

Journée d'échanges

Paris, le 12 octobre 2010

SOMMAIRE¹

I. INTRODUCTION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT	1
II. CONNAITRE LES BESOINS EN LOGEMENT SUR LES TERRITOIRES	2
A. Connaissance des besoins en logement : quel est l'état de l'art ?	2
1. L'évolution des constructions neuves et les effets sur les marchés	2
2. Les effets sur la tension des marchés	3
3. Evaluer les besoins	4
4. Questions des participants	5
B. Dix ans de construction de logements en France : où a-t-on construit ?	7
1. La construction neuve en France	7
2. Quelle est la place du parc HLM ?	9
C. Quelle contribution de la connaissance des besoins à la conduite des politiques locales ?	
Table ronde	10
D. Le système d'information des aides à la pierre : état d'avancement et perspectives : Table ronde	18
III. CONCLUSION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT	22
LES INTERVENANTS	23
L'ANIMATION	23

¹ Le programme de la journée a été modifié suite au Mouvement social contre la réforme des retraites : toutefois le lecteur peut retrouver les power point préparés par les acteurs de Haute-Savoie et du Limousin sur le site du Réseau : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article346>

I. INTRODUCTION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT

Dominique DUJOLS, L'Union sociale pour l'habitat

Nous sommes face à un paradoxe : le logement locatif privé se développe depuis la fin de l'ancien régime, le logement HLM depuis le milieu et la fin du 19^e siècle, les politiques publiques du logement, qu'elles soient municipales ou nationales se développent depuis le début du 20^e siècle. Et pourtant, il n'existe pas de connaissance fine ni même de définition des besoins en logement. Il n'y a, a priori, pas de difficulté technique à définir la notion de besoin. Il n'y a pas non plus a priori de difficulté majeure à dégager un consensus entre acteurs pour aborder cette définition. Et pourtant, force est de constater qu'il n'y en a pas.

En voici deux exemples. La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) est censée définir des indicateurs pour vérifier si les politiques publiques atteignent leurs objectifs. Or, il faut reconnaître qu'il n'y a pas d'indicateurs sur les besoins en logement mis à part le nombre de ménages en attente d'un logement social au niveau national. Il y a donc une ignorance des aspects territoriaux pour le logement. On prétend donc mesurer l'efficacité d'une politique publique à travers un indicateur qui n'en est certainement pas un. Autre exemple : il s'agit de la manière dont le gouvernement aborde dans son discours la notion de besoin en logement sociaux. Plutôt que de bâtir des outils pour connaître les besoins, on a regardé la tension des marchés qui ne rend pas compte des besoins en logement. La responsabilité de cette situation est collective : pouvoirs publics, INSEE, financeurs, gouvernement... Pourquoi cette question des besoins n'a-t-elle pas fait l'objet de définition ?

Heureusement les choses commencent à bouger. Les collectivités territoriales prennent conscience de la nécessité de traiter, voire d'anticiper les besoins et l'ensemble des acteurs de l'habitat, notamment à travers les Etats Généraux du Logement, ont fait des propositions pour se doter d'outils d'évaluation au niveau territorial pour mieux apprécier ces besoins.

Claire DELPECH, Assemblée des Communautés de France

Connaître des besoins en logement est à la fois une question de méthodes et de moyens. En effet, de quels logements parle-t-on ? Que faut-il compter, que faut-il évaluer, quels champs retenir ? Faut-il prendre en compte le stock, le flux ? Sur quels outils se reposer, quels indicateurs utiliser ? Comment mesurer, comment caractériser le besoin en logement et pour loger finalement quelles populations ?

Voici les questions auxquelles nous allons tenter d'apporter une réponse lors de cette rencontre. Des premiers éléments proviendront peut-être des délégataires qui sont entrés les premiers sur ce sujet-là. Une chose est sûre : les approches descendantes ne sont pas les bonnes approches et sont souvent inadaptées. C'est donc à partir des territoires qu'il faut reconstruire et s'interroger sur la question des besoins en logement.

II. CONNAITRE LES BESOINS EN LOGEMENT SUR LES TERRITOIRES

A. Connaissance des besoins en logement : quel est l'état de l'art ?

Dominique BELARGENT, L'Union sociale pour l'habitat

Guy Taieb, vous êtes économiste, consultant. Vous êtes un expert reconnu sur les questions de besoins en logement. Vous êtes conduit à travailler pour les collectivités locales, notamment sur l'élaboration de programmes locaux de l'habitat, de plans départementaux de l'habitat, également pour les services déconcentrés de l'Etat. L'Union sociale pour l'habitat fait aussi appel à vous pour y voir plus clair sur les questions de besoins en logement. Nous vous avons donc sollicité pour parler de méthodes, en particulier pour nous éclairer sur les modes de formation des besoins en logement et sur les fondamentaux de l'approche des besoins en logement.

Guy TAIEB, Economiste, Guy Taieb Consultant ²

Plusieurs études permettent de donner des éléments de référence sur l'estimation des besoins en logement au plan national. La plupart de ces études estime les besoins entre 350 000 (c'est le cas de l'étude d'Alain Jacquot) et 500 000 logements neufs par an (comme celle de l'Institut de l'Epargne Immobilière et Foncière).

1. L'évolution des constructions neuves et les effets sur les marchés

Selon les données disponibles avec la source SITADEL, nous sommes passés d'un peu plus de 300 000 logements commencés par an au début des années 2000 à plus de 400 000 entre 2004 et 2007. L'offre de logements s'est donc accrue sur le territoire. Mais il ne suffit pas de regarder la courbe des constructions. Il faut aussi voir quels types de logements ont été construits, selon quel niveau de qualité et sur quels territoires. Comme d'aucuns le savent, cette offre est, pour une très grande partie, composée des produits défiscalisés qui ont créé ce surplus d'offre. Ces produits n'ont pas réellement aidé à donner de bonnes réponses aux besoins en logement sur les territoires. Ils ont plutôt conduit à un déséquilibre du marché là où ils ont été réalisés, notamment dans les secteurs où le marché était inadapté à ces produits. Lorsque nous avons simplement un objectif de déduction fiscale, on aboutit très largement à proposer une logique d'implantation qui est en distorsion avec celle des besoins. Nous connaissons tous des villes dans lesquelles ces produits ont été implantés, accompagnés d'une vacance très forte qui a pesé sur le marché du logement social, dans la mesure où les prix de ces produits sont très largement en dessous des plafonds fixés par les textes.

² Les diapositives accompagnant l'exposé de Guy TAIEB sont disponibles sur le site du Réseau : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article346>

La période des années 2000 a été marquée par une hausse extrêmement importante des prix du marché privé. Entre 2000 et 2008, ils ont effectivement doublé. Cette évolution du marché privé influence aussi le parc social. La courbe de la mobilité dans le parc social montre une chute de 2,4 points sur la période entre 1998 et 2008, ce qui représente 100 000 attributions de moins par an. Il s'agit d'un élément fort : nous sommes sur une interconnexion des marchés et mal répondre aux besoins globaux en logement, c'est peser sur la partie la plus fragile de la population éligible au parc social. Le grand enjeu est alors de permettre la fluidité des échanges entre les différents segments. La baisse de la mobilité dans le parc social et la hausse des prix du privé ne sont pas seulement liées à la faiblesse de la production de logements, mais on ne peut imaginer que cela n'ait eu aucun rôle dans la « rigidification » du marché et du parc locatif social. Nous sommes, dans certains secteurs, en situation d'embolie : on ne peut pas quitter le parc public parce que l'on n'a pas d'autres choix.

Nous pensons que peser sur le marché par un bon niveau de production permettrait de mieux lutter contre l'habitat indigne en obligeant les propriétaires de logements insalubres à les mettre à niveau sous peine de risque de vacance. Répondre globalement aux besoins en logement permettrait aussi de rendre plus efficaces les différentes politiques publiques en direction des populations les plus fragiles dont le taux d'effort, après aides au logement, reste très important. Quelles sont les conséquences de cette pauvreté ? Quelle est la réponse que l'on apporte ou non aux besoins des ménages ? Prenons l'exemple de l'Ile-de-France : que peut-on constater ? Concernant par exemple le taux de résidences principales en sur-occupation, dans lequel le nombre d'habitants est au moins de deux supérieur au nombre de pièces, nous avons des taux très contrastés allant de 13 % à 0,05 % selon les communes en Ile-de-France, avec une moyenne régionale de 3%. Finalement, la réponse au besoin en logement ne se situe pas seulement au niveau communal, mais doit être aussi vue dans une perspective plus globale.

