

Avis n°2017-02

présenté au nom de la commission Ville, habitat et cadre de vie
par **Colette AUBRY** et **Martine THÉAUDIÈRE**

Projet de schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) d'Ile-de-France

19 janvier 2017



Avis n° 2017-02

présenté au nom de la commission Ville, habitat et cadre de vie
par **Colette AUBRY et Martine THEAUDIERE**

19 janvier 2017

**Projet de Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH)
d'Île-de-France**

Certifié conforme

Le président

Jean-Louis GIRODOT

Le Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France

Vu :

- Le Code général des collectivités territoriales ;
- Le Code de la construction et de l'habitation ;
- Le Code de l'urbanisme ;

Vu les lois récentes :

- Loi n° 2007-290 du 5 mars 2007 instituant le droit au logement opposable et portant diverses mesures en faveur de la cohésion sociale ;
- La loi n° 2013-61 du 18 janvier 2013 relative à la mobilisation du foncier public en faveur du logement et au renforcement des obligations de production de logement social, dite loi DUFLOT 1 ;
- La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles, dite loi MAPTAM ;
- La loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, dite loi ALUR ;
- La loi n° 2015-1776 du 28 décembre 2015 relative à l'adaptation de la société au vieillissement, dite loi ASV ;

Vu les rapports et délibérations du Conseil régional d'Ile-de-France :

- CR 38-16 relatif à « L'action régionale en faveur du logement. Soutien aux femmes victimes de violence » du 17 mars 2016 ;
- CR 39-19 relatif à « L'action régionale en faveur du logement. Dispositif anti-ghettos » du 17 mars 2016 ;
- CR 41-16 relatif à « L'action régionale en faveur du logement. Engagement en faveur des classes moyennes » du 17 mars 2016 ;
- CR 40-16 relatif à « L'action régionale en faveur du logement. Ouverture du contingent régional pour lutter contre la pénurie d'enseignants » du 17 mars 2016 ;
- CR 42-16 relatif à « L'action régionale en faveur du logement. Mobilisation du foncier » du 17 mars 2016 ;
- RAP CR 45-16B15 relatif à l'annexe 15 « Logement » du budget primitif 2016 du 6 avril 2016 ;

Vu les rapports et avis du Ceser Ile-de-France

- L'avis n° 2002-06 du 30 septembre 2002 et le rapport relatifs au « Logement en Ile-de-France en 2002 – Constats, réflexions, propositions » présentés par Gilbert DIEPOIS ;
- L'avis n° 2011-21 du 8 décembre 2011 et le rapport relatifs à « La relance de la production de logements en faveur des ménages à revenus moyens » présentés par Marie-Anne BELIN ;

- L'avis n° 2012-10 du 20 juin 2012 relatif à « La gouvernance du logement en Ile-de-France » présenté par Michel SENECHAL ;
- L'avis n° 2013-12 du 17 septembre 2013 et le rapport relatifs à « L'accès au logement des ménages à bas revenus en Ile-de-France » présentés par Colette AUBRY ;
- L'avis n° 2014-09 du 13 novembre 2014 et le rapport relatifs à « La Région Ile-de-France dans la nouvelle donne des politiques de l'habitat – Perspectives à l'automne 2014 » présentés par Michel MITTENAERE ;
- L'avis n° 2015-10 du 11 juin 2015 relatif à « La réactualisation et l'élargissement aux jeunes, du schéma régional du logement étudiant » présenté par Jean-Paul RUEFF ;
- L'avis n° 2015-15 du 19 novembre 2015 et le rapport relatifs au « Nouveau programme de renouvellement urbain en Ile-de-France – Analyses et propositions » présentés par Didier DURAN ;
- L'avis d'étape n° 2016-11 du 6 octobre 2016 relatif à « L'habitat du futur » présenté par Alain LECERF.

Vu les travaux du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) d'Ile-de-France:

- Le diagnostic préalable à l'élaboration du schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) adopté en séance plénière du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) du 2 juillet 2015 ;
- Le projet de Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) tel qu'issu du Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) du 18 octobre 2016 et soumis à consultation pour une durée de 3 mois ;
- Le courrier de saisine de la présidente du Conseil régional, en date du 9 novembre 2016, sollicitant l'avis du Ceser Ile-de-France sur le projet de schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) du 18 octobre 2016.

Considérant :

A propos du comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH)

- Que les Comités régionaux de l'habitat (CRH), présidés par les préfets de région, ont été créés par la loi du 13 août 2004 et qu'en Ile-de-France, celui-ci a été élargi, à titre expérimental, en 2012, aux questions relatives à l'hébergement et à l'accompagnement social, devenant ainsi le Comité régional de l'hébergement et du logement (CRHL). Par la suite, la loi ALUR du 24 mars 2014 a transformé les Comités régionaux de l'habitat (CRH) en Comités régionaux de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) ;
- Qu'en région Ile-de-France, le CRHH se voit attribuer deux spécificités précisées par la loi MAPTAM du 27 janvier 2014 : 1) il est coprésidé par le préfet de région et le président du Conseil régional ; (2) il est chargé d'élaborer un Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) « afin d'assurer la cohérence entre les politiques d'habitat et d'hébergement sur l'ensemble de la région d'Ile-de-France » ;

