

Evaluation du Schéma régional de l'habitat et de l'hébergement (SRHH)

Synthèse Rapport final – Novembre 2022

Introduction

Le SRHH

Le Schéma Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (SRHH) 2017-2023 est un **document à la fois réglementaire, programmatique et stratégique** qui a pour but de fixer sur une période de 6 années les **grandes orientations d'une politique de développement et d'amélioration de l'offre de logement et d'hébergement, d'accès au logement et d'accompagnement des personnes** en réponse aux défis que connaît la région Île-de-France. Il indique notamment les objectifs globaux et territorialisés à suivre et atteindre en matière de production et d'amélioration de logements et de places d'hébergement. Dans un système complexe de gouvernance sur ces sujets dans la région Île-de-France, **le SRHH a pour but d'être perçu comme guide de référence pour l'ensemble des acteurs franciliens concernés.**

Elaboré en 2017 grâce à un processus de co-construction qui a impliqué une grande diversité d'acteurs, **le SRHH est articulé autour de 3 volets principaux** : (i) Défis, enjeux et orientations, (ii) Objectifs globaux et déclinaison territoriale et (iii) Mise en œuvre, suivi et évaluation. Le premier volet est lui-même structuré en 5 parties et articule les grandes orientations du document **autour des 5 axes thématiques suivants** :

- 1.** Produire une offre de logement et d'hébergement adaptée aux besoins des ménages.
- 2.** Favoriser la mobilité des ménages et des 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.

Le pilotage et la gouvernance du SRHH se concrétisent via plusieurs instances, en premier

lieu **le Comité Régional de l'Habitat et de l'Hébergement (CRHH)** qui constitue l'instance de discussion à l'échelle régionale de tous les acteurs intervenant dans le secteur de l'habitat et de l'hébergement. Il est chargé notamment de gérer le suivi du SRHH ainsi que d'apporter les conditions facilitant sa mise en œuvre. D'autres instances ont été pensées pour compléter le pilotage, comme **l'Observatoire Régional de l'Habitat et l'Hébergement - ORHH** (chargé de missions spécifiques en lien avec la mise en œuvre du SRHH) et la **Commission Evaluation du CRHH**, qui gère le suivi de la présente évaluation et en a assuré la préparation.

Objectifs et périmètre de l'évaluation

Ainsi que prévu dans le 3e volet du SRHH, **l'État et la Région Île-de-France ont lancé une évaluation du SRHH** qui vise à « mesurer les effets de la mise en œuvre du schéma, d'identifier les moyens déployés par chaque acteur et de comprendre comment et pourquoi cette mise en œuvre produit les résultats observés ». **Ses objectifs sont donc tant rétrospectifs** (mesurer la plus-value du Schéma et l'atteinte des objectifs) **que prospectifs** (nourrir la réflexion stratégique en vue de l'élaboration du prochain SRHH). Cette évaluation fait suite à une démarche préalable de cadrage de l'évaluation, confiée à l'Institut Paris Région pendant le 2e semestre de l'année 2021, à laquelle les membres du CRHH ont été associés via différents outils de collecte ainsi que la Commission Évaluation susmentionnée. 14 questions évaluatives relatives aux 5 axes thématiques ont permis d'analyser l'efficacité du Schéma, auxquelles ont été adjoints d'autres critères relatifs à la pertinence, la cohérence et l'analyse de la mise en œuvre du SRHH. **L'évaluation s'est déroulée entre juillet et novembre 2022 et a notamment permis d'interroger 67 personnes via des entretiens** lors de la phase de collecte ainsi que **89 EPCI via la diffusion d'une enquête spécifique.**

Conclusions

Un document pertinent et exhaustif qui répond à des besoins identifiés, malgré une absence de priorisation des sujets traités et une appropriation variable selon les acteurs

Le SRHH constitue un document de référence pertinent aux yeux des acteurs régionaux de l'habitat et de l'hébergement, tant sur le fond (le SRHH fixe un cap régional pertinent dans l'ensemble, ayant vocation à faire converger les politiques en matière d'habitat et d'hébergement) qu'en termes de processus (document nécessitant, pour son élaboration et son pilotage, de réunir des acteurs d'horizons divers autour d'un diagnostic partagé et d'objectifs globaux). **Il répond à des besoins confirmés par les acteurs** lors des entretiens, en premier lieu celui d'une vision commune et partagée au niveau régional.