2. Les effets sur la tension des marchés

La lecture de la carte des tensions des marchés, tension qui est le fruit à la fois de la hausse des prix sur quatre ans, de la sur-occupation, des taux d'effort excessifs et de la faiblesse de la mobilité dans le parc public, peut induire en erreur. En réalité, la tentation est grande de penser que les secteurs faiblement tendus à un instant n'ont aucun besoin en terme de production neuve. Il ne faut pas non plus confondre la tension et la demande potentielle, ni le besoin et la réponse qu'on y apporte. C'est le binôme composé du besoin et de la réponse apportée qui fait ou pas tension. Si l'Ile-de-France, le littoral méditerranéen, la frontière genevoise, l'agglomération lilloise sont plus tendus que les secteurs de Nantes, de Rennes et de Toulouse, c'est parce que la production a été soutenue sur ces derniers territoires. Ce qui signifie que la production de logements a réduit la tension. Et si on arrêtait de produire, la tension remonterait de façon rapide et forte.

Il existe une autre façon d'examiner la question de la tension du marché grâce à une carte faite à la demande de l'EPF de la région PACA qui se heurtait à de grandes difficultés pour obtenir un équilibre entre le développement des zones d'activités et la production de logements. Il a donc été demandé de regarder comment pouvait évoluer le rapport entre la production de résidences principales et l'emploi. La carte illustre l'équilibre (ou le déséquilibre) entre ces deux éléments, sachant que la moyenne nationale est proche de 1 : à chaque fois qu'un emploi est créé, on construit une résidence principale. La région PACA est à 0,54 et certains EPCI à 0,30 : cela veut dire qu'à chaque fois qu'ont été créés 3 emplois, un seul logement a été construit. La conséquence de cela est qu'on ne construit pas assez et que nous avons abîmé le territoire rural environnant, en créant un étalement urbain extrêmement important et mauvais pour l'équilibre environnemental et social. Nous savons que les populations qui sont prêtes à aller le plus loin pour se loger ne sont pas forcément les

plus riches, mais souvent les catégories intermédiaires moins mobiles, mais fragilisées car loin de leur travail et de leurs pôles d'intérêt.

Lorsque l'on parle de besoin au logement, il faut avoir une réflexion sur les territoires. Il faut oublier que le territoire d'analyse est celui de la maîtrise d'ouvrage. L'EPCI n'est qu'un ensemble de communes qui ont décidé de travailler ensemble. Elles ont essayé d'organiser leurs réponses, leurs actions collectivement, mais ce n'est pas nécessairement la bonne échelle du marché de logement. C'est tout à fait ce que l'on peut observer à l'échelle de l'agglomération nantaise, où certaines communes se trouvent dans une spirale explosive de développement avec une incapacité à répondre aux besoins sociaux en matière d'équipement public.

3. Evaluer les besoins

Nous avons vu précédemment que la méthodologie s'appuie sur l'observation des tendances passées, sur le fait de les qualifier, les comprendre, bien regarder les territoires pour essayer d'imaginer comment l'avenir pourrait se dessiner. Sachant que de toutes les façons, nous ne sommes sûrs de rien ! En fait, le besoin en logement est à la fois un élément technique, mesurable, mais aussi un projet politique pour lequel il faut absolument savoir ce que l'on souhaite sur les territoires : considère-t-on que le fait d'avoir 340 000 ménages en situation de sur-occupation massive est normale, que l'habitat indigne a sa place sur le territoires, que les taux d'effort insupportables sont justifiables ?

Quant aux méthodes d'estimation des besoins en logement, nous avons repéré quelques travers méthodologiques.

Le plus anodin est celui consistant à limiter l'estimation du besoin en logement à l'évolution du nombre de ménages, qui ne prend pas en compte d'autres types de besoin liés au renouvellement du parc. Des experts se querellent et proposent des évaluations entre 25 000 logements (ce qui semble sous-évalué) à 100 000 logements par an (ce qui est nettement surévalué).

Le deuxième travers, sans doute plus important parce que plus fréquent, notamment dans les approches fondant les PLH, est l'utilisation du modèle OMPHALE proposé par l'INSEE. Il s'agit d'un modèle de projection, qui ne se veut en aucun cas un modèle prédictif et encore moins politique. Le modèle se propose de servir d'élément de référence, pour évaluer ce qui se passerait, suivant un certain nombre d'hypothèses. Ce qui signifie que ce modèle est seulement un point de repère et en aucun cas, quelque chose qui s'impose aux territoires. Or, nous constatons que nous sommes sur un usage sacralisé de cet outil parce qu'estampillé « INSEE » alors que l'INSEE ne l'a jamais proposé comme tel. Il est parfois utilisé à des échelles douteuses, de petites agglomérations alors que plus on élargit le territoire, plus il a de pertinence.

Le troisième aspect est de proposer sur un territoire un objectif de production de logements ou d'évolution démographique comme étant l'agrégat des souhaits de chaque commune. Or selon notre expérience, si on agrégeait tous les souhaits des communes en matière de construction, on atteindrait à peine 200 000 logements supplémentaires par an en France.

Au-delà de ces trois aspects, et pour parler de l'évaluation, nous disposons de trois sources d'informations sur la construction : le recensement, SITADEL et des sources fiscales. Lorsque nous comparons ces trois données, nous pouvons avoir des différences très significatives. Ainsi, sur le pays d'Aix, SITADEL évalue la construction à 1361 logements par an, FILOCOM à 1900 et le recensement à 1800. Pour Nice, les écarts observés entre

les sources vont de 1518 à 2270. Certes, les sources ne recoupent pas exactement la même réalité, et ne couvrent pas exactement la même période, mais il n'y a aucune raison pour que l'on ait de telles contradictions. Nous sommes parfois sur des chiffres si différents que nous pouvons nous demander si nous parlons du même territoire ; dès lors comment ferons-nous demain pour vérifier que nous avons atteint les objectifs de construction ? Est-ce que cela sert à quelque chose de réfléchir pendant des années aux besoins, si on n'est pas capable de savoir ce que l'on construit ?

4. Questions des participants

Denis LANDART, Conseiller technique, L'Union sociale pour l'habitat

La question concerne le passage du besoin à l'offre. Plus précisément, de quels moyens disposons-nous pour qualifier le besoin et pas simplement le quantifier ?

Guy TAIEB

Il faut essayer de trouver le bon « mix » entre la demande des ménages telle qu'elle est aujourd'hui et le respect des « besoins » du territoire. Les ménages sont, je pense, capables d'un arbitrage à condition de leur donner des alternatives crédibles. A Nantes, les ménages ne se sont pas réveillés un beau matin en disant « on va aller construire à 40 kms », c'est lorsque le taux de développement de l'offre est passé de 2,2% à 0,8% que l'étalement urbain s'est amplifié. Nous sommes sur cette espèce de lutte permanente entre la demande spontanée et quelquefois non formalisée des ménages, et la nécessité que nous avons à trouver de bonnes solutions pour l'équilibre du territoire.

Guy LEMEE, La lettre « Habitat et collectivités locales »

L'intervention de Guy Taieb nous met en garde contre les dérives, les incohérences, les imperfections des outils d'évaluation. Mais existe-t-il un véritable état de l'art, un consensus pour arriver à évaluer les besoins futurs ?

Guy TAIEB

Quelles sont les éléments de formation du besoin en logement ?