- Que le CRHH d'Ile-de-France est une assemblée composite dont l'ambition est d'incarner la diversité des acteurs de l'habitat et de l'hébergement au travers de 5 collèges distincts :
 - un collège des représentants de l'Etat ;
 - un collège des représentants de la région Ile-de-France et des départements franciliens ;
 - un collège des représentants des structures intercommunales (dont la métropole du Grand Paris) ;
 - un collège des professionnels et associations intervenant dans le domaine du logement, de l'immobilier, de la construction ou de la mise en œuvre des moyens financiers correspondants ;
 - un collège des représentants d'organismes intervenant dans le domaine de l'accueil, du soutien, de l'hébergement, de l'accompagnement, de l'insertion ou de la défense des personnes en situation d'exclusion, d'organisations d'usagers, des personnes prises en charge par le dispositif d'accueil, d'hébergement et d'accompagnement vers l'insertion et le logement, de bailleurs privés, des partenaires sociaux associés à la gestion de la participation des employeurs à l'effort de construction et de personnalités qualifiées (dont le Ceser Ile-de-France).

A propos de la consultation relative au projet de Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH)

- Que le projet de Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) d'Ile-de-France, validé en Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) du 18 octobre 2016, a par la suite été soumis à consultation pour une durée de 3 mois auprès du Conseil régional d'Ile-de-France, des Départements franciliens, de la métropole du Grand Paris (MGP), des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) compétents en matière de programme local de l'habitat (PLH) ainsi qu'aux communes n'appartenant pas à de tels établissements publics ;
- Qu'à l'issue des 3 mois de consultation et au vu des avis rendus, le Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) d'Ile-de-France délibérera sur un nouveau projet de SRHH au cours du premier trimestre 2017. Le nouveau texte sera soumis, pour avis, au préfet de région, pour un délai de 3 mois ;
- Qu'à la suite des demandes de modifications adressées, le projet de SRHH amendé devra être approuvé en CRHH puis arrêté définitivement par le préfet de région. Ce processus devrait être clos à la mi-2017 au plus tard ;
- Que ce nouveau Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) vient s'ajouter aux autres Schémas sectoriels existants. Il doit être compatible avec le Schéma directeur de la région d'Ile-de-France (SDRIF) et devra être pris en compte par les Plans locaux d'urbanisme (PLU) et cartes communales, les Programmes locaux de l'habitat (PLH), le Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH), les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les Contrats de développement territorial (CDT) lors de leur élaboration ou de leur révision ;

A propos du diagnostic préalable au projet de SRHH

- Qu'un diagnostic préalable au SRHH a été dressé le 2 juillet 2015 rappelant quelques repères de base en matière d'habitat et d'hébergement en Ile-de-France, notamment :

- En termes démographiques : l'Ile-de-France présente une démographie dynamique (plus 60 000 Franciliens par an depuis 2006) caractéristique d'une métropole mondiale et porteuse de forts besoins en logement et en mobilité,
 - En termes d'inégalités de revenus : les 10 % des Franciliens les plus riches gagnent 4,6 fois plus que les 10 % des Franciliens les plus pauvres (contre 3,3 fois en province) en 2012,
 - En termes de parc de logements : le parc de logements francilien est constitué à 73 % de logements collectifs, il est occupé à près de 50 % par des propriétaires et malgré de fortes disparités, sa qualité globale s'améliore,
 - En termes de prix des logements : les prix ont évolué plus fortement que les revenus des ménages depuis le milieu des années 1990, même si les prix diffèrent en fonction des zones géographiques (8 000€/m² à Paris, 4 300€/m² en première couronne, 3 000€/m² en grande couronne en moyenne dans le parc ancien en 2014),
 - En termes de tensions sur le marché du logement : un taux de vacance des logements qui se réduit et une mobilité qui se ralentit (révélant les tensions et blocages existant sur le marché du logement) ainsi qu'une demande de logements sociaux à hauteur de 578 000 demandes en 2014 pour seulement 85 000 attributions,
 - En termes de conditions de logement : 950 000 ménages sont mal-logés en 2015. 740 000 ménages sont éligibles aux logements très sociaux (de type PLAI) mais vivent toutefois dans le parc privé au prix de taux d'effort extrêmement élevés,
 - En termes d'hébergement : 80 000 personnes sont hébergées chaque jour par l'Etat, en Ile-de-France, en 2015. Le nombre des places en hébergement d'urgence, financées par l'Etat, a quasiment doublé de 2011 à 2014 avec une croissance continue du recours aux nuitées hôtelières (+130%) de novembre 2010 à novembre 2014). Ces places sont, par ailleurs, très inégalement réparties sur le territoire francilien.
- Que trois grands constats sont dressés par le diagnostic du SRHH :
 - L'offre de logements ne répond pas aux besoins de tous les Franciliens,
 - L'offre d'accueil et d'accompagnement peine à répondre aux besoins des personnes défavorisées ou en situation d'exclusion,
 - La qualité de l'habitat et du cadre de vie est très disparate sur le territoire francilien.