La pertinence du SRHH sur le fond résulte largement d'une démarche d'élaboration du document qui a reposé en 2017 sur un processus fortement partenarial de co-construction salué par l'ensemble des acteurs. Ce processus a en effet permis d'impliquer une grande diversité d'acteurs, malgré une implication en retrait de la part des EPCI. Le processus d'élaboration initial a encouragé chaque partie prenante à défendre son point de vue sur la thématique qu'il portait ce qui a conduit à aborder quasiment tous les sujets de l'habitat et de l'hébergement : **le SRHH constitue ainsi un schéma très exhaustif**, qui couvre de façon large et complète les problématiques concernées.

Cette exhaustivité qui satisfait la plupart des acteurs aurait néanmoins nécessité **davantage d'effort de hiérarchisation et de priorisation des thématiques traitées afin de rendre le document plus clair et opérationnel. A défaut, le SRHH 2017-2023 apparaît comme un document lourd et foisonnant**, peu lisible pour certains acteurs qui peinent à différencier ce qui relève du contexte général de ce qui relève du cadre légal ou réglementaire.

La lecture thématique du schéma se révèle quant à elle intéressante et permet de traiter tous les sujets dans son volet 1 autour de 5 axes bien définis, mais le contenu de ces axes est partiellement redondant et le schéma ne met pas suffisamment en avant la transversalité des sujets logement et hébergement ainsi que les liens et contributions croisées (pas de logique d'intervention globale du SRHH). Son organisation elle-même ne porte pas cette transversalité avec une approche par thématique et une dispersion des orientations, des objectifs chiffrés, et des modalités de mise en œuvre et de suivi sur 3 volets qui viennent créer des ruptures dans la lecture du document.

L'appropriation du Schéma est plutôt bonne dans sa globalité parmi les acteurs membres du CRHH, mais elle est plus faible au niveau territorial où le document est moins connu, ou seulement de façon fragmentaire et inégale selon les axes thématiques. En particulier, le principe de fixation d'objectifs chiffrés présent dans le premier axe est bien connu et semble impliquer une nette sur-mobilisation des collectivités sur ces objectifs. Même s'il est jugé plutôt utile par les acteurs rencontrés, ce principe peut engendrer aussi quelques crispations liées notamment à la faisabilité desdits objectifs selon les territoires, et au manque de transparence de leur processus de fixation.

59% des EPCI estime que le principe de fixation d'objectifs chiffrés à l'échelle régionale et intercommunale est pertinent et utile
Source : enquête diffusée

Enfin, la fonction même du SRHH est parfois mécomprise par certains acteurs qui lui reprochent un manque de caractère coercitif, quand bien même ce document constitue un schéma stratégique auquel d'autres documents normatifs et programmatiques se rattachent.

Un document qui s'inscrit dans un contexte changeant et doit s'adapter aux enjeux et thématiques émergents

ou ayant fortement évolué au risque d'être obsolète sur certains points

Les objectifs et les sujets au cœur du SRHH étaient bien adaptés aux problématiques de l'hébergement et de l'habitat en Ile-de-France lors de sa rédaction en 2017. Même si beaucoup de sujets restent d'actualité, **le Schéma montre des signes d'obsolescence sur certaines thématiques** telles que la prise en compte des enjeux de massification de la rénovation thermique. Il devrait aussi adopter une approche plus globale des problématiques liées à l'habitat et à l'hébergement, en articulant davantage ces sujets avec d'autres composantes urbaines comme les transports, l'emploi, etc. **Certains sujets mériteraient donc une actualisation et/ou un portage accru par le prochain SRHH.** Il devra notamment mieux prendre en compte des besoins liés au vieillissement de la population francilienne qui a été croissant ces années précédentes, mais qui reste relatif et fortement inégal selon les territoires. Il devra aussi traiter la problématique de production d'offre adaptée pour les jeunes qui, si elle a bénéficié d'efforts notables, s'inscrit désormais dans un contexte de précarisation croissante de ce public. Enfin, les objectifs de rénovation thermique, couverts par l'actuel SRHH, nécessitent d'être ajustés au regard du contexte de crise énergétique et des enjeux forts qui en découlent.

L'évolution des normes réglementaires (ex : adaptation du secteur privé et social aux normes imposées par la Loi Climat et résilience, ZAN, etc.) contribue également à rendre souhaitable cette mise à jour des thématiques du SRHH.

