développement ne partage pas cet avis et considère que le renforcement du service chargé de l'habitat est nécessaire. Mais, là aussi, la décision appartient aux élus.

## **Annexe 2 : Liste des auditions**

- Adeline BADOIL, Responsable agence Saint-Etienne - Action logement Services
- Jean-Pierre BERGER, Adjoint au Maire chargé des transports, du logement et du développement durable - Ville de Saint-Etienne
- Arnaud CARRE, Responsable du service habitat - Direction Départementale des Territoires de la Loire
- Cécile DEUX, Chef de mission politique locale de l'habitat - Direction Départementale des Territoires de la Loire
- Pascal DREYER, Coordinateur - Leroy Merlin Source
- David HENEULT, Chef de service adjoint en charge des politiques logement - Direction départementale de la cohésion sociale de la Loire
- Pascal RAINERI, Responsable du service habitat - Saint-Etienne Métropole

## Annexe 3 : Lettre de saisine



Saint-Etienne, le - 4 JUL. 2017



**Affaire suivie par :**  
Patrice RAINERI  
Direction Aménagement du territoire  
Service Habitat et accessibilité  
Tél : 04 77 53 73 84  
patrice.raineri@saint-etienne-metropole.fr

**Conseil de Développement**  
**Monsieur Claude RISAC**  
**Président**  
2 avenue Grüner  
CS 80257  
42006 Saint-Etienne Cedex 1

**Référence :** 110714

**Objet :** élaboration du troisième Programme Local de l'Habitat

Monsieur le Président,

Par délibération du 11 mai 2016, le Conseil Communautaire de Saint-Etienne Métropole a approuvé le lancement de la procédure d'élaboration du 3<sup>ème</sup> Programme Local de l'Habitat (PLH), ainsi que l'engagement de la concertation nécessaire à son élaboration. La poursuite de cette procédure a été autorisée par délibération communautaire du 07 février 2017, à la suite de l'élargissement du périmètre de Saint-Etienne Métropole.

Le PLH définit, pour une durée de six ans, les objectifs et les principes de la politique locale de l'habitat, ainsi que les moyens à mettre en œuvre pour satisfaire les besoins en logements en assurant une répartition équilibrée et diversifiée de cette offre.

Il me paraît important que les travaux d'élaboration du 3<sup>ème</sup> PLH de Saint-Etienne Métropole soient conduits dans le cadre d'une concertation renforcée avec les acteurs locaux. Dans cette perspective, l'association du Conseil de Développement pourrait prendre la forme d'une contribution prenant en compte:

- la synthèse de la phase bilan/diagnostic/enjeux,
- les orientations et le programme d'action.

Sur l'ensemble de ces points, il nous paraît intéressant d'avoir une approche qui permette d'appréhender une vision élargie de la société civile sur les orientations et le programme d'action du nouveau Programme Local de l'Habitat. Cette contribution pourrait donner lieu à des entretiens avec des acteurs locaux n'intervenant pas nécessairement dans le domaine de l'habitat (Education Nationale, universitaires, responsables d'équipements, chefs d'entreprises...).

Au terme d'une première phase de bilan et d'analyse, je vous invite à trouver, ci-joint, une synthèse de la phase bilan/diagnostic/enjeux à l'échelle de Saint-Etienne Métropole et des différents bassins d'habitat. Concernant, les orientations et le programme d'action, les éléments vous seront transmis ultérieurement.

Compte tenu du calendrier prévisionnel d'élaboration du 3<sup>ème</sup> PLH (arrêt du projet prévu fin 2017/début 2018), un retour de votre contribution pour le début du mois de novembre 2017 nous permettrait de prendre en compte vos retours dans les meilleures conditions.

Vous remerciant par avance pour l'attention que vous voudrez bien porter à ce dossier, je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes salutations distinguées.

**Jean-Claude CHARVIN**  
Vice-Président en charge de l'habitat et de la  
politique du logement

2 Avenue Grüner - CS 80257  
42006 Saint-Etienne Cedex 1  
T +33 (0)4 77 49 21 49  
F +33 (0)4 77 49 21 40  
accueil@saint-etienne-metropole.fr  
[www.saint-etienne-metropole.fr](http://www.saint-etienne-metropole.fr)