

**Atelier de la journée du 14 11 2013**  
**L'observation contemporaine des marchés locaux de l'habitat :**  
**quatre initiatives observées à la loupe**

- Nicolas Cuervo<sup>1</sup> -

Les interventions faites dans l'atelier « Observer les marchés locaux de l'habitat et les loyers » mettent en relief tout l'intérêt de la manifestation organisée par le réseau des acteurs de l'habitat, du fait de la qualité des échanges qui s'y sont tenus et de la pluralité des positionnements d'acteurs présents autour de la table.

La première des cinq interventions de l'atelier offrait un panorama très large de l'observation des marchés locaux du logement, en décrivant les principales évolutions des modes d'observation et de la nature des acteurs impliqués, ce qui aide à contextualiser les enjeux contemporains. Les quatre autres interventions, plus ancrées dans l'actualité, ont présenté des actions d'observation en marche, situés à divers échelles (entre le national et le local) et développés par différents acteurs (publics et privés).

Ce compte rendu, comme toute narration, résulte d'un compromis entre la restitution fidèle des propos tenus (au risque d'une certaine linéarité ou platitude), et une analyse des points forts, et leurs liens avec d'autres domaines (évocatrice, mais toujours subjective et arbitraire). Le choix pris ici est de présenter les cinq interventions dans leur ordre d'exposition, en intégrant dans le récit les questions posées par l'animatrice de l'atelier, Claire Delpech<sup>2</sup>, et les échanges avec la salle<sup>3</sup>. Nous ajoutons quelques commentaires personnels à la fin de l'exposé de chacune des interventions.

**Emergence et transformations de l'observation des marchés locaux de l'habitat**

Hélène Allégret (consultante, experte en politiques locales de l'habitat) a retracé, à travers son propre parcours professionnel, les différents moments de l'observation des marchés locaux de l'habitat, et les particularités des différents acteurs concernés. Elle l'a fait en évoquant trois positions professionnelles qu'elle a occupées successivement et qui entretiennent toutes un rapport différent à l'observation de l'habitat, ce qui, selon ses mots, a suscité trois types de questions et d'insatisfactions différentes.

La première expérience évoquée se déroule à l'agence d'urbanisme de Rennes (l'AUDIAR) au milieu des années 80. L'alimentation d'un observatoire déjà existant, et son enrichissement avec les nouvelles informations disponibles (dont FILOCOM qui arrive au milieu des années 1990, qui s'ajoutait aux informations sur la construction, le marché locatif, le parc social et le foncier) est mentionnée comme participant, à l'époque, à des démarches pionnières, portées par plusieurs agences d'urbanisme, et ayant contribué à l'élaboration et à la théorisation de nouveaux modes d'observation systématique de l'habitat.

Dès cette époque, et c'est toujours le cas aujourd'hui, ses initiatives sont la cible de critiques, qui ne sont pas toujours sans fondement, au regard de l'opportunité de la production d'observation (souvent jugé trop tardive par rapport à la conjoncture), de son caractère perçu comme trop théorique (trop universitaire), et de sa distance par rapport à l'objet d'étude, puisque les observateurs, acteurs indépendants, sont extérieurs aux préoccupations opérationnelles des politiques locales de l'habitat.

<sup>1</sup> Doctorant, Lab'Urba, Université Paris Est Créteil, nicolas.cuervo@gmail.com

<sup>2</sup> Responsable des politiques territoriales de l'habitat, Assemblée des communautés de France.

<sup>3</sup> En particulier la restitution de l'atelier qu'Anne Berty (Nantes Métropole) a présenté face aux participants des autres ateliers de la journée.

La deuxième expérience relatée est justement située au sein des enjeux d'un opérateur de la politique locale de l'habitat, à travers l'expérience d'H. Allégret à la direction de l'habitat d'une agglomération (la CARENE à Saint-Nazaire) au milieu de la décennie 2000.

Le premier enjeu soulevé concerne la difficulté de positionner un observatoire entre l'analyse de la conjoncture et la valorisation de l'observation pérenne. La place donnée dans les publications de l'observatoire à la construction neuve, quand il y avait une dynamique particulièrement importante, ou aux loyers quand le marché est perçu comme tendu, occulte souvent l'observation en continu, qui reste indispensable pour assurer la réactivité aux questions conjoncturelles.