Une cohérence avec les autres documents et thématiques connexes à clarifier et renforcer

Le SRHH s'insère dans un ensemble complexe de documents de natures différentes : le SRHH s'articule en effet avec les documents d'urbanisme (SCOT, PLU(i)), des documents programmatiques (PLH, PDALHPD) et d'autres documents sur des thématiques connexes. Son rôle de relais, en sus de ses objectifs propres, des objectifs et orientations d'autres documents, présente un risque pour sa lisibilité et la perception de sa plus-value pour certains acteurs.

Une volonté d'articulation avec les thématiques connexes (transports, emploi, etc.) est à noter mais elle reste insuffisante à ce jour : via la précédente territorialisation de l'offre de logements (TOL), le SRHH accorde une place importante à une analyse quantitative « en stock » de logements en tant que tels alors que les besoins en logement reposent aussi sur des dynamiques urbaines analysées dans leur globalité - emploi, accessibilité en transports, mais également commodités, revenus etc. Ce point mériterait ainsi d'être renforcé à l'avenir.

Une gouvernance globalement efficace du Schéma, à la fois via le copilotage Etat-Région et le CRHH malgré une implication limitée des élus au sein de ce dernier

Le copilotage effectué par l'État et la Région est efficace et bénéficie d'un historique de collaboration entre les deux parties. Les périmètres d'action de chacun sont définis et correspondent à leurs prérogatives. La Région pourrait toutefois tenir un rôle plus actif et engagé selon certains acteurs, ses actions étant à ce jour concentrées davantage dans la validation des sujets que dans leur « portage ».

Le CRHH constitue quant à lui une instance réunissant une grande diversité d'acteurs, où le dialogue existe et permet de sensibiliser les acteurs au-delà du prisme de leurs compétences propres.

32% des EPCI estime que le cadre de suivi du SRHH au sein du CRHH ne permet pas vraiment de tenir pleinement compte de l'avis des collectivités, tandis que 38% ne se prononce pas
Source : enquête diffusée

Néanmoins, **les élus constituent les « grands absents » du Comité**, ce qui a clairement été identifié comme problématique au cours des entretiens effectués. Les raisons de ce désinvestissement sont diverses mais concernent en premier lieu l'inadéquation du CRHH aux attentes des élus. Ces derniers ont parfois le sentiment d'être « hors sujet » du fait de leur vision territoriale au contraire d'autres acteurs, notamment associatifs, qui portent eux une vision régionale et globalisante au sein de l'instance.

A contrario, certains acteurs apparaissent impliqués et fortement actifs dans les discussions au sein du Comité, à l'instar des associations. A cet égard, plusieurs acteurs ont exprimé la crainte que **le CRHH ne devienne davantage un espace de plaidoyer qu'une instance de dialogue technique et partenariale**.

L'enquête diffusée à l'attention des EPCI ainsi que plusieurs entretiens ont également mis en lumière l'intérêt qu'aurait le CRHH à valoriser le partage d'expériences et à devenir une instance de ressources permettant de faire remonter les exemples de bonnes pratiques, les expériences innovantes, etc.

Des modalités de suivi du SRHH fortement appréciées au niveau des indicateurs mais plus mitigées concernant la mise en œuvre opérationnelle

Le SRHH est doté d'indicateurs qui permettent un suivi s'appuyant sur **des données pertinentes et aptes à fournir une bonne description de l'existant**, même si la fiabilité et la robustesse de certains peuvent néanmoins être questionnées (ex : couverture du territoire en services de domiciliation). Ces indicateurs permettent la mise en place **de modalités de suivi unanimement appréciées des acteurs rencontrés**. A cet égard, le rapport annuel de suivi du SRHH est très attendu du fait de sa qualité et pertinence. Il permet en effet à tous les acteurs d'apprécier l'évolution de la situation sur les différentes thématiques d'une année sur l'autre tout en donnant aux EPCI des repères pour se positionner dans leur environnement. Il ne permet cependant pas de disposer d'une vision consolidée de l'atteinte des objectifs sur la période du SRHH.

Le suivi de la mise en œuvre est quant à lui considéré comme plus mitigé, notamment concernant l'opérationnalisation du programme de travail qui était prévu dans le volet 3 du SRHH. Ce dernier n'a en effet ni été concrétisé totalement ni bénéficié d'un suivi systématisé et ce, pour plusieurs raisons : l'ambition de ce programme (tant en termes de nombre d'actions définies - 32 - que de délégations de responsabilités aux acteurs impliqués) et l'absence de pérennisation de l'Observatoire Régional de l'Habitat et de l'Hébergement

(ORHH) dont l'animation et le suivi dans la durée n'ont pas pu être assurés. Il apparaît important toutefois de noter que **certains acteurs ont pu mettre en œuvre des actions identifiées parmi les 32 du programme sans nécessairement avoir conscience de ce cadre** et sans les relier à ce dernier (c'est le cas notamment pour 9 d'entre elles, qui sont soit achevées soit en cours).