A propos des 3 volets du projet de SRHH

- Que le **volet 1** du projet de SRHH intitulé, « Défis, enjeux, orientations » s'articule, autour de 5 orientations majeures :
 1. Produire une offre de logement et d'hébergement adaptée aux besoins des ménages,
 2. Favoriser la mobilité des ménages et les parcours résidentiels,
 3. Garantir l'accès aux droits des personnes les plus fragiles et les plus exclues,
 4. Rénover les logements, les quartiers et développer un cadre de vie répondant aux modes de vie et aux attentes des habitants,
 5. Renforcer la solidarité entre les territoires, promouvoir un développement équilibré de l'offre de logements.
- Que le **volet 2** du projet de SRHH intitulé « Objectifs globaux et déclinaison territoriale des orientations » se présente comme le volet « prescriptif » du SRHH et fixe des objectifs chiffrés notamment en ce qui concerne :

- Les objectifs de construction¹ de logements neufs : l'objectif de construction de 70 000² logements neufs par an ,à l'échelle régionale, prévu dans le cadre du SDRIF, est décliné territorialement à l'échelle des EPCI. A noter que les objectifs de construction fixés pour les établissements publics territoriaux (EPT) situés au sein de la métropole du Grand Paris (MGP) restent « indicatifs », dans l'attente de l'élaboration du Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH),
 - Les objectifs de production de logements sociaux : l'objectif de production de logements sociaux situé entre 32 000 et 37 000³ logements sociaux par an pendant toute la durée du SRHH, à l'échelle régionale, est décliné territorialement à l'échelle des EPCI. A noter que les objectifs de production de logements sociaux fixés pour les établissements publics territoriaux (EPT) situés au sein de la métropole du Grand Paris (MGP) restent « indicatifs », dans l'attente de l'élaboration du plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (PMHH),
 - Les objectifs minimaux de production de logements sociaux dans les communes en rattrapage SRU⁴ : Une proportion minimale de 30 % de logements très sociaux (PLAI) pour les communes en rattrapage SRU est à respecter tout comme le seuil d'au moins 70 % de logements financés en PLAI et PLUS combinés. Cela permet en définitive, de limiter au maximum à 30 % les logements financés en PLS (logements sociaux intermédiaires aux loyers plus élevés) dans le cadre du rattrapage SRU,
 - Les déficits à combler en nombre de places d'hébergement et de logement adapté, à l'échelle de l'EPCI, en fonction des déséquilibres actuels,
 - Les objectifs annuels de réhabilitation énergétique des logements à l'échelle de l'EPCI,
- Que le **volet 3** du projet de SRHH constitue le volet opérationnel du SRHH et fixe l'agenda de travail du CRHH en ce qui concerne une politique régionale de l'habitat et de l'hébergement. Il se décline en :
- un cadre de référence pour les collectivités,
 - un programme de travail pour le CRHH,
 - un cadre de suivi annuel du schéma via 44 indicateurs,
 - un cadre d'évaluation des orientations et objectifs du SRHH autour de 5 questions évaluatives⁵.
- Il est à noter que le programme de travail du CRHH, prévu tout au long de la mise en œuvre du SRHH, mobilisera les divers membres du comité autour de sujets qui nécessitent des approfondissements et compléments.

¹ A noter la distinction entre les termes « construction » (logements neufs uniquement) et « production » (logements neufs et/ou opérations d'acquisition – amélioration)

² Répartition des 70 000 : 38 000 sur le périmètre de la MGP et 32 000 répartis entre les autres EPCI de la grande couronne.

³ Répartition des 37 000 : 23 000 sur le périmètre de la MGP et 14 000 répartis entre les autres EPCI de la grande couronne

⁴ Cf les communes ne respectant pas les 25% de logements sociaux

⁵ Les 5 questions évaluatives :

- l'objectif de construction de 70 000 logements a-t-il permis de développer une offre suffisante et équilibrée au sein du territoire régional ?
- l'offre produite a-t-elle mieux répondu à la diversité des besoins et des modes de vie des ménages?
- la qualité bâtie et environnementale du parc existant et du cadre de vie s'est-elle améliorée pour tous les habitants ?
- les parcours des personnes les plus précaires, de l'urgence vers le logement, sont-ils mieux pris en charge?
- les politiques menées sont-elles parvenues à mieux concilier accès au logement et mixité sociale ?

A propos des travaux précédents du Ceser Ile-de-France sur la gouvernance régionale du logement

- Que le Ceser Ile-de-France s'est régulièrement exprimé et, ce, depuis plusieurs années, en faveur d'une autorité régionale organisatrice du logement en Ile-de-France et, qu'à l'occasion de son **avis du 13 novembre 2014**, il avait formulé les remarques suivantes :

Concernant le Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (CRHH) : Le Ceser envisageait le CRHH comme une **autorité organisatrice du logement « à inventer »**.

Le Ceser saluait alors la **co-présidence Etat-Région** du CRHH et invitait la Région à s'y engager pleinement. Cependant, le Ceser attirait déjà l'attention sur :

- La nécessité d'un **comité efficace et transparent**, soulignant **l'exigence de la pratique de la co-présidence** ou encore la nécessité d'assurer un fonctionnement démocratique du comité ;
- La nécessité d'un **comité qui coordonne et mette en cohérence les aides de l'Etat et des collectivités** estimant que la mission du CRHH d'« assurer la cohérence entre les politiques d'habitat et d'hébergement sur l'ensemble de la région d'Ile-de-France » était essentielle. Selon le Ceser, il devait également définir les priorités des territoires à soutenir financièrement, en cohérence avec le SDRIF. Le SRHH devant être l'outil de cette mise en cohérence.