Le second enjeu renvoie à la délimitation des rôles des acteurs, mise en évidence à travers l'émergence d'observatoires constitués par les milieux professionnels (promoteurs et agents immobiliers). Hélène Allégret a montré comment ces observatoires, qu'elle juge souvent redondants par rapport aux opérations statistiques existantes (en particulier l'ECLN<sup>4</sup>) et aux observateurs plus proches de la décision publique (les agences d'urbanisme), ont gagné une place importante dans le milieu.

L'émergence de ces initiatives d'observation questionne ainsi le rôle des services habitat des agglomérations qui doivent se centrer sur l'utilisation et éventuellement la commande des études.

Finalement, dans sa position actuelle d'observatrice du secteur (consultante indépendante), H. Allégret ressent que les principales difficultés sont l'éparpillement des données et l'inégale capacité de traitement des informations de la part d'acteurs dotés de ressources (humaines, techniques et financières) très différentes.

Dans le domaine de l'accès à l'information, elle constate le paradoxe posé par le fait que la disponibilité croissante de données détaillées et de différentes sources, ne se soit pas traduite par un accès généralisé à l'ensemble de ces informations. Les connaissances et le temps nécessaires pour se saisir de ces données brutes font que l'apparente abondance des informations débouche paradoxalement sur un moindre accès aux informations pour les territoires qui ne sont pas dotés d'une agence d'urbanisme ou d'une ADIL<sup>5</sup> missionnée pour l'observation.

Cette difficulté rend visible l'importance d'avoir une bonne architecture de l'observation, qui permet d'accomplir les objectifs d'un bon observatoire : fournir des données stables, robustes et simples, publiées rapidement et régulièrement, sur un périmètre cohérent, pour déclencher la discussion avec les professionnels du secteur.

L'architecture de l'observation doit être attentive à rendre possible la complémentarité des observations de cadrage (qui ne sont pas toujours exhaustives), ce qui est le rôle des institutions nationales et des observations à une échelle intermédiaire (des agglomérations, et des agences d'urbanisme) avec des informations produites par des acteurs économiques privés. C'est sur ce point qu'H. Allégret a conclu son propos par : « *Il y a du travail pour tout le monde* ».

Il est intéressant d'observer que le propos d'H. Allégret n'a jamais pointé l'idée d'un manque d'information. Cela fait contraste avec d'autres périodes, notamment au cours des années 1990, pendant lesquelles les enjeux étaient ceux de la construction et de l'institutionnalisation des observatoires<sup>6</sup>. Les problématiques d'aujourd'hui semblent plutôt être celles de l'éparpillement et du besoin d'articulation. C'est sans doute un signe que les choses bougent dans l'observation.

### **L'observation des loyers : une démarche au niveau national qui démarre**

Sabine Baietto-Beysson (Présidente de l'observatoire des loyers de l'agglomération parisienne, OLAP) a présenté la mise en place des 18 observatoires locaux des loyers, qui s'inscrit dans les préconisations du rapport sur l'observation des loyers qu'elle a réalisé avec Bernard Vorms et dans la perspective de la mise en œuvre de la régulation des loyers prévue par le projet de loi ALUR<sup>7</sup>.

Le cadre de l'observation est rappelé. Le secteur locatif privé est un des segments les moins bien connus des marchés du logement (en comparaison avec le secteur HLM, et l'accession à la propriété). La connaissance des loyers, et l'homogénéisation des critères des observatoires locaux, peuvent ainsi contribuer à la compréhension globale des marchés.

---

<sup>4</sup> Enquête de Commercialisation du Logement Neuf

<sup>5</sup> Agence Départementale d'Information sur le Logement

<sup>6</sup> Jean-Claude DRIANT, *Les marchés locaux du logement: savoir et comprendre pour agir. Guide des indicateurs et démarches d'analyse*, Paris, Presses de l'école nationale des Ponts et chaussées, 1995.

<sup>7</sup> Loi pour l'Accès au Logement et un Urbanisme Rénové

L'utilité de l'information pour l'ensemble des acteurs du marché est claire, mais quel type de décisions éclaire-t-elle ? D'un côté, les décisions des agents privés (investisseurs dans l'immobilier, promoteurs, administrateurs de biens, agents immobiliers), qui prennent des décisions au quotidien, pour lesquels un marché plus transparent peut aider à la rationalisation de leurs choix.