Un schéma qui a entraîné une prise de conscience et une mobilisation plus forte des acteurs autour des objectifs, même si cela n'est pas de son seul ressort et l'amélioration des différents sujets reste contrastée

L'atteinte des objectifs fixés par le SRHH est fortement contrastée selon la nature de ces derniers. Ainsi, l'objectif annuel du nombre d'autorisations de logements a été atteint à 102% en 2021, même si ce chiffre cache une disparité entre territoires et un écart avec les mises en chantiers. L'atteinte de l'objectif jugée en termes d'autorisation, et non de production réelle de logements, dissimule une situation qui se dégrade en termes de construction, avec des mises en chantier qui se sont ralenties depuis la crise sanitaire.

Certaines catégories d'objectifs ont connu un rebond en 2021 ce qui explique un bon taux d'atteinte sur cette année, mais qui reste non-satisfaisant sur la période (ex : indicateurs afférents à la fluidité hébergement – logement atteints en 2021 mais en baisse auparavant). Enfin, **l'atteinte de certains objectifs apparaît clairement insatisfaisante** tant sur l'année 2021 que sur la période du SRHH : c'est le cas des délais d'attente médians par type de logements sociaux (26,2 mois en 2021, en hausse depuis 2018) ou encore du nombre annuel de logements sociaux agréés. Ce dernier objectif n'a ainsi jamais été atteint au niveau régional (72% en 2021), même si là encore les résultats varient entre les territoires. Il convient également de nuancer en observant que c'est en région Île-de-France qu'il y a le plus de « transformation » du potentiel de logements autorisés, via les permis de construire, en logements sociaux (en comparant le nombre de logements autorisés et le nombre d'agréments de logements locatifs sociaux neufs, après retraitement des agréments

portant sur des acquisitions-améliorations). Cet indicateur traduit la volonté des opérateurs et des élus de développer l'habitat social au sein de la dynamique de construction du territoire.

Au-delà du suivi au cas par cas des indicateurs, il semble important **d'apprécier les trajectoires globales des thématiques traitées**. Certains sujets comme la réponse aux besoins d'hébergement et plus largement l'accès au logement des personnes les plus fragiles ont bénéficié d'une amélioration globale sur la période ainsi que d'un volontarisme marqué de l'Etat malgré des besoins qui restent forts, la moindre prise en compte de certaines thématiques (ex : accueil et sédentarisation des gens du voyage) et la disparité d'atteinte des objectifs selon les EPCI. Certaines thématiques demeurent importantes, comme la préservation de l'offre locative privée ou encore l'accession sociale à la propriété dont la production reste marginale à l'échelle de la région et faible au vu des besoins (malgré la montée en puissance prévue du bail réel solidaire – BRS - dans les années à venir). Enfin, certains sujets restent trop récents pour discerner d'éventuels impacts à ce jour, à l'instar des conférences intercommunales du logement dans le cas des politiques d'attribution.

Il convient néanmoins de garder à l'esprit que la multiplicité des facteurs concourant à l'atteinte des objectifs définis dans le SRHH **rend malaisée la tâche d'isoler les impacts propres au SRHH** sur les trajectoires d'objectifs observées : environnement réglementaire et stratégique foisonnant, diversité des thématiques portées par ce document (la plupart d'entre elles possédant par ailleurs des documents stratégiques leur étant propres), etc. Le SRHH semble plus largement avoir entraîné **une prise de conscience et une mobilisation plus forte des acteurs** notamment en direction de l'objectif de production annuelle de 70 000 logements.

Une prise en compte insuffisante par le SRHH des leviers d'opérationnalisation en vue de l'atteinte des objectifs

Pour atteindre ces objectifs, **plusieurs leviers efficaces ont été mobilisés** par les acteurs de

l'habitat et de l'hébergement, comme les opérations d'aménagement du territoire, l'augmentation de moyens dédiés ou encore les stratégies foncières dans le cas des objectifs de production de logements. L'atteinte des objectifs a par ailleurs bénéficié de l'extension de certaines aides (ex : MaPrimeRénov'). Des actions ont également été mises en place concernant les publics spécifiques (femmes victimes de violences conjugales par exemple) et des collaborations multi-acteurs ont été nouées.