- Il y a tout d'abord l'évolution démographique tendancielle adossée à des perspectives d'emploi dont on a vu que cela pouvait constituer une tendance lourde
- Il y a un deuxième facteur massif et le plus important en termes de besoin en logement : le desserrement, c'est-à-dire la baisse de la taille moyenne des ménages. Ce desserrement est actuellement de l'ordre de 0,6 à 0,7 % par an en France. Pour référence, la taille moyenne des ménages français est passée de 2,57 personnes en 1990 à 2,28. Rien que pour ce facteur, le besoin en logement au niveau national est évalué à 180 000 logements supplémentaires par an

- Un troisième facteur est composé des logements vacants et des résidences secondaires. Les résidences secondaires qui ont leurs règles propres, dominent le marché dans certains secteurs et il faut en tenir compte si on veut répondre aux besoins des ménages en résidences permanentes. Concernant les logements vacants, on entend dire beaucoup de choses, mais ils ont un rôle dans le marché. Si la vacance est excessive à certains endroits, elle est insuffisante à d'autres endroits pour assurer la fluidité du marché. Si cela génère une hausse des prix extrêmement importante, en même temps qu'une « rigidification » du parc HLM, il faut être en mesure de penser à un niveau de production qui permette de reconstituer un volant de logements vacants.
- Le dernier facteur est le renouvellement du parc. Le terme scientifique serait plutôt les sorties nettes du parc : c'est le fait de perdre des logements dans un certain nombre de secteurs et d'en gagner dans d'autres secteurs par ailleurs. La sortie nette est liée essentiellement aux démolitions et aux changements d'usage. Au niveau national, il s'agit du point sur lequel les techniciens sont le plus en désaccord (les différences vont de 25 000 à 100 000). L'idée d'avoir 0,5% du parc disparaissant chaque année dans le parc ancien est à peu près vérifiée sur le terrain, soit plus de 50 000 logements sans compter les logements détruits dans le cadre des opérations ANRU.

Alain MIOSSEC, Cellule Economique Régionale de la Construction du Nord Pas-de-Calais

On parle beaucoup des besoins en construction neuve. Mais nous avons aussi des besoins en terme de réhabilitation. Comment calculer ces besoins-là ?

Guy TAIEB

Le besoin en réhabilitation est un élément qui ne conduit pas nécessairement à la réduction du besoin en logement neuf mais qui conduit à l'amélioration des conditions de vie et financières des ménages habitant ces logements. Pour rappel, on produit 350 000 à 400 000 nouveaux logements par an et nous avons un parc de 30 millions de logements. Au meilleur des cas, la production neuve représente entre 1 et 1,5% du stock de logements. La non prise en compte du parc existant et ses besoins en réhabilitation serait ainsi une lourde erreur.

Luc MEISSONNIER, Service Habitat de la Ville de Lyon

Pour un territoire, comment faire en sorte de mettre en adéquation les besoins et le projet ?

Guy TAÏEB

Pour des villes comme Lyon, le vrai débat est de savoir comment la ville centre contribue à sa hauteur aux besoins globaux et comment cette contribution permet de rééquilibrer le territoire en termes de diversité et de qualité de vie. C'est donc plus une question qualitative que quantitative.

Dominique BELARGENT

Nous avons souvent des discussions au sein du mouvement Hlm sur la question des besoins. Et pourtant, les organismes ont, sur un certain nombre de zones, des indicateurs de gestion inquiétants (vacance, difficulté à relouer des logements). Comment gérer ce paradoxe ?

Guy TAIEB

Dans un certain nombre d'agglomérations, on se trouve devant une apparente détente du marché : la vacance se développe, des difficultés à relouer apparaissent, des listes d'attente s'affaiblissent. Mais il faut bien comprendre pourquoi car pour décider d'une politique, il ne faut pas seulement constater les événements, mais aussi essayer de les expliquer.

Très souvent les villes où l'on a le plus d'inquiétudes sont des villes ayant connu des vagues de produits défiscalisés très importantes. Comme vous le savez, pour avoir droit à des mesures fiscales, les propriétaires ont cassé les prix du marché locatif privé lorsqu'il y a eu sur-offre, pour tenter d'avoir un premier locataire et bénéficier des réductions fiscales. En baissant les prix de manière importante, les propriétaires privés se sont trouvés à des niveaux de prix proches de ceux du parc social et ils ont en partie « siphonné » le parc public par cette concurrence directe. Cette période-là est difficile pour les bailleurs sociaux.

Pour remettre en perspective les choses, il faut rappeler que ce que les bailleurs décident de faire aujourd'hui sera livré plusieurs années après. Ce qui signifie que si l'on arrête de faire aujourd'hui, la pénurie va bientôt arriver. Il ne faut pas oublier que nous travaillons sur des structures et pas sur de la conjoncture. Lorsque l'on fait du parc social et que l'on gère un patrimoine pour plusieurs années, on ne peut pas être dans l'attitude d'un opérateur privé qui, une fois vendus ses logements à quelques acheteurs naïfs, se désintéresse du long terme. Lorsque l'on est bailleur social, il faut se mettre en position de moyen / long terme et ne pas sur-réagir aux situations du marché.

B. Dix ans de construction de logements en France : où a-t-on construit ?

Jean-Pierre SCHAEFER, Responsable des études économiques, Caisse des Dépôts et Consignations³

1. La construction neuve en France

Les chiffres de logements neufs sur dix ans (SITADEL) donnent une idée des dynamiques de fond des régions françaises⁴. Si on observe la carte des constructions neuves par régions entre 1998 et 2008, elle nous conduit

³ Les diapositives accompagnant l'exposé de Jean-Pierre SCHAEFER sont disponibles sur le site du Réseau : <http://www.actorsdelhabitat.com/spip.php?article346>

aux remarques désormais usuelles sur le développement de la façade atlantique et d'un grand Sud-Ouest qui remonte vers Rhône-Alpes, tout en notant la faible croissance, au moins relative de l'Île-de-France et de la région PACA. Mais cette échelle régionale incite à passer à une échelle plus fine pour mieux comprendre les phénomènes à l'œuvre qui combinent des mouvements de populations non actives, gérant des localisations multiples, des attractions économiques pour les ménages actifs, et des dynamiques démographiques.

La carte par département combinant développement relatif (dix ans de construction neuve rapportée au parc en début de période) et chiffres absolus de production introduit des nuances par rapport à l'approche régionale.

Au sein d'une région dynamique comme Midi-Pyrénées, la métropole toulousaine apparaît comme prédominante, les rythmes de croissance, élevés en pourcentage, sur les autres départements correspondant à des quantités produites finalement assez modestes. Au sein du dynamisme rhône-alpin, généralisé partout sauf dans la Loire, la hiérarchie des villes reste la même. Cette constatation vaut aussi pour la Bretagne : les métropoles régionales restent bien dominantes et la hiérarchie sur leur terroir n'est pas modifiée. Peut-être que des équilibres changent en tendance, mais les hiérarchies restent les mêmes. Il faut aussi avoir en tête que les grandes régions à production modérée en valeur relative comme le Nord ou la Haute-Normandie connaissent des chiffres de production importants en valeur absolue. Cette remarque vaut aussi pour les départements littoraux de la région PACA où les productions de logements sont en revanche jugés bien inférieurs aux besoins ressentis, mais les quantités restent importantes. La région Centre apparaît clivée entre un Val de Loire dynamique et un Berry plus en retrait tant en termes absolus que relatifs. Les analyses sur les dynamiques de croissance relative doivent toujours être rapportées aux quantités absolues en jeu pour éviter des jugements à l'emporte-pièce concluant à l'utilité ou l'inutilité de développer la construction sur un secteur.

Pour analyser la production de logements, on peut également observer la carte des constructions par aires urbaines, au sens INSEE. La typologie de l'INSEE distingue les pôles urbains, leur couronne périurbaine, les communes urbaines multi polarisées (attirées par plusieurs pôles) et les communes non urbaines. La carte indique que le taux de construction est plus élevé dans le périurbain, surtout dans les petites communes (hors unités urbaines soit les moins de 2000 habitants). Leur croissance relative et absolue est supérieure à la croissance des communes non urbaines. Le gros de la construction, en quantité absolue reste en revanche dans les pôles urbains. Une autre présentation, souvent utilisée dans les comparaisons internationales, mesure la construction neuve rapportée au nombre d'habitants. Les tendances sont assez similaires aux cartes précédentes qui rapportaient la construction au parc existant début de période. Cette présentation fait abstraction de la taille des ménages et le nombre d'habitants considéré est celui de 2006. La croissance de la construction et de la population sont des variables en partie inter-corrélées, mais les écarts entre territoires sont plus marqués. On pourrait enfin regarder la carte de l'évolution de la population et de la construction par département qui croise le taux de croissance de la population et le taux de construction moyen sur la période 1999-2008. Cette carte pourrait donner une image des marchés équilibrés, mais en réalité, elle ne constitue au mieux qu'un repère tant la dispersion des valeurs est forte et renvoie à la diversité des raisons de construire et à la faible rigidité entre demande et offre de logement.