Concernant le Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH) : Le Ceser envisageait alors le SRHH comme **un nouvel outil régional « à saisir »**.

Le Ceser s'exprimait alors en faveur d'un schéma :

- **productif**, le Ceser s'inquiétant de l'empilement des divers schémas, plans et contrats... créant une chaîne de compatibilité complexe et de nature à multiplier les risques contentieux ;
- **prescriptif**, le Ceser considérant alors que l'efficacité du SRHH était condition de sa simplicité et sa prescriptivité ciblée (nombre de logements par territoire et typologie essentiellement)
- **garant des grands équilibres régionaux**, le Ceser considérant que le SRHH devait traduire les objectifs du SDRIF en matière d'équilibre habitat / emploi ;
- **coordonnateur des observatoires existants** (OLAP, OLS, ORF, ORIE, etc.)
- **et décliné dans un Plan de programmation de la production de 6 ans** pour une applicabilité concrète et garantissant une visibilité dans le temps pour les acteurs publics et privés. Ce plan de programmation devant associer les opérateurs publics et privés ainsi que les partenaires sociaux.

- Que dans le cadre de son avis du 19 novembre 2015 sur le Nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), le Ceser avait insisté sur le rôle et les besoins des populations et leur cadre de vie.

- Que le Ceser a engagé une réflexion sur les actions de la Région pour l'utilisation des matériaux bio-sourcés dont le bois.

Emet l'avis suivant :

PARTIE 1 - POUR UN CRHH PREFIGURATEUR D'UNE AUTORITE ORGANISATRICE DE L'HABITAT ET DE L'HEBERGEMENT EN ILE-DE-FRANCE

Article 1 : A propos des précédentes préconisations du Ceser

Le Ceser estime que les préconisations formulées dans son avis n° 2014-09 du 13 novembre 2014, relatif à « La Région Ile-de-France dans la nouvelle donne des politiques de l'habitat » concernant le CRHH et le SRHH et rappelées dans les considérants du présent avis, restent d'actualité. Des préconisations en matière de qualité de vie et d'amélioration du cadre de vie des habitants doivent s'y ajouter.

Article 2 : A propos des modalités de fonctionnement du CRHH d'Ile-de-France

A propos du CRHH d'Ile-de-France, le Ceser estime qu'il peut préfigurer une autorité organisatrice de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France, bien que cette autorité reste à l'état embryonnaire aujourd'hui.

Face aux difficultés rencontrées pour élaborer une stratégie partagée ainsi que des actions coordonnées à l'échelle régionale, le processus mis en place dans le cadre du CRHH est globalement positif.

Cependant, concernant les modalités de fonctionnement du CRHH d'Ile-de-France :

- **Le Ceser regrette la faible participation des représentants des collectivités locales** au sein du CRHH, alors que celles-ci auront la charge de faire vivre les orientations du schéma régional. Le mode de fonctionnement du CRHH ne facilite pas toujours leur participation, pourtant essentielle ;
- **Le Ceser alerte le CRHH sur les modalités de co-pilotage Etat-Région** qui ne doit pas être facteur de blocage ou aboutir à une perte d'ambition du CRHH et du SRHH mais ,au contraire, permettre de renforcer la démarche par une synergie des acteurs et la poursuite d'une même stratégie ;
- **Le Ceser insiste sur la nécessité de ne pas oublier le rôle de mise en cohérence des politiques** de l'habitat et de l'hébergement que doit jouer le CRHH – celui-ci pouvant devenir l'équivalent de la Conférence territoriale de l'action publique (CTAP) en matière d'habitat et d'hébergement ;
- **Le Ceser invite le CRHH à poursuivre les efforts concernant la transparence de ses travaux**, permettant le partage des mêmes connaissances (des données, des indicateurs et de leur mode de calcul) et favorisant ainsi une stratégie claire, partagée et une action commune mesurable par tous.

Sur ce dernier point, le Ceser salue l'effort qui est fait depuis plusieurs exercices, par les services de l'Etat, dans le cadre des bilans annuels du CRHL - désormais CRHH - devenus une référence pour l'ensemble des acteurs de l'habitat et de l'hébergement.

PARTIE 2 - LE SRHH : POUR UN DOCUMENT « CHEF D'ORCHESTRE »

Article 3 : A propos du VOLET 1 « Défis, enjeux, orientations »

Article 3.1 : Un volet complet et participatif

Le Ceser Ile-de-France se félicite de la qualité du volet 1 du projet de SRHH, présenté le 18 octobre 2016. Il présente un panel extrêmement complet des données essentielles d'analyse du contexte ainsi que des propositions d'enjeux et d'orientations en matière d'habitat et d'hébergement en s'appuyant sur le diagnostic du SRHH.

Le Ceser Ile-de-France salue la démarche participative mise en œuvre pour l'élaboration de ce volet, qui a donné lieu à de nombreux ateliers réunissant les membres du CRHH. Il faut noter cependant le peu de participation des représentants des collectivités locales aux ateliers.