Toutefois, **certains obstacles sont insuffisamment pris en compte dans le SRHH** et ce, pour l'ensemble des thématiques traitées : rareté du foncier disponible, acceptabilité par les riverains des projets de construction et envol des coûts de construction pour les objectifs de production ; manque de moyens et d'outillage pour les EPCI et de lisibilité des dispositifs pour les particuliers concernant les sujets de rénovation thermique ; problématique d'insuffisante accessibilité en transports dans le cadre du rééquilibrage territorial ; etc. Par ailleurs, **le SRHH a parfois identifié des leviers pertinents mais qui n'ont pas été déclinés opérationnellement par la suite** : c'est le cas par exemple de la mise en place d'un suivi de la construction et mobilisation foncière pourtant

« La dimension opérationnelle est nécessaire : il faut sortir de cette logique incantatoire »

Source : entretien réalisé

prévue par le programme de travail. Ce faisant, **le SRHH constitue un document qui reste très concentré sur les définitions et principes** sans offrir réellement de véritables leviers opérationnels.

Certains enjeux forts subsistent donc et nécessitent d'être identifiés et/ou davantage portés par le prochain SRHH, comme l'articulation des objectifs de construction avec les autres composantes urbaines (emplois, trajets du quotidien, dispositifs de santé, services, etc.) ou le rééquilibrage territorial de l'offre de logement abordable et des capacités d'hébergement dans un contexte économique nouveau marqué par la fragilisation accrue des ménages.

Recommandations

Recommandations stratégiques / opérationnelles

- 1 Actualiser le SRHH en clarifiant son statut et en prenant en compte les enjeux émergents et les synergies à renforcer avec les documents et politiques connexes (cadre stratégique)**
 - Clarifier et communiquer sur le rôle et la finalité du SRHH, et en particulier sur sa plus-value au sein de l'écosystème des documents existants
 - Porter une attention particulière à l'articulation du SRHH avec les documents et politiques connexes en clarifiant notamment son périmètre thématique
 - Inscrire le processus d'élaboration dans la lignée de ce qui avait été fait en 2017 à travers un exercice de co-construction impliquant de manière plus forte élus et bailleurs sociaux
 - Veiller à une bonne prise en compte des enjeux émergents ou ayant évolué et des dynamiques structurelles lors de l'actualisation du schéma
- 2 Garantir une appropriation optimale du SRHH en le rendant plus concis et opérationnel tout en réaffirmant l'importance des partenariats (optimisation de la mise en œuvre)**
 - Tout en conservant une vision globale, prioriser les sujets et objectifs traités en rationalisant la structure du document
 - Veiller à inscrire dans la durée les bonnes pratiques collaboratives initiées en phase d'élaboration et réaffirmer plus globalement l'importance des partenariats
 - Accorder une place accrue au sein du document aux conditions de mise en œuvre, aux instances de dialogue et acteurs jouant le rôle de relais ou de « porte d'entrée » sur certaines thématiques
- 3 Promouvoir un pilotage et une gouvernance inclusifs et représentatifs de tous les acteurs (pilotage / gouvernance)**
 - Promouvoir le copilotage Etat-Région en renforçant le rôle de cette dernière dans l'animation et le portage des sujets
 - Réaffirmer le CRHH comme une instance dédiée au dialogue partenarial et y promouvoir le partage d'expériences (notamment innovantes) entre acteurs
 - Renforcer l'implication des élus au sein du CRHH
 - Réinstaurer l'ORHH en tant qu'instance technique d'animation du SRHH
- 4 Renforcer le suivi du SRHH dans sa mise en œuvre et au niveau de ses indicateurs (suivi / évaluation)**
 - Suivre la mise en œuvre du SRHH à travers l'élaboration d'un programme de travail réaliste, partagé entre acteurs et porté par l'Etat, la Région et les membres du CRHH
 - Renforcer le suivi du SRHH en effectuant un travail spécifique sur la production d'un tableau de bord de suivi des indicateurs, intégrant une phrase d'identification et de fiabilisation des données mobilisables

NB : les encarts en orange des conclusions de cette synthèse ont été élaborés à partir (i) des résultats de l'enquête à destination des EPCI diffusée dans le cadre de cette évaluation sur les mois d'août et septembre 2022 et (ii) des divers entretiens menés lors de la phase de collecte avec les acteurs de l'habitat et de l'hébergement en Ile-de-France.