D'autre part, les acteurs publics, malgré l'apparent consensus établi sur le retrait de l'Etat, ont aussi des décisions à prendre dans la gestion des divers dispositifs (aides fiscales, aides budgétaires, modification des taux) autant au niveau national qu'à l'échelle locale. La connaissance des marchés locaux du logement vient en aide à l'évaluation et la programmation de ces actions. Plus spécifiquement, sur le marché locatif, l'action publique est au cœur de l'actualité, autour des enjeux posés par la territorialisation des dispositifs d'incitation à l'investissement locatif, et sur les initiatives de régulation des marchés locatifs.

Les dispositifs d'observation mis en œuvre dans ce contexte, sont ainsi particulièrement soucieux d'intégrer les divers déterminants des loyers (localisation, type de logement, date de construction, taille, éléments de confort). Une telle ambition pose des enjeux en termes statistiques, principalement pour la constitution d'échantillons qui aient un nombre suffisant d'observations pour pouvoir rendre compte simultanément des différentes dimensions pertinentes.

L'intérêt local pour un dispositif de cette nature transparait dans la présence, antérieure à cette initiative, d'observatoires locaux des loyers et dans l'intérêt, de la part des responsables des politiques locales de l'habitat, pour mieux connaître les montants des loyers. La diversité des observatoires existants, qui s'appuient parfois sur des informations en provenance de petites annonces ou d'autres sur des enquêtes avec des échantillons statistiques, justifie l'effort d'homogénéisation des méthodes. Et l'intérêt d'une connaissance fine des loyers, met en évidence la tension entre le niveau d'information souhaitable et ce qui est possible sans dépenses excessives.

De plus un dispositif commun de niveau national apporte aux dispositifs locaux existants. Le traitement conjoint des informations permet d'établir une expertise sur le traitement des différentes sources (entre autres : FILOCOM, les recensements, les données CAF), certaines n'étant pas accessibles par les équipes locales. Le travail en commun permet ainsi l'accès à des méthodes de travail et des données supplémentaires.

L'architecture de cette démarche d'observation des loyers vise ainsi à articuler le local et le national, en reconnaissant les modes d'observation existants et en y ajoutant un tronc commun basique. La reconnaissance des dispositifs existants est visible dans la variété des opérateurs locaux de l'observation (agences d'urbanisme, collectivités locales, services de l'Etat, agences départementales d'information sur le logement –ADIL-), et le tronc commun est apporté par le centre de traitement national, et par le travail du comité scientifique indépendant, attentif à la qualité des informations, aux informations publiables, et aux choix de zonages.

Un des apprentissages mis en avant est la nécessité (et la difficulté) de travailler avec toutes les sources d'information disponibles. Le marché de la location étant caractérisé par une diversité d'agents, et chacun étant potentiellement observable par des moyens différents, il est important d'arriver à rassembler le plus grand nombre d'informations, en étant conscient des biais propres à chaque source. Dans ce contexte, les difficultés rencontrées avec certains organismes professionnels ont été évoquées, tout en espérant pouvoir intégrer de nouveau leurs données dans les observatoires des loyers dans un futur proche.

La mise en place des observatoires est toujours en cours. Un travail d'expérimentation se développe aujourd'hui avec 18 équipes locales. Les résultats, attendus pour 2014, concernent les informations sur les loyers pratiqués dans ces territoires en expérimentation et le début de la généralisation du dispositif vers d'autres agglomérations.

Cette démarche, particulière et ambitieuse en ce qui concerne l'articulation local/national, offre un exemple des enjeux posés par ce que l'on peut appeler de façon évocatrice *la surabondance des informations*. Ce n'est pas le manque total des données du marché locatif, mais le manque des informations sur certains aspects du secteur, l'abondance des informations *peu fiables* et la difficulté de comparer ces informations qui incite à l'homologation des observatoires.

Par ailleurs, le rôle assumé par l'Etat de coordination et d'homologation des initiatives locales, dessine un mode d'action différent du tout Etat/tout local et infirme la perception d'un retrait généralisé de l'Etat. Cela nous invite à comprendre les nouveaux rôles assumés par les différents acteurs concernés par l'observation et la politique de l'habitat.