Article 3.2 : Un volet ambitieux et consensuel

Le Ceser partage l'ambition des 5 axes d'orientations proposés :

Axe 1 : Produire une offre de logement et d'hébergement adaptée aux besoins des ménages,

Axe 2 : Favoriser la mobilité des ménages et les parcours résidentiels,

Axe 3 : Garantir l'accès aux droits des personnes les plus fragiles et les plus exclues,

Axe 4 : Rénover les logements, les quartiers et développer un cadre de vie répondant aux modes de vie et aux attentes des habitants,

Axe 5 : Renforcer la solidarité entre les territoires, promouvoir un développement équilibré de l'offre de logements.

Ces orientations répondent aux préoccupations soulevées dans le cadre des précédents travaux présentés par le Ceser au cours de la dernière décennie et semblent rallier l'approbation de tous les acteurs concernés.

Article 3.3 : L'absence dommageable d'un volet économique et financier

Le Ceser Ile-de-France regrette l'absence d'un volet économique et financier détaillé, orienté vers l'établissement d'un « compte logement régional » incluant les activités économiques non délocalisables, et des données du type « nombre d'emplois directs et indirects » induits. Ce compte logement régional permettrait d'évaluer le poids du logement et de l'habitat dans le produit intérieur brut francilien et national.

Article 3.4 : Une terminologie à clarifier et à harmoniser entre tous les volets

Dans un souci de lisibilité et d'appropriation du schéma par tous, les termes employés : « orientations stratégiques », « enjeux », « défis », « axes », « priorités » mériteraient d'être plus clairement définis. Leurs dénominations devraient être harmonisées dans les 3 volets afin d'assurer la cohérence et la logique d'ensemble du schéma.

Article 4 : A propos du VOLET 2 « Objectifs globaux et déclinaison territoriale des orientations »

Article 4.1 : Un volet touffu, parfois redondant avec le volet 1, sans pour autant reprendre, exactement la même terminologie

Le volet 2 s'appuie, sans surprise, sur les importants travaux de territorialisation de l'offre de logements (TOL) menés depuis 2011 suite à la loi sur le Grand Paris.

Cependant, les 5 axes d'orientations présentés dans le premier volet ne sont pas clairement repris et identifiés dans ce deuxième volet. Les intitulés ne permettent pas de retrouver clairement les axes annoncés. Par conséquent, la déclinaison des 5 axes d'orientations du volet 1 en objectifs chiffrés, établis dans le volet 2, n'est pas toujours évidente.

Article 4.2 : Des objectifs à faire respecter de diverses manières

Le volet 2 est un document cadre du SRHH qui se veut « prescriptif ». Les documents infrarégionaux (PLU, PLH, SCOT...) devront prendre en compte les orientations et objectifs du SRHH au moment de leur élaboration ou de leur révision.

Face à cette prescriptivité intéressante mais limitée, le Ceser souligne le rôle central du CRHH. Ce dernier devra veiller au respect des objectifs fixés dans le volet 2, en particulier dans un contexte de restructuration des intercommunalités franciliennes (métropole du Grand Paris, fusion d'EPCI...) Dans le cas des collectivités non immédiatement concernées (ex : communes n'ayant pas de document d'urbanisme ou de programmation en cours d'élaboration ou de révision), le CRHH devra jouer un rôle de sensibilisation et d'incitation à leur égard.

Article 4.3 : Un véritable effort de pédagogie et de communication apparaît nécessaire

Le Ceser insiste sur la nécessité d'un effort de communication et de pédagogie permettant l'appropriation par tous les acteurs concernés des objectifs fixés. Le schéma devra être accompagné de fiches pratiques synthétiques (cf article 6.3).

Considérant que l'appropriation du SRHH et de ses objectifs est un enjeu essentiel, il s'agira d'en faire un guide pour les divers acteurs qui seront chargés de le faire vivre (notamment les maires et présidents d'EPCI).

Au regard de l'élaboration du volet 1, **force est de constater que le volet 2 a été élaboré avec une moindre association des membres du CRHH**, or, celui-ci est particulièrement engageant.

Aussi, le Ceser souhaite que les différentes composantes du CRHH aient accès, avant le vote définitif du schéma et dans un délai raisonnable, à la synthèse des contributions issues des consultations lancées à la suite du CRHH du 18 octobre 2016.

Article 4.4 : Une question foncière trop peu présente

Le Ceser note que la question foncière est présente dans le volet 1 mais absente des objectifs prescriptifs du volet 2.

Or le foncier est un enjeu majeur, en particulier dans les quartiers autour des gares afin d'en maîtriser la destination et le prix. Dans un contexte de fort développement tout au long des 15 années qui viennent du fait du Grand Paris Express, la première couronne est particulièrement concernée par cette problématique.

Article 4.5 : Une prise en considération de la question du recours à l'hébergement d'urgence et notamment de la problématique des nuitées hôtelières

Le Ceser salue la préoccupation du SRHH de maîtriser le recours croissant aux réponses d'hébergement par l'urgence et notamment les nuitées hôtelières, en favorisant quatre leviers de solutions plus pérennes :

- Le doublement des sorties vers le logement social à l'horizon 2023,
- L'augmentation de la production de PLAI,
- Le développement des résidences sociales polyvalentes,
- Le développement de l'intermédiation locative.

Article 4.6 : Pour le développement d'une offre alternative pour la sortie de squats et la résorption des bidonvilles

Le Ceser regrette l'absence de propositions d'actions concrètes visant à la sortie des squats et la résorption des bidonvilles comme cités dans le volet 1 du SRHH.