⁴ Sitadel 2 est le nouveau système statistique fonctionnant depuis 2009 après la réforme simplifiant les permis de construire. Il produit des chiffres un peu supérieurs par rapport à SITADEL, car il mesure mieux les extensions et transformations du parc existant. L'écart est plus sensible pour le collectif que pour l'individuel. Ce décalage entre les deux sources ne change pas les commentaires sur les tendances de fond.

2. Quelle est la place du parc HLM ?

a) Où se situe le parc HLM ?

Pour observer le parc HLM, l'outil privilégié est l'enquête EPLS (qui ne fait pas mention des logements foyers) tous types de bailleurs confondus (Offices, ESH, SEM, associations). Le parc HLM est avant tout présent dans les grandes métropoles avec un poids important du salariat, de l'industrie et du tertiaire. Sa présence est forte dans le grand quart Nord-Est et le sillon rhodanien. L'Ile-de-France représente le quart de ce parc avec plus d'un million de logements. Ailleurs, son implantation repose en grande partie sur les principales métropoles. La mesure du taux de logements HLM rapporté au parc des résidences principales, peu significative à l'échelle régionale, prend plus de pertinence au niveau départemental. L'échelle communale reste celle qui intéresse tant les habitants que les partenaires de l'habitat. On retrouve une présence importante ou significative du parc HLM (au dessus de 15%) dans les marchés de l'habitat au nord d'une ligne Marseille / Rennes. Au sud, ce parc est présent sur les grandes métropoles et peu diffusé ailleurs. Le taux de logements HLM par zones d'emploi donne une image plus détaillée que l'approche départementale, tout en confirmant le décalage structurel de la répartition des logements sociaux entre un taux plus important sur le grand Nord-Est et sensiblement plus faible dans le grand Sud-Ouest.

90% du parc HLM est concentré sur 2100 communes qui regroupent 60% de la population. Y sont inclus deux sous catégories : une première composée de 216 communes avec 17 millions d'habitants ayant la moitié du parc et une seconde avec 1911 communes avec 40% de ce parc HLM. En revanche, on dénombre 20 000 communes qui ne possèdent pas du tout de parc social. Elles représentent 7 millions d'habitants. Il faut avoir en tête que la moitié des communes n'ayant pas de HLM ou quasiment pas sont urbaines. Dans celles-ci, les communes de 500 à 5000 habitants ont un faible taux de HLM (en moyenne inférieur à 7%). Cela invite à s'interroger sur la façon dont est faite la répartition du parc HLM, notamment sur les petites communes.

b) Comment le parc HLM a-t-il évolué ?

Au cours de la période 2000-2009, le parc Hlm s'est accru de 0,8% (il s'agit du stock de logements et pas de la production). La croissance se calcule à partir des nouvelles mises en service (425 000 sur la même période) et des sorties (128 000). Un tiers de la production nouvelle compense donc des sorties du parc. La période étudiée ne peut intégrer l'effet du Plan de Cohésion Sociale dont les effets seront mesurables de façon plus significative en 2011 et au-delà. Coïncidant avec un ralentissement de la construction neuve, le rythme moyen de croissance du parc HLM aura sans doute une évolution légèrement contra-cyclique.

L'analyse de la croissance du parc Hlm est à mettre en regard des tensions sur les marchés. C'est d'ailleurs le travail qu'a réalisé Guy Taieb pour le compte de l'ANAH. Ce travail permet de voir les tensions de marché selon une échelle à six niveaux allant du marché très tendu au marché équilibré, qu'il faut mettre en parallèle avec la capacité du parc HLM à y répondre. C'est en réalisant un gros plan sur une région qu'il devient possible d'illustrer ce que pourrait être une démarche visant à renforcer la cohérence des politiques de l'habitat.

Quel jugement peut-on émettre sur les grandes tendances de la production HLM ? Sur la période 2000-2008, sur les marchés détendus qui représentent 17% de la population et qui ont un taux de logements sociaux de 12%, la croissance de ce parc a été de 15 380 logements. Comparativement, sur les marchés tendus (44% de la population, soit deux fois plus) ayant 20% de logements sociaux, la croissance a été de

143 624 (soit dix fois plus). On a donc le sentiment que selon ce découpage, qui peut évoluer, les produits HLM se sont bien accrus sur les marchés tendus, et dans des proportions dix fois supérieures aux marchés détendus si l'on compare les quantités en jeu. La production HLM a été enfin plus marquée sur les marchés tendus et équilibrés, alors que l'ensemble de la construction a été plus forte sur les marchés équilibrés. L'analyse en fonction du découpage selon les zones A-B-C donne une vision un peu différente : rapportée au poids dans la population, la zone A/Abis (18% de la population) a reçu une part plus importante de logements HLM (63 000 logements). De l'autre côté du marché, la zone C (42% de la population) a reçu une quantité de logements HLM inférieure en proportion : pour deux fois plus de population, la zone C reçoit 20% de logements en plus.

C. Quelle contribution de la connaissance des besoins à la conduite des politiques locales ? Table ronde

Mathilde CORDIER, Chercheuse au LAB'Urba, Institut d'Urbanisme de Paris, animatrice de la table ronde

La table ronde est organisée autour de deux grandes séquences : les besoins en logement et les outils de la connaissance. La première question qui est posée aux participants est la suivante : comment qualifier les marchés de l'habitat sur les territoires où ils interviennent et quels sont les grands ressorts de l'évolution des besoins en logement ?

Hélène AUDIBERT, Présidente de la commission Habitat, Conseil Général du Var

Le département du Var a dépassé le million d'habitants depuis peu, mais il croît depuis fort longtemps grâce à une activité résidentielle. Depuis les années 60, ce département compte chaque année près de 13 000 nouveaux habitants avec une croissance du nombre de ménages de 7200 par an. Cette attractivité est essentiellement migratoire : 15 % des habitants recensés en 2006 n'habitaient pas le département cinq ans auparavant. 36 % des acquisitions immobilières sont le fait de personnes qui ne vivent pas dans le Var. À cela s'ajoute l'attractivité touristique : le Var est le premier département de France en terme de présence touristique et l'été, la population est multipliée par 1,7. Il faut souligner également que le parc de résidences secondaires représente 26 % du parc total alors que le taux de vacance n'est que de 5 %. Il ne faut pas oublier non plus la pression de deux grandes métropoles qui entourent le département : l'aire urbaine de Marseille à l'ouest et la conurbation de Nice à l'est. Cette pression s'applique de façon différenciée selon le territoire du Var. On distingue l'arrivée de personnes d'âge proche de la retraite sur la frange littorale ; l'installation massive de personnes actives avec famille dans le moyen Var ; un développement significatif de l'implantation d'une population d'Europe du Nord dans les micros marchés du Haut Var.

Quel est l'impact de tout cela sur les marchés du logement ? Dans les années 60, 80 % de la croissance démographique se faisait sur le littoral. Dans les années 2000, la part n'est plus que de 50 %. Les années 2000 montre un regain des villes centres avec un renouveau de la production de logements collectifs, tandis que les villes de première couronne ont du mal à enclencher un mouvement de renouvellement urbain. Dans les secteurs plus périphériques, la croissance continue avec des taux de l'ordre de 2 % par an, essentiellement sous forme d'habitat individuel diffus. Cette croissance est également marquée par des processus ségrégatifs au niveau générationnel : l'indice de jeunesse (qui décrit le rapport entre les plus de 20 ans et les moins de 60 ans) augmente dans le moyen Var alors qu'il diminue sur le littoral. Aussi, l'absence

d'une présence ouvrière historique et le développement de l'habitat individuel privé, entraînent une très faible part de l'habitat social de l'ordre de 9 % en moyenne sur le territoire du département. Seules deux des 23 communes ont pu remplir leurs objectifs au regard de l'article 55 de la loi SRU. Quant aux prix, ils sont hétérogènes, mais restent toutefois très élevés. Cette situation pénalise les acheteurs locaux face à la concurrence des acteurs exogènes avec un pouvoir d'achat plus important.

Patrick BAUDET, Directeur Général de Reims Habitat, Président de l'USH de Champagne-Ardenne

La région Champagne-Ardenne a une caractéristique : il s'agit d'une région qui voit sa population baisser depuis environ 10 ans et le département de la Haute-Marne est celui qui perd le plus d'habitants. Cela veut dire qu'il est important de bien faire la distinction entre les territoires lorsque l'on travaille sur la question des besoins en logements. La vision doit donc être territorialisée : il faut ainsi travailler sur la mise à niveau du parc concernant le département de la Haute-Marne alors qu'on parlera plutôt de développement et de constructions neuves sur le département de la Marne. Mais toutes ces problématiques se rejoignent pour répondre à un enjeu important : préparer l'habitat de qualité de demain face aux besoins en logement.