### **L'observatoire partenarial de l'habitat : échange et valorisation des savoirs**

Lucile Laurin (Responsable du Pôle Habitat, Agence d'urbanisme et d'aménagement du territoire Toulouse aire urbaine) précise que l'observatoire partenarial de l'habitat est un des observatoires partenariaux animés depuis une dizaine d'années par les élus membres du conseil d'administration de l'agence d'urbanisme. Ces observatoires traitent de l'habitat, du commerce, de l'environnement, de l'emploi, des transports ou encore de l'immobilier d'entreprise. Ce mode d'animation de l'observation entend dépasser la seule production des chiffres, pour constituer "un espace de création d'une intelligence collective".

Dans l'observatoire de l'habitat, les partenaires (Collectivités locales, Etat, professionnels, bailleurs sociaux, universitaires, architectes, ADIL) se réunissent sur des formats plus ou moins classiques (comme les « balades urbaines ») et produisent des publications. Ces activités sont la partie visible d'un travail de construction d'un vocabulaire commun, de partage et de validation des informations, de discussion sur des points de désaccord qui permettent d'avancer dans la construction de la confiance entre les partenaires.

Le rôle de l'agence d'urbanisme (traditionnellement perçue comme un endroit de production technique des études et chiffres) s'élargit ainsi à une fonction d'assemblage des informations, ou de construction d'une vision commune, qui permet de dépasser le débat sur le chiffre, pour avancer dans la discussion des alternatives d'action. Deux exemples illustrent ces propos.

Le premier est le travail qu'anime habituellement l'observatoire sur les informations de commercialisation des logements neufs. Les deux sources d'information disponibles (l'enquête de commercialisation du logement neuf de l'Etat et les données de l'ObserveR, observatoire animé par des professionnels) sont discutées en interne, comparées et validées avant de présenter les principales évolutions au public intéressé.

Le second est l'action développée conjointement avec la DREAL Midi-Pyrénées<sup>8</sup> pour sensibiliser tous les acteurs concernés sur l'alimentation des statistiques des permis de construire, qui alimentent la base des données SITADEL. Face à la nature particulière de cette base (qui est alimentée par les instructeurs des permis de construire et administrée au niveau national) le travail entre les différents acteurs concernés a permis de fiabiliser les informations.

La dynamique partenariale et la création d'une intelligence collective sont les messages clés de cette intervention. Les enjeux de la production des chiffres, qui monopolisent parfois l'attention portée sur les observatoires, sont éclipsés ici par les rouages de l'animation des échanges partenariaux. Mais il faut être conscient que l'animation ne remplace pas le travail sur les données, ce sont des démarches complémentaires.

### **L'observation faite par les opérateurs privés : des démarches émergentes**

Valéry Mescheriakoff (Membre du conseil d'administration de l'OISO<sup>9</sup>, et directeur des programmes SOVI) a été invité à présenter le fonctionnement des observatoires animés par les acteurs économiques du secteur.

La création de ces observatoires privés permet aux organismes adhérents de disposer d'études de marché en continu (utile, par exemple, pour le positionnement des opérations de promotion ou d'aménagement). Ils permettent également aux acteurs privés d'apporter leurs propres données dans les échanges sectoriels locaux. Dans la plupart des cas, les informations recueillies portent sur l'activité des opérateurs adhérents (selon les cas : aménageurs-lotisseurs, promoteurs, bailleurs sociaux), concrètement sur la commercialisation des logements ou des terrains à bâtir. Le moment de la prise en compte d'une commercialisation est la réservation, ce qui exige le suivi des unités commercialisées dans le temps pour observer aussi les retraits des ventes individuelles et des opérations, lorsque le taux de pré-commercialisation requis pour le financement d'une opération n'est pas atteint.

L'activité de l'OISO commence en 2009, avec des informations sur les terrains à bâtir des principaux marchés de l'Aquitaine. Depuis 2010 le logement neuf est introduit avec l'incorporation de l'agglomération de Bayonne-Anglet-Biarritz, et le grand Bordeaux fait partie de l'observatoire depuis 2012.

---

<sup>8</sup> Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

<sup>9</sup> Observatoire de l'Immobilier du Sud-Ouest

Le rôle de l'observatoire n'est pas le recueil des données (qui est confié à un opérateur spécialisé), ni l'utilisation des données (qui concerne chacun des adhérents), mais la fiabilisation des informations produites et leur diffusion.

La fiabilisation est réalisée par les opérateurs eux-mêmes, qui fournissent l'information des opérations et font la critique croisée des observations. La connaissance fine du terrain leur permet de repérer des opérations non renseignées ou des prix reportés de façon imprécise. L'accès aux informations détaillées sur les opérations réalisées par les autres membres de l'observatoire est fourni en échange des informations propres, ce qui incite au partage et aux critiques croisées des données.