Article 5 : A propos du VOLET 3 « Mise en œuvre, suivi et évaluation »

Article 5.1 : Un volet très technique mais qui a l'avantage de mobiliser les acteurs et d'inscrire le schéma dans le temps long

Le Ceser salue l'objectif poursuivi par le volet 3 d'inscrire le SRHH dans le temps long et dans une logique d'amélioration continue des politiques publiques. Ce volet prévoit également un programme de travail commun qui, s'il véhicule une impression de « catalogue », préfigure tout de même une feuille de route mobilisant les compétences de multiples acteurs, tout en identifiant les responsabilités de chacun.

Cette méthode pourrait inspirer la mise en place d'un **plan de programmation de la production de logements pluriannuelle** qui viendrait décliner les orientations et objectifs du SRHH en identifiant les engagements de chacun (collectivités, financeurs, bailleurs, observatoires...), dans le cadre d'une contractualisation à l'échelle de l'EPCI. Ainsi, le SRHH adopterait une applicabilité concrète tout en garantissant une visibilité dans le temps pour tous les acteurs, publics comme privés.

Article 5.2 : Des ambitions importantes mais des moyens non précisés

Face aux fortes ambitions affichées par le volet 3 qui prévoit le suivi du schéma (44 indicateurs de contexte, de moyens et de résultat), son évaluation ainsi que la mise en œuvre d'un programme de travail (5 axes de travail thématique), le Ceser s'inquiète des moyens financiers et humains qui seront alloués à ces diverses missions.

Il est prévu que le programme de travail soit piloté et coordonné par le futur Observatoire régional de l'habitat et de l'hébergement (ORHH), instance technique émanant du CRHH. Or, si le champ de travail de l'ORHH est bien dessiné, son contour exact et ses moyens de fonctionnement restent encore à préciser.

Le Ceser demande à la Région et à l'Etat d'évaluer et de prévoir les moyens budgétaires nécessaires au futur ORHH qui aura d'importantes missions, notamment celle de coordonner les observatoires existants.

Article 5.3 : De l'importance des indicateurs

Le Ceser s'interroge sur le grand nombre d'indicateurs de suivi défini dans le cadre de ce troisième volet tout en regrettant :

- l'absence d'indicateurs relatifs au logement des jeunes et des étudiants,
- l'absence d'indicateurs à dominante « qualitative » qui pourraient se consacrer par exemple, au ressenti des habitants en matière d'amélioration de leur cadre de vie.

Article 5.4 : Un lien est à établir avec les autres schémas régionaux, en particulier le SRDEII

Si l'articulation du SRHH avec le SDRIF semble naturelle, l'articulation du SRHH avec d'autres schémas régionaux, tels que le SRDEII, est moins évidente.

Pourtant, le SRDEII prévoit la territorialisation de l'action économique de la Région autour de bassins d'emplois nouvellement définis. Dans une logique de ville mixte et de rapprochement habitat / emploi fixée par le SDRIF, une articulation des objectifs et de la mise en œuvre du SRDEII et du SRHH est plus que nécessaire, au même titre que le croisement de leurs évaluations. D'autant que ces schémas, tous deux d'une durée de 6 ans, vont se dérouler sur la même période.

Article 5.5 : Des outils de « maîtrise » des niveaux de loyers dans le parc privé à suivre et à évaluer

Le Ceser note que le volet 3 ne contient que peu d'éléments relatifs à l'évaluation des dispositifs de maîtrise des niveaux de loyer du parc privé, bien que ceux-ci soient cités dans le volet 1 du SRHH (taxe Apparue sur les micro-logements, décret encadrant la hausse des loyers lors de la relocation dans les grandes agglomérations et dispositif d'encadrement des loyers issu de la loi ALUR).

Sans trancher l'épineux débat de l'encadrement des loyers du parc privé, le Ceser estime nécessaire de mener une évaluation objective et de long cours sur l'impact des dispositifs de maîtrise des niveaux de loyers du parc privé mis en place ces dernières années permettant de mieux réguler les loyers privés. Une observation fine de leurs effets est extrêmement importante et la mobilisation de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (OLAP) est ici essentielle.

De plus, le Ceser regrette que les phénomènes des locations de meublés de courte durée (type AIRBNB) ou de longue durée (type meublés touristiques) ne soient pas traités dans le cadre du SRHH. Il préconise que cette question puisse être inscrite dans le cadre du programme de travail du CRHH. Il s'agirait ainsi d'estimer son impact sur l'offre de logements, l'occupation du parc ainsi que sur le niveau des loyers, notamment à Paris et au sein de son agglomération.

Article 6 : Au final, des efforts engagés et des écueils à éviter

Article 6.1 : Un effort de transparence et de mobilisation collective à poursuivre

Le Ceser se félicite de la volonté de transparence du schéma portant à la connaissance de tous, les mêmes chiffres et engageant chaque acteur dans sa responsabilité de les faire connaître et de se les approprier.

Le CRHH doit poursuivre cette ambition d'un partage plus systématique et transparent des mêmes données, condition d'une appropriation et d'une confiance à établir avec l'ensemble des acteurs.

Article 6.2 : Attention à la dérive « schématologique »⁶

Le Ceser considère le SRHH comme un nouvel outil qui peut enclencher une dynamique vers une politique régionale de l'habitat et de l'hébergement coordonnée et efficace.