C'est sur ce territoire complexe et multiple qu'intervient Reims Habitat, un OPH de 11 700 logements. L'organisme attribue chaque année 1200 logements, et l'on constate une baisse de la rotation ces dernières années. Reims Habitat, qui a redéfini sa politique il y a maintenant six ans dans un plan stratégique de patrimoine, travaille sur un plan de développement de 200 nouveaux logements par an pour un développement net de l'ordre de 1 %. Sa zone d'influence se situe sur le territoire d'attractivité économique de Reims : Communauté d'agglomération de Reims et Pays rémois. C'est sur cette zone que nous nous appuyons pour étudier le besoin en logements. Les grandes orientations de sa politique consistent à répondre aux enjeux liés au vieillissement de la population, à la recomposition des ménages, à l'accession sociale dans une logique de parcours résidentiels. Nous connaissons également sur Reims un chantier ambitieux de rénovation urbaine : nous sommes sur une convention ANRU multi-sites avec 500 M€ de travaux et 100 M€ de subventions. Cette rénovation urbaine influe fortement sur le marché et les besoins, notamment avec les relogements des ménages dans le cadre des démolitions. Enfin, il faut veiller et gérer un équilibre d'implantation des constructions neuves entre la ville centre et les autres communes de l'agglomération et l'équilibre d'implantation des logements sociaux entre l'agglomération et les villes de première et deuxième couronnes.

Hubert GOETZ, Adjoint au Directeur régional, DREAL Rhône-Alpes

La région Rhône-Alpes se caractérise par l'hétérogénéité des marchés. Cette variété est due notamment à la taille de la région Rhône-Alpes (environ 10 % du territoire national, 2,5 millions de logements et 400 000 logements sociaux), à sa géographie, à des modes d'occupation du sol, à la population et sa composition sociale. Cette diversité se retrouve au niveau du zonage et a été illustrée à travers une étude réalisée par Guy Taïeb. Cette étude a été conduite en 2005 à l'initiative de l'Observatoire régional de l'habitat et du logement dans le prolongement du livre blanc sur l'habitat. Aujourd'hui, la méthode proposée se trouve appliquée localement dans l'exercice de programmation, mais aussi au niveau national. Sur la base d'un prolongement des tendances observées lors des cycles antérieurs (évaluées à 50 000 logements dont 10 000 logements sociaux), l'étude délivre une appréciation quantitative des besoins. L'analyse a aussi permis d'identifier les facteurs à prendre en compte tels que l'évolution de la taille des familles, le taux de vacance, le nombre de résidences secondaires, les besoins de renouvellement et l'évolution démographique. C'est ainsi que 11 profils de territoire ont été définis en croisant différents critères d'appréciation : densité de population, taux d'emploi, taille des ménages, caractéristiques sociales, nature du parc, dynamique de construction. Ces 11 profils vont du pôle urbain central jusqu'au périurbain dense, en passant par des secteurs

aits vieillissants. Toutes ces analyses ont permis de procéder à une répartition des besoins de façon territorialisée et à les appliquer lors des exercices de programmation.

Dans le prolongement de cette étude, trois observations peuvent être faites. Implicitement, lorsque nous parlons de besoins, nous prenons essentiellement en compte les besoins des occupants. Or, d'autres ressorts soutiennent la production de logements : on pense notamment aux effets bénéfiques sur l'activité économique. Deuxième observation : si la planification établie sur la base d'une évaluation des besoins est importante, elle ne peut constituer à elle seule le ressort dominant dans le fonctionnement du marché puisque les mesures fiscales ont un effet plus immédiat et massif. Enfin, l'observation du fonctionnement des marchés et de la production montrent qu'il y a un temps de latence considérable entre la planification et la livraison effective : plusieurs années s'écoulent entre ces deux étapes.

Mathilde CORDIER

Jean-Claude Driant, pouvez-vous nous dresser un panorama des grandes évolutions démographiques et sociologiques sur l'ensemble du territoire qui vont avoir un effet déterminant sur l'évaluation des besoins en logement dans les prochaines années ?

Jean-Claude DRIANT, Professeur, Institut d'Urbanisme de Paris

Il y a deux tendances à prendre en compte pour faire le lien entre les évolutions démographiques et les besoins en logement : il y a d'une part ce qui relève des flux migratoires et d'autre part ce qui relève de la composition des ménages, notamment de la baisse de leur taille moyenne. Derrière la baisse de la taille moyenne des ménages, se cachent en réalité plusieurs tendances qu'il s'agit de détailler pour avoir une approche qualitative de la question des besoins. J'en citerai trois :

- Il y a tout d'abord la question des recompositions familiales qui ont un impact immédiat sur l'accroissement du nombre de ménages et sur l'accroissement de la demande en logements. Même si, dans une certaine mesure, ces recompositions familiales contribuent à la réduction de la taille des ménages, elles produisent en réalité une demande de logement familial ou susceptible d'accueillir des enfants.
- Il y a ensuite le vieillissement de la population (ou l'allongement de la durée de la vie), qui est sans doute la tendance qui pèse le plus sur la réduction de la taille des ménages, avec l'accroissement du nombre de ménages de deux personnes ou d'une personne vivant seule. Cependant, cette tendance n'a que très peu d'impact sur la demande de logements puisque la mobilité résidentielle ne cesse de baisser au fur et à mesure de l'avancement dans la vie, avec un petit regain de mobilité au moment du départ en retraite. En revanche, cette tendance entraîne des effets en termes de besoins d'adaptation des logements.
- Enfin, un troisième facteur a à voir avec la réduction de la taille des ménages : il s'agit du développement de la multi-résidences là où l'attractivité des territoires est la plus forte et là où la tension sur les marchés est également la plus forte (avec des taux allant parfois jusqu'à 25% de résidences secondaires sur certains territoires).

Jean-Michel MOURGUES, Conseiller Maître à la Cour des Comptes

Sur 200 logements que Reims Habitat construit tous les ans, combien sont réalisés dans le cadre des opérations ANRU ?

Patrick BAUDET

Actuellement, 40 % des logements sont réalisés dans le cadre d'une opération de renouvellement urbain puisque le plan stratégique de l'organisme prévoit une reconstruction sur site et hors site ANRU et prévoit également une diversité des produits allant du PLUS CD au PLS.

Guy LEMEE

Monsieur Driant, pourriez-vous expliquer davantage l'influence des résidences secondaires sur les besoins en logement ?

Jean-Claude DRIANT

Nous observons actuellement des nouvelles pratiques de vie, notamment chez les retraités, et pour lesquels aucun logement ne peut être considéré comme vraiment principal ou secondaire. D'une année à l'autre, d'une saison à l'autre, en fonction des événements de la vie, on peut être amené à passer plus ou moins de temps dans un lieu ou dans un autre. Cette situation pose problème pour mesurer et compter les résidences secondaires. On observe donc que le marché de la résidence secondaire n'est plus aussi facilement identifiable qu'auparavant.

Guy TAIEB

Force est de constater que la classification entre résidence principale et secondaire est essentiellement et de plus en plus le fruit d'une stratégie fiscale visant à éviter l'impôt sur la plus-value en cas de revente de l'une des résidences : c'est du moins l'analyse que nous avons pu faire sur un certain nombre de territoires.

Dominique DUJOLS

Arrive-t-on à apprécier de façon statistique sur les territoires les phénomènes liés au télétravail et les phénomènes liés à la double résidence ? Je pense notamment à un cas fréquent : celui de la famille dont un des membres travaille et vit la semaine dans un lieu différent.

Jean-Claude DRIANT

L'INSEE a essayé d'apprécier ce genre de situation en créant la notion de logement occasionnel (occupé pour des raisons professionnelles) qui se différencie de la sorte de la notion de logement secondaire (occupé à titre de loisirs ou de vacances). Mais les résultats sont peu probants.

Guy TAIEB

Si l'allongement de la durée de la vie n'a pas d'effet significatif sur le besoin en logement des personnes âgées, n'a-t-il pas par contre-coup des effets sur le besoin en logement pour d'autres types de ménages ?