Les informations produites sont partagées, sur demande, avec les collectivités locales, en échange de leur appréciation des tendances globales produites.

Des représentants des collectivités locales présents dans la salle ont affirmé que les informations de ces observatoires peuvent alimenter les systèmes d'observation nourris avec d'autres informations, avec l'avantage d'être disponibles rapidement (sur une base trimestrielle ou semestrielle). La territorialisation croissante des politiques de l'habitat est aussi évoqué comme une possible source d'intérêt de la part des acteurs publics.

En comparaison avec les interventions précédentes sur l'observation des loyers ou l'expérience des agences d'urbanisme, qui sont fondées sur l'élargissement de dispositifs préexistants, ces observatoires illustrent l'émergence de nouveaux acteurs et dispositifs d'observation. L'articulation entre ces outils d'observation d'origines diverses sera sans doute un chantier pour l'avenir, quand on pourra avoir une observation plus exhaustive, mais potentiellement au coût de l'introduction d'une autre couche au *mille feuille de l'observation*.

### **Une agglomération qui s'engage dans l'observation : enjeux particuliers des villes moyennes**

Pascal Duballet (Directeur du service urbanisme et habitat, Grand Poitiers Communauté d'agglomération) a mis en débat le point de vue d'un responsable des politiques locales de l'habitat sur l'observation. Comment utilise-t-on les multiples outils d'observation pour la conduite des politiques locales ?

Les particularités de l'agglomération de Poitiers ont été mises en avant. En tant que ville moyenne, avec une dynamique modérée de croissance démographique et de l'emploi, ses préoccupations ne sont pas celles d'un territoire à marché tendu.

Les prix observés dans le secteur locatif privé, par exemple, ne sont pas si loins des loyers du secteur social. Les phénomènes qui attirent l'attention des responsables politiques sont plutôt la vacance des logements (qui n'est pas généralisée dans l'ensemble de l'agglomération mais perçue comme importante dans certains secteurs, en particulier en centre-ville) et l'augmentation des délais de commercialisation qui peut avoir lieu dans les secteurs pavillonnaires.

L'observation pour la gestion de la politique locale est, à Poitiers, dans une phase de démarrage. L'accompagnement des politiques de l'habitat était, jusque-là, basé sur des études spécifiques, plutôt que sur un observatoire pérenne. L'agglomération, qui veut construire des dispositifs d'observation pérennes, est à la recherche d'une structure de portage de l'observation, face à l'absence d'une agence d'urbanisme dans le territoire.

Cette agglomération n'offre pas ainsi des exemples d'utilisation des dispositifs d'observation existants, mais rend compte de l'entrée dans la scène de l'observation des nouveaux territoires.

### **Commentaires finaux**

Les interventions faites dans l'atelier ont suscité des réactions dans la salle concernant d'une part la comparabilité de données issues des divers observatoires avec des définitions différentes, d'autre part sur les moyens mis en place, et enfin sur les responsabilités en matière d'observation des marchés locaux de l'habitat.

La diversité des définitions a été illustrée avec le cas du logement social, pour lequel il y a autant d'enquêtes que de dispositifs et autant des définitions que de cadres législatifs. Ce constat apparaît paradoxal, compte tenu du fait que quelques observatoires de l'habitat ont déjà une trajectoire de 30 ou 40 ans.

D'une manière générale, il apparaît que la question n'est pas tant le manque d'information (en l'occurrence les bailleurs sociaux ont une information précise sur leurs parcs) mais la coprésence des divers critères d'analyse. L'importance d'accompagner les données avec les métadonnées qui leur

correspondent (les définitions précises, la méthode de recueil, la marge d'incertitude et les précautions pour l'interprétation) semble être une des perspectives d'évolution les plus importantes.

Les ressources (humaines et financières) mises au service de l'observation et les acteurs qui les mettent en œuvre ont suscité une discussion sur le rôle des différents acteurs dans le domaine. Si le rôle de l'Etat est de donner des informations de cadrage général, les initiatives privées sont les bienvenues pour élargir le champ de l'observation.

Ces sujets de discussion, et les initiatives d'observation de l'atelier, montrent le dynamisme et l'actualité de l'observation des marchés locaux de l'habitat.