Cependant, si l'élaboration de schémas stratégiques permet de partager des objectifs communs (ex : objectif désormais partagé de 70 000 logements à construire par an du SDRIF), le Ceser s'inquiète de la tendance actuelle à l'accumulation des schémas (SDRIF, SRHH, SRDEII, SRCAE...).

Le Ceser attire l'attention du Conseil régional, mais également du législateur, ainsi que de tous les acteurs de l'habitat et de l'hébergement sur ce phénomène susceptible de créer une distance avec des élus locaux – notamment les maires, détenteurs des permis de construire – et se sentant peu concernés par une planification parfois qualifiée de « pléthorique » et « molle ».

Article 6.3 : La nécessité d'aller vers un schéma « utile » aux acteurs

Certaines initiatives peuvent soulever beaucoup d'attente sans réel débouché, à l'image de l'expérience du Plan régional d'accueil d'hébergement et d'insertion (PRAHI) de 2010 qui avait soulevé de nombreuses attentes auprès des acteurs du secteur sans être suivi d'effets.

Aussi, pour éviter un tel écueil, il semble nécessaire d'envisager le SRHH comme un outil pratique, à destination « d'utilisateurs » (élus locaux, bailleurs, promoteurs, financeurs...) et non pas comme un énième document établissant un constat battu et rebattu sur la situation de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France ou encore fixant des orientations dont personne ne sera comptable à la fin. Pour cela, des fiches pratiques thématiques à destination des décideurs locaux notamment, pourraient être élaborées tel qu'esquissées dans le volet 3 (ex : modèle type de PLH, données types par territoire, illustrations d'aménagements apportant une densification acceptable...).

Pour éviter l'écueil du « schéma de plus », les volets 2 et 3 devraient gagner en applicabilité, par contraste à un volet 1 naturellement plus théorique. Selon le Ceser, le volet 3 qui institue une méthode et un programme de travail communs tout en identifiant le partage des responsabilités, va dans le bon sens.

Si le SRHH parvient à **orchestrer l'action commune de tous les acteurs** de l'habitat et de l'hébergement, les mobilisant chacun en fonction de leurs compétences et leur attribuant des responsabilités claires, celui-ci peut déboucher sur une planification utile et efficace. A cela devrait naturellement s'ajouter un plan de programmation de la production de logements.

⁶ Depuis plusieurs années, la tendance est à l'élaboration cumulative de plans et schémas de tous types, tant au niveau régional (SDRIF, SRHH, SRDEII, SRCAE...) qu'infrarégional (SCOT, PMHH, PCAET, PLH, PLU, PLUi...)

PARTIE 3 - L'ACTION DU CONSEIL REGIONAL DANS LE CADRE DU SRHH : UNE « PARTITION » A JOUER ; DES COLLECTIVITES A FEDERER

Article 7 : A propos du logement des jeunes et des étudiants

Le Ceser insiste sur la compétence régionale en matière de logement étudiant, au travers du Schéma régional du logement étudiant (SRLE) élargi aux jeunes et aux apprentis. Il s'agit pour la Région, de contribuer pleinement au SRHH en ce domaine et de maintenir les efforts de rattrapage réalisés en Ile-de-France avec l'Etat ces dernières années.

Article 8 : A propos de l'innovation dans le cadre de l'habitat

Le Ceser attire à nouveau l'attention de l'exécutif régional sur la nécessité d'une réflexion globale sur l'habitat du futur⁷, en particulier dans un contexte de vieillissement de la population francilienne.

Parmi les 7 filières stratégiques retenues pour l'Ile-de-France dans le cadre du SRDEII figure la filière « Ville durable et intelligente » (éco-activités, énergies, bio-matériaux, (re)construction durable, déchets, villes intelligentes, services...). Cette priorité étant actée, la Région pourrait jouer un rôle plus appuyé en matière de soutien à l'innovation dans le domaine de l'habitat (habitat universel, filières éco-bâtiment...) et engager une approche prospective en lien avec l'IAU Ile-de-France sur l'habitat du futur, qui viendrait alimenter le programme de travail du CRHH dans le cadre de l'axe 1 du volet 3.

Convaincu des qualités intrinsèques exceptionnelles des matériaux agro-sourcés, en plus du potentiel économique qu'ils représentent pour les territoires ruraux, le Ceser estime que la mise en place du SRHH, qui est prescriptif, doit conduire la Région à encourager l'utilisation des éco-matériaux bio-sourcés locaux, voire à introduire des préconisations d'utilisation, conditionnelle aux soutiens qu'elle peut apporter.

Article 9 : A propos de la question foncière

Le Ceser estime que le volet foncier du SRHH est à renforcer. Il considère également que l'EPFIF, présidé par le Conseil régional - et désormais compétent sur tout le territoire francilien – doit être plus étroitement associé au programme de travail du volet 3. La question de la maîtrise du foncier dans les quartiers de gare du futur Grand Paris Express est un sujet central qui pourrait très bien figurer dans le cadre de ce programme.

Article 10 : A propos de la politique régionale de soutien aux logements très sociaux

Concernant la mesure dite « anti-ghetto » de suppression du financement des logements très sociaux (PLAI) pour les communes affichant plus de 30 % de logements sociaux et très sociaux, le Ceser regrette qu'elle n'ait pas été mise en place de manière progressive⁸.