Jean-Claude DRIANT

Tout à fait. Cela nous invite à faire le lien entre l'éclatement de la cellule familiale, dont l'une des conséquences principales est l'accroissement de la demande de logements de taille familiale, et la question du vieillissement de la population qui développe la sous-occupation des logements.

Patrick BAUDET

Pour Reims Habitat, l'allongement de la durée de la vie induit une demande certaine pour produire du logement adapté aux personnes âgées, soit sous la forme de résidences médicalisées avec un partenaire gestionnaire, soit sous la forme de petits logements adaptés. C'est une vraie demande qui existe tant en milieu urbain que rural.

Claire THIEFFRY, L'Union sociale pour l'habitat

Certains pays anglo-saxons reparlent de densification des villes. Qu'en est-il en France de ce débat ?

Jean-Claude DRIANT

Si la densité n'a pas bonne presse auprès de certains élus locaux ni auprès de la population, la densification est énoncée comme une priorité de politique publique. Mais cela reste une politique très difficile à mener, surtout à l'échelle communale.

Mathilde CORDIER

Quels sont aujourd'hui les outils, les méthodes, les observatoires disponibles, sur lesquels il est possible de s'appuyer pour fonder une estimation des besoins en logement ? Quelles sont aussi les limites rencontrées ? Enfin, y a-t-il des partenariats à mettre en place pour améliorer la connaissance ?

Hélène AUDIBERT

Avec trois PLH en cours d'adoption, quelques PLH en cours d'élaboration, le Conseil Général a souhaité se doter d'un outil d'observation à l'échelle du département. C'est pour cela que nous sommes actuellement en cours de réflexion pour bâtir un observatoire. Le premier temps consiste à explorer les dispositifs existants ailleurs en France, puis à demander à l'agence d'urbanisme de l'aire toulonnaise de prendre en charge la maîtrise d'œuvre et la coordination du futur dispositif d'observation. Le montage de cet observatoire est partenarial en associant aussi bien les collectivités, les institutions, les professionnels de l'immobilier et de la construction, dans une logique d'harmonisation. Il est aussi important de souligner une spécificité dans le département du Var avec la montée en puissance d'un acteur spécifique : l'observatoire immobilier de Provence qui rassemble la sphère des acteurs privés, des SEM, des intercommunalités, des agences

d'urbanisme et l'association régionale Hlm. Parallèlement à tout cela, le Conseil Général soutient les villes du Var qui mènent une enquête loyer dans les agglomérations les plus importantes.

Mathilde CORDIER

Au stade actuel du développement de l'observatoire, avez-vous rencontré des difficultés particulières pour mettre en commun les informations disponibles auprès de chaque acteur ?

Hélène AUDIBERT

La plus grande difficulté que nous craignons concerne plutôt la fiabilité des données.

Mathilde CORDIER

Monsieur Baudet, pouvez-vous nous parler de l'observatoire régional de l'habitat en Champagne-Ardenne ?

Patrick BAUDET

Cela est parti d'une demande forte de l'association régionale Hlm de disposer de données partagées et fiables. C'est le réseau des acteurs de Champagne-Ardenne pour l'habitat et le logement (RACHEL) qui a permis de mettre autour de la table tous les acteurs du territoire. L'un des axes de cette démarche consiste à fédérer le maximum d'acteurs autour de la problématique de l'habitat et du logement. Actuellement, plus de 20 membres ont signé la charte qui fixe les grands principes de l'observatoire et du réseau des acteurs : l'UNPI, la FNAIM, les notaires, les chambres de commerce, les agences d'urbanismes, les collectivités territoriales, les financeurs. L'objectif de tous ces acteurs est d'installer un observatoire régional qui va permettre de réaliser un état des lieux, de mettre en commun toutes les données disponibles afin de permettre aux politiques de dégager des orientations et aux organismes de définir leur stratégie. Le groupe de travail fonctionne avec un comité de pilotage et un comité de ressources qui apporte toutes les données nécessaires pour faire le choix d'indicateurs partagés.

Mathilde CORDIER

Monsieur Goetz, quel rôle peuvent jouer les services déconcentrés de l'Etat dans l'observatoire régional partenarial en Rhône-Alpes qui vient d'être relancé ?

Hubert GOETZ

L'observatoire régional de Rhône-Alpes a été créé en 1993 à l'initiative de l'État et de la région. Il associe l'ensemble des partenaires et notamment les acteurs du logement social, avec des missions générales, des objectifs initiaux, des modalités d'utilisation des données. La fonction de l'observatoire est de collecter les données, d'assurer leur diffusion, d'alimenter les travaux des décideurs, collectivités, CRH, financiers. L'observatoire se veut aussi un lieu d'échanges et de réflexion puis de coordination des études (sur le prêt à taux zéro, sur la démarche d'élaboration d'un PLH qui a fait l'objet d'un guide, sur l'habitat et le lien avec le développement durable).

Quatre ateliers ont été mis en place avec des maîtres d'œuvre différents : un atelier sur les copropriétés dégradées, un atelier sur l'observation des territoires, un troisième atelier sur l'habitat et le développement durable, puis un atelier plus récent sur les politiques locales. L'observatoire organise également des séminaires. Le dernier était consacré à la double vulnérabilité énergétique des territoires par rapport à l'habitat et aux transports. Aujourd'hui l'État assure le secrétariat de l'observatoire de façon partagée avec la Région. Il est aussi un fournisseur de données au travers de ses services. Il veille à la bonne articulation entre les acteurs à tous les niveaux du territoire. Il participe lui-même à la réalisation des études. Enfin, l'État veille à ce que les conclusions des études soient prises en compte.

Cette expérience conduit à quatre observations : l'importance de la mise en commun et de la convergence de l'interprétation des données, le fait de disposer de niveaux d'observation différents suivant les thèmes étudiés, le fait d'inscrire l'observation dans la durée et de veiller à ce que les données soient accessibles pour pouvoir être utilisées.

Mathilde CORDIER

Monsieur Driant, quel regard portez-vous aussi sur les différentes approches et méthodes de la définition des besoins en logement ? Face au sentiment de superposition des outils d'observation, que peut-on dire des capacités d'expertise et d'observation locale ?

Jean-Claude DRIANT

Paradoxalement, avec la montée en charge de la décision au niveau local en matière d'habitat, les fonctions d'observation n'ont pas beaucoup progressé à mes yeux au cours des dernières années, même si la loi qui instaurait la délégation des aides à la pierre rendait nécessaire la mise en place de dispositifs d'observation. Sans doute que l'animation des acteurs locaux, l'élaboration du PLH, la délégation opérationnelle des aides à la pierre ont constitué des priorités, avant la mise en place d'observatoires. On constate aussi assez souvent un recul du rôle des agences d'urbanisme qui ont pourtant eu une place importante dans la mise en place des observatoires sur les territoires qui en disposent.

Quant à l'observation et aux méthodes sur les territoires, on note parfois une confusion entre la notion de besoin et celle de la demande. La notion de besoin revêt un contenu politique et doit s'appuyer sur des intentions : notamment celle de bien loger ses concitoyens. Elle implique de suivre l'accroissement du nombre de ménages, mais aussi de se poser la question de ceux qui ne sont pas bien logés, par exemple en tenant compte de l'effort financier excessif. Or, localement, il doit y avoir un enjeu fort d'améliorer la connaissance des besoins en tenant compte de la situation actuelle des ménages, sans se limiter à l'accompagnement de la croissance. Sinon, le risque est grand de considérer là où il n'y a pas de croissance qu'il n'y a pas de besoin.

Denis LANDART

L'existence d'observatoires sur le territoire, je pense notamment à l'expérience francilienne, a permis de faire des avancées considérables. Mais il ne faut pas se tromper de temporalité : l'observatoire réfléchit à des politiques de l'habitat sur le long terme, mais n'apporte pas de réponse à des problèmes immédiats. En d'autres termes, l'observatoire ne se situe pas en réaction, mais en proposition et en stratégie.

Patrick BAUDET

Pour ce qui est de l'observatoire de Champagne-Ardenne, il s'agit bien d'un outil qui doit permettre aux collectivités locales et aux organismes de définir des politiques et des stratégies. L'observatoire est surtout un point de départ d'une démarche prospective, d'une analyse du besoin pour demain.

Hélène AUDIBERT

C'est aussi parce que nous pensons que l'observatoire doit permettre de préparer l'avenir que nous avons souhaité confier à l'agence d'urbanisme le pilotage de cet outil.

Claire DELPECH

A travers la présentation des expériences, nous comprenons que les enjeux autour de l'observation relèvent à la fois d'éléments factuels (évolution des ménages, vacance, ...) qui impliquent d'avoir des outils d'analyse et d'interprétation et de l'expression d'un besoin politique qui implique une concrétisation. Au final, ces deux enjeux se rejoignent par la nécessité de développer des expertises locales et d'avoir un jeu d'acteurs robustes. Mais dans ce contexte-là, qui est finalement en mesure de valider le besoin ?

Jean-Claude DRIANT

La question est très difficile et la réponse ne pourrait être donnée sans avoir au préalable une définition politique de la norme et de son acceptabilité.

Céline DI MERCURIO, ADOMA

Comment peut-on améliorer la connaissance des besoins en logements adaptés qui reste une vraie difficulté au niveau local ?

Guy TAIEB

Le nouveau système de mesure et d'observation du parc social qui doit être mis en place couvrira l'ensemble du parc de façon élargie et apportera une amélioration à la connaissance des besoins en logements adaptés et logements foyers.

Jean-Claude DRIANT

La difficulté d'observation de ce type de besoin est aussi liée à la fois à la multitude des cibles de plus en plus spécifiques et au fait que nous considérons l'hébergement comme une fin en soit au même titre que le logement. Ce qui n'est pas le cas.

Véronique MARCIQUET, Chargée de mission, FNARS PACA

Il y a un autre niveau de difficulté concernant les besoins en logement adaptés qui est d'ordre méthodologique : il s'agit de savoir faire la différence entre la demande et les besoins. Nous sommes en effet face à des publics qui sont dans une situation d'autocensure très forte par rapport à l'expression de leur demande. Il est donc difficile de qualifier le niveau réel du besoin par rapport à la représentation qu'ont les ménages des dispositifs d'hébergement et de logements adaptés dans lesquels ils pourraient demander à rentrer. Il faut aussi reconnaître qu'il y a une difficulté d'ordre politique : à quoi sert d'aller évaluer précisément cette demande quand on décide de ne pas la traiter ?

Patrick BAUDET

Il revient alors à l'ensemble des acteurs de l'habitat d'interpeller les politiques pour qu'ils fassent des choix et qu'ils les assument devant leurs électeurs.

D. Le système d'information des aides à la pierre : état d'avancement et perspectives - Table ronde

Olivier LANDEL, Délégué Général, Association des Communautés Urbaines de France

Voici trois ans que le chantier de mise en place d'une base de données accessible aux acteurs de l'habitat et à l'Etat autour de la délégation des aides à la pierre a vu le jour. Ce chantier a été coordonné par un cabinet externe, INEUM consulting, dans le cadre d'une convention tripartite entre l'Union sociale pour l'habitat, les associations de collectivités locales (représentées par l'Association des communautés Urbaines de France) et la Caisse des Dépôts et Consignations. Ce projet devait également faciliter l'alimentation de la base de données en automatisant la transmission des informations. L'ambition du projet était enfin de permettre d'intégrer les données issues de l'ANRU et de l'ANAH. Monsieur Aberkane, pouvez-vous nous rappeler précisément le contour du projet de système d'information des aides à la pierre ?

Youcef ABERKANE, consultant INEUM Consulting⁵

Le processus de mise en place du système d'information des aides à la pierre s'est traduit par l'avènement de deux projets : la mise à disposition des données de l'Infocentre (SISAL) auprès des acteurs locaux, le suivi des projets d'opérations de logement sociaux.

Le premier projet vise à mettre à disposition une information statistique et partagée issue de l'Infocentre de la DHUP à destination des acteurs locaux de l'habitat (services de l'Etat, collectivités locales, organismes et associations régionales Hlm). Les informations permettront de connaître, à un niveau statistique, le suivi de la

⁵ Les diapositives accompagnant l'exposé de Youcef ABERKANE sont disponibles sur le site du Réseau : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article346>

production de logements sociaux (rythme de consommation des crédits et de réalisation des opérations, suivi des prix de revient, des caractéristiques des logements, des prix maximums, décomposition des financements des opérations, etc...). Ce premier projet fait suite à d'importants travaux réalisés par la DHUP sur l'infocentre SISAL (de SISAL à SISAL 2) qui permettent désormais aux services de l'Etat et aux collectivités délégataires des aides à la pierre, d'accéder à des informations sur les caractéristiques des opérations et leur financement. L'infocentre utilise actuellement les informations issues de l'outil GALION. L'objectif est d'enrichir ces sources via le module de pré-programmation de GALION ou encore les systèmes d'information de la Foncière Logement, de l'ANAH, ou de l'ANRU.

Le second projet de suivi des projets d'opérations de logement social vise à uniformiser et à centraliser la démarche de demande de subventions des aides à la pierre au niveau national au sein d'un outil commun accessible à tous les organismes via une interface web. Il s'agira d'un module construit sur l'outil actuel d'instruction des demandes de subvention de l'Etat (GALION) et qui l'alimentera au fil de l'eau. Ainsi, ces deux projets vont permettre de disposer d'un système d'information des aides à la pierre intégré où les organismes pourront saisir leur demande d'aides à la pierre sur le module qui sera interfacé avec GALION pour instruire cette demande et de déverser dans SISAL toutes les données nécessaires à la constitution de reporting et de tableau de bord.

Trois ans après le lancement des travaux, où en sommes-nous ? Concernant le premier projet, les maquettes des tableaux de bord à diffuser aux acteurs locaux ont été finalisées par le réseau des acteurs de l'habitat et ont été transmises à la DHUP pour mise en œuvre. Ces tableaux de bord vont être ensuite présentés à différents acteurs locaux. Une fois les maquettes figées, tous les acteurs définiront ensemble les conditions d'exploitation des tableaux de bord. Concernant le second projet, la phase d'identification des besoins a été définie par le réseau des acteurs de l'habitat et la phase de spécification fonctionnelle a été écrite par la DHUP, qui est actuellement en train de mettre en œuvre le module. Une première version de l'outil devrait être disponible au début de l'année 2011, et mis en expérimentation sur la région Rhône-Alpes.

Olivier LANDEL

Madame Dadou, pouvez-vous nous préciser quel est le contenu déjà disponible à ce jour ?

Hélène DADOU, Sous-directrice des politiques de l'habitat à la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, MEEDDM⁶

Le système d'information des aides à la pierre permet de partager l'information à tous les niveaux : au niveau national, au niveau des différents délégataires, au niveau des départements et des régions. Ce système s'est constitué progressivement. Aujourd'hui, les avancées sont considérables. Concrètement, comment cela se présente-t-il ? L'outil est déjà très utilisé pour rendre compte au niveau politique de l'état du financement des logements dans le cadre du plan de relance. Car si le système d'information est un outil d'instruction des dossiers de financement, c'est aussi une base de données alimentée par différentes sources. L'infocentre SISAL est aujourd'hui très centré sur le logement locatif social de droit commun. Grâce à l'alimentation les données issue de l'ANRU, il va bientôt être possible d'enrichir l'infocentre en continu avec

⁶ Les diapositives accompagnant l'exposé d'Hélène DADOU sont disponibles sur le site du Réseau : <http://www.acteursdelhabitat.com/spip.php?article346>

l'ensemble des logements financés, réhabilités, démolis grâce aux aides de l'ANRU. D'autres connexions sont prévus : avec Sitadel pour les permis de construire et avec le répertoire des logements locatifs sociaux.

C'est ainsi qu'ont pu être édités le bilan national 2009 des logements financés, les analyses régionales plus ou moins bien exploitées selon les régions dans les comités régionaux de l'habitat (CRH). Enfin, le ministre a donné son accord pour que l'ensemble du réseau des acteurs de l'habitat puisse avoir accès à un certain nombre de tableaux issus de requêtes spécifiques dans le système d'information. À ce jour, 300 personnes ont été formées et accèdent à SISAL pour réaliser toutes les requêtes sur les opérations. A titre d'exemple, il est possible de connaître avec SISAL le nombre de logements financés par taille, les logements financés par type de bénéficiaires. Grâce à cela, il est notamment possible de mettre en lumière la part importante de production de T3 dans le logement social (qui ne correspond vraisemblablement pas à la demande principale qui émane des personnes seules ou des grandes familles), le fait que nous n'ayons pas respecté les engagements de financer au moins 5000 places en résidences pour étudiants, ou encore la contribution du logement social pour le logement des personnes âgées.