⁷ Cf Avis d'étape n°2016-11 du Ceser relatif à « L'habitat du futur » présenté par Alain LECERF, 06/10/2016

Cette règle pourrait donner lieu à dérogation lorsque la construction de logements PLAI s'inscrit dans une opération renforçant la mixité sociale ou améliorant la qualité et l'accessibilité des logements.

Article 11 : A propos de la politique régionale de soutien aux logements intermédiaires

Le SRHH reconnaît que le soutien aux logements sociaux intermédiaires (dits PLS) s'avère pertinent lorsque leurs loyers de sortie présentent un écart significatif par rapport à ceux du marché libre du secteur (inférieurs de 15 à 20 % aux loyers de marché pratiqués dans le secteur libre).

Le Ceser préconise de mettre la politique régionale en cohérence avec cette orientation et d'en faire l'une des conditions du soutien régional au logement intermédiaire, afin de favoriser la production de PLS là où elle permettra de diversifier l'offre tout en ayant plus de chance de répondre aux besoins des Franciliens concernés.

Article 12 : A propos de la politique de la ville et du renouvellement urbain

Concernant le Nouveau programme de renouvellement urbain (NPNRU), le Ceser réitère ses préconisations de 2015 et propose que la Région concentre son soutien au développement économique des quartiers ainsi qu'aux actions visant à l'association des habitants dès l'amont des projets, au cours de leur mise en œuvre, de leur suivi et de leur évaluation.

Article 13 : A propos de la formation des travailleurs sociaux

Au regard de l'évolution de l'organisation administrative et de la massification des publics concernés par l'accès au logement et à l'hébergement, le Ceser insiste sur la nécessité de faire évoluer les formations des travailleurs sociaux financées par la Région, vers de nouvelles pratiques d'intervention (ex : accompagnement aux droits, approche collective).

Article 14 : A propos du rôle régional de « rassembleur » des collectivités

Pour le Ceser, la Région peut assumer un rôle de « rassembleur » des collectivités locales franciliennes et contribuer à faire partager les orientations et les objectifs du SRHH aux décideurs locaux franciliens. Ces derniers ont finalement peu participé aux travaux du schéma mais auront pourtant la charge de le faire vivre.

Dans cette même optique, le Ceser préconise à la Région de contribuer à un vaste plan de communication qui permettrait de faire partager les orientations et objectifs du SRHH. Ce plan serait également l'occasion de valoriser l'image du logement social.

⁸ Cf Contribution de la commission Ville, habitat, cadre de vie à l'avis du Ceser sur le budget régional 2016, 25/03/2016

Cet avis a été adopté :

Suffrages exprimés : 89

Pour : 89

Contre : 0

Abstentions : 0

Ne prend pas part au vote : 0

Glossaire

Comité régional de l'habitat en Ile-de-France :

CRH: Comité régional de l'habitat (2004)

CRHL: Comité régional de l'hébergement et du logement (2012)

CRHH : Comité régional de l'habitat et de l'hébergement (2014)

Financement du logement social :

PLAI : Prêts locatifs aidés d'intégration (financement du logement « très social »)

PLUS : Prêts locatifs à usage social (financement du logement « social »)

PLS : Prêts locatifs sociaux (financement du logement social « intermédiaire »)

Intercommunalités :

EPCI: Etablissement public de coopération intercommunale (intercommunalité)

EPT : Etablissement public territorial (situés au sein de la Métropole du Grand Paris)

MGP: Métropole du Grand Paris

Lois :

ALUR (loi): Accès au logement et à un urbanisme rénové (2014)

ASV (loi) : Accompagnement de la société au vieillissement (2015)

MAPTAM (loi): Modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (2014)

SRU (loi) : Solidarité et renouvellement urbain (2000)

Observatoires :

OLAP : Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne

OLS : Observatoire du logement social

ORF : Observatoire régional du foncier

ORIE : Observatoire régional de l'immobilier d'entreprise

ORHH : Observatoire régional de l'habitat et de l'hébergement (nouveau)

Schémas et plans :

SRCAE: Schéma régional climat air énergie (régional)

SRDEII: Schéma régional de développement économique, d'innovation et d'internationalisation (régional)

SDRIF: Schéma directeur de la région d'Ile-de-France (régional)

SRHH: Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (régional)

SRLE : Schéma régional du logement étudiant

SCOT: Schéma de cohérence territoriale (intercommunal)

PCAET : Plan climat, air, énergie territorial (intercommunal)

PMHH: Plan métropolitain de l'habitat et de l'hébergement (Métropole du Grand Paris)

PLH : Programme local de l'habitat (intercommunal)

PLUi : Plan local d'urbanisme intercommunal (intercommunal)

PLU : Plan local d'urbanisme (communal)

Autres :

EPFIF : Etablissement public foncier d'Ile-de-France (régional)

NPNRU : Nouveau programme national de renouvellement urbain (programme national)

TOL : Territorialisation de l'offre de logements (services de l'Etat)



Conseil économique, social et environnemental régional d'Ile-de-France
33 rue Barbet-de-Jouy • 75007 Paris • Tél. : 01 53 85 66 25

www.ceser-iledefrance.fr • [@ceseridf](https://twitter.com/ceseridf)