Quelles sont alors les perspectives pour les mois à venir ? Un premier axe d'évolution concerne l'enrichissement des données liées aux opérations de financement en amont et en aval. En aval, il s'agit d'intégrer les données permettant de suivre l'opération jusqu'à sa mise en location. C'est d'ailleurs une demande forte de la part des élus, surtout dans les zones tendues. C'est pour cela que nous avons d'ores et déjà intégré les données relatives au permis de construire avec SITADEL et que nous allons intégrer le suivi des paiements de l'État avec Chorus. En amont, nous allons intégrer courant 2011 les données de programmation des opérations par les maîtres d'ouvrage HLM. Un second axe d'évolution concerne l'intégration des données des acteurs extérieurs. Enfin, un troisième axe concerne l'amélioration du système d'information afin de tenir compte des besoins fonctionnels des utilisateurs. Pour cela, nous allons donner la possibilité aux délégataires d'instruire directement leurs aides propres dans GALION et de disposer d'une interface avec leurs propres outils comptables. Nous allons également prévoir un outil de simulation de loyer d'équilibre lors de l'instruction et un outil de cartographie des réalisations qui est actuellement en test.

Pour que tout cela réussisse, nous devons insister sur l'importance de la fiabilisation des données et du rôle des instructeurs qui doivent être absolument motivés par le fait que nous puissions utiliser leurs données. Du côté des utilisateurs des données, nous devons insister sur l'attention particulière quant à la saisie du numéro de permis de construire, des paiements, mais aussi du numéro de convention APL qui nous permettra d'avoir une approche de la mise en service (et donc les flux) à côté des données disponibles sur le stock issues du répertoire des logements locatifs sociaux.

Olivier LANDEL

Tout cela préfigure une nouvelle façon de travailler entre les acteurs de l'habitat et les services de l'État pour faire en sorte que nos concitoyens soient le mieux logés possible.

Dominique BELARGENT

Rappelons que pour mettre en place les tableaux de bord, le groupe de travail constitué au sein du réseau des acteurs de l'habitat s'est beaucoup appuyé sur les travaux de certains observatoires locaux d'économie de la production de logement social mis en place en partenariat entre le monde Hlm et les collectivités : Grenoble Alpes Métropole, Tours Plus, Conseil général d'Indre et Loire.

David NICOLE, Chef de marché, SAGE Habitat social

La plate-forme dans laquelle les bailleurs sociaux vont être amenés à saisir leurs données, GALION, est-elle disposée à recevoir des données en provenance de différents éditeurs de logiciels ?

Olivier LANDEL

C'est un objectif du projet depuis son lancement : la définition d'interfaces d'échange de données entre différents logiciels de gestion aussi bien pour alimenter SISAL que GALION.

Hélène DADOU

Nous avons aussi mis en avant une obligation de résultats face aux délégataires de renseigner SISAL.

Sandrine PERREARD, Urbaniste, Territoires Sites & Cités

Dans le cadre des PLH que nous réalisons, le système d'information peut être pertinent pour comprendre la programmation au regard des objectifs. Mais cet outil permet-il aussi de mieux comprendre la situation du logement privé ?

Hélène DADOU

On ne peut pas demander au logement privé de produire de l'information comme on peut le demander au parc social. Pour comprendre le parc privé, le meilleur outil reste SITADEL. Mais, en ce qui concerne le parc privé existant et la consommation de crédits des aides à la pierre, l'ANAH dispose d'un système d'information qui communique avec SISAL.

Marc ESPONDA, Responsable des études socio-économiques et de l'observation, Agence d'Urbanisme de l'aire toulonnaise

Ce système d'information sera-t-il accessible à d'autres acteurs, notamment ceux qui ont la charge du suivi des PLH et qui ne sont pas forcément délégataires ? Aussi, arrivera-t-on à recenser dans la base toutes les aides publiques en provenance d'institutions non délégataires ?

Hélène DADOU

Le système d'information sera accessible à tous, y compris aux acteurs non délégataires. C'est d'ailleurs la volonté qu'a souhaité afficher le ministre et il s'agit de la bonne position à avoir compte tenu de l'importance des PLH. Quant au recensement des financements, je rappelle que tous les types de subventions apparaissent : communes, EPCI, Conseil Général, Région, Etat, 1%.

Alain MIOSSEC

Aura-t-on dans la base de données des informations techniques sur les opérations et va-t-on pouvoir suivre les différentes aides accordées au titre de la performance énergétique ? Avec le Grenelle de l'environnement, nous allons avoir besoin d'un système nous permettant de suivre et d'évaluer. Sur quoi pourrions-nous nous appuyer ?

Jean-Max BOYER, Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, MEEDDM

Il existe déjà un certain nombre d'informations sur les caractéristiques techniques et économiques des opérations, sur les modes d'énergie utilisée, sur les labels. Avec le Grenelle, des évolutions seront introduites d'ici 2011 pour répondre davantage aux exigences attendues en terme de performance énergétique.

Hélène DADOU

L'Enquête parc locatif social (EPLS) a prévu d'indiquer une information relative au DPE des logements du stock. Mais, ni SISAL ni l'EPLS ne permettent de réaliser des études fines sur le marché de la réhabilitation thermique.

III. CONCLUSION POUR LE RESEAU DES ACTEURS DE L'HABITAT

Philippe ANGOTTI, Association des Communautés Urbaines de France

L'approche de la connaissance des besoins en logement, qui ne doit pas se confondre avec la question de la tension des marchés ni avec celle de la demande, doit partir des territoires. La réponse ne doit pas non plus se limiter au quantitatif, mais doit intégrer des dimensions qualitatives, l'adaptation des logements constituant alors un point sensible pour répondre aux besoins de publics particuliers.

L'approche des besoins en logement doit s'effectuer sur le long terme et nécessite de se placer sur un plan structurel et non pas conjoncturel. Malgré toutes les avancées et les expériences présentées, et si le système d'informations de gestion et de pilotage des aides à la pierre présenté cet après-midi peut constituer une première réponse, il reste encore beaucoup de chemin à parcourir, y compris de la part des instituts de statistiques qui doivent progresser dans la mesure de la réalisation des logements.

La connaissance des besoins en logement doit s'appuyer sur un jeu d'acteurs clarifié. Les marges de progression sont peut-être aussi liées à un manque de clarté dans le pilotage des politiques de l'habitat qui doit se situer plus que jamais au niveau local. La prochaine journée du réseau des acteurs de l'habitat qui se tiendra le 17 novembre sera d'ailleurs l'occasion de rendre compte des résultats d'une étude sur les politiques locales de l'habitat et de placer les territoires et les coopérations entre acteurs au cœur de la démarche.

LES INTERVENANTS

Youcef ABERKANE, Senior Consultant, INEUM Consulting

Philippe ANGOTTI, Chargé de missions, Association des Communautés Urbaines de France

Hélène AUDIBERT, Présidente de la commission Habitat, Conseil Général du Var

Patrick BAUDET, Directeur Général de Reims Habitat, Président de l'USH de Champagne-Ardenne

Hélène DADOU, Sous-directrice des politiques de l'habitat à la Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, MEEDDM

Claire DELPECH, Responsable fiscalité, finances locales, environnement, Assemblée des Communautés de France

Jean-Claude DRIANT, Professeur, Institut d'Urbanisme de Paris

Dominique DUJOLS, Directrice des relations institutionnelles et du partenariat, L'Union sociale pour l'habitat

Hubert GOETZ, Adjoint au Directeur régional, DREAL Rhône-Alpes

Olivier LANDEL, Délégué général, Association des Communautés Urbaines de France

Jean-Pierre SCHAEFER, Responsable des études économiques, Caisse des Dépôts et Consignations

Guy TAIEB, Economiste, Guy Taieb Consultant

L'ANIMATION

Dominique BELARGENT, Directeur de projet, L'Union sociale pour l'habitat

Mathilde CORDIER, Chercheuse au LAB'Urba, Institut d'Urbanisme de Paris

réseau des acteurs de l'habitat



contact@acteursdelhabitat.com
www.acteursdelhabitat.com



L'UNION SOCIALE
POUR L'HABITAT
FÉDÉRATION NATIONALE
DES ASSOCIATIONS RÉGIONALES

