

Atelier de la journée du 14 11 2013
Mesurer les besoins en logements :
passer d'une exigence partagée à une démarche collective

- Camille Devaux¹ -

Deux objectifs principaux ont été assignés à l'atelier dédié à la mesure des besoins en logements. Le premier consistait à préciser les enjeux liés à la mesure de ces besoins ainsi que les questions auxquelles elle doit répondre. Le second relevait plus spécifiquement de l'identification des facteurs de réussite et des obstacles d'une démarche de mesure et les modalités selon lesquelles les contourner.

Approcher les besoins en logement implique tout d'abord de connaître les phénomènes qui en sont à l'origine et les enjeux afférents. Or, comme l'a rappelé J.-M. Cipolat-Gotet (Guy Taieb Conseil), ceux-ci sont nombreux : évolution de la structure et de la taille moyenne des ménages, autrement dit le desserrement ; renouvellement du parc ; fluidité du marché, qui relève d'une action sur la vacance ; occupations à titre non-principal (résidences secondaires, logements occasionnels) ; et, enfin, l'accroissement démographique. Ce sont donc des mécanismes complexes qui impulsent ces besoins, d'autant plus difficiles à appréhender.

Diversité des acteurs observateurs et des méthodes

Une diversité d'acteurs s'emploie toutefois à les approcher et met en œuvre plusieurs méthodes.

Multiplicité des acteurs observateurs et des intentions

L'observation n'est pas l'apanage des seuls bureaux d'études, dont le rôle dans le montage des observatoires a été rappelé. L'atelier a en effet mis en lumière la grande diversité des acteurs observateurs. En sus d'une intervention d'un représentant de Guy Taieb Conseil (J.-M. Cipolat-Gotet), un représentant de l'Etat (P. Dumon, DREAL Centre), deux représentants du mouvement HLM (M. Chodorge, USH et A. Mouhaddad, ARRA) et une représentante d'Action Logement (C. Didier) ont partagé leurs approches et démarches, reposant sur différents objectifs et contextes de mise en œuvre.

Ainsi, la démarche de l'Etat s'inscrit dans la continuité d'une étude réalisée en 2009 portant sur la Complémentarité des Parcs Publics et Privés de logements (C3P). Cette étude a permis d'arrêter en novembre 2011 la stratégie régionale de l'Etat en matière d'habitat. Prenant acte des évolutions des enjeux de production, l'Etat a souhaité actualiser cette étude, en régie, pour faire évoluer sa stratégie.

L'USH de son côté s'est focalisée sur la problématique de la croissance nette du parc social. L'USH souhaitait répondre à un enjeu de construction et de partage d'un « point de vue » sur les besoins en logements locatifs sociaux. Deux objectifs ont alors été assignés à la démarche : formaliser une connaissance des besoins en logement social dans les territoires et doter le mouvement HLM d'un point de vue national sur ces besoins qui reste ancré dans les réalités territoriales.

La démarche d'Action Logement, enfin, s'inscrit dans un Accord National Interprofessionnel signé par les partenaires sociaux en 2012. Cet accord sanctionne leur volonté de participer au recensement des besoins en logement dans les bassins d'emploi ainsi qu'à la planification et au suivi des politiques de l'habitat. Plusieurs objectifs sont assignés aux enquêtes conduites : porter les besoins des entreprises et des salariés ; pouvoir compléter, partager et discuter les analyses existantes au niveau local ; aboutir à des contractualisations sous la forme de conventions cadres avec les territoires.

¹ Docteur en urbanisme et aménagement, Lab'Urba, Université Paris Est Créteil, camilledevaux.cd@gmail.com

Diversité des démarches et des méthodes

Les méthodes présentées se signalent par leur diversité. Cette diversité, si elle a pour conséquence d'instiller un certain flou, constitue une vraie valeur, qu'il ne faut pas balayer. Au contraire, les méthodes sont à comparer pour améliorer les connaissances et ce d'autant plus qu'il n'y a pas de « bonne » méthode ou de méthode « unique » qui pourrait être déclinée sur tous les territoires. La méthode, pour être efficace, doit être en lien avec l'objectif poursuivi, le public visé et les décideurs.

Encadré 1. Actualisation de la stratégie de l'Etat pour le logement social en région Centre : une approche économétrique

Quatre temps scandent l'approche de l'Etat :

1. Projection des besoins de nouveaux logements
2. Appréciation de la tension du marché du logement HLM
3. Evaluation de la part de LLS dans les nouveaux logements
4. Projection des besoins de nouveaux LLS

1. Le besoin annuel en nouveaux logements est établi à partir du nombre de ménages. Trois scénarios démographiques sont projetés ainsi qu'un scénario sur la taille des ménages. Dans l'établissement de ces scénarios, certains paramètres ne sont pas pris en compte comme la question des résidences secondaires, jugée de second ordre dans la Région Centre. Au nombre de ménages projetés correspond un nombre de résidences principales. C'est sur ce nombre que s'appuie la définition des besoins en renouvellement (hors PNRU), estimés à 15%. A partir du nombre de résidences principales et des besoins en renouvellement, le besoin en nouveaux logements est déterminé.

2. La tension du marché est ensuite appréciée à l'aide de deux critères assortis d'un ensemble d'indicateurs : d'une part la situation du parc HLM (indicateurs : taux de pression de la demande et taux de vacance) et, d'autre part, le dynamisme et la structure sociale du territoire (indicateurs : évolution de l'emploi, évolution de la population, indice de jeunes, rapport interdécile des revenus).

A partir du croisement de ces indicateurs, 5 groupes de territoires se dégagent (niveau 1 : tension faible ; niveau 5 : tension forte).

3. Le stade d'évaluation des besoins ne se limite pas à une approche « comptable » de l'observation puisqu'il repose sur deux axes, du niveau politique : freiner la production dans les zones détendues, l'augmenter dans les zones tendues.

4. Les besoins sont alors projetés sur le territoire, à partir de trois scénarios relatifs à la taille moyenne des ménages.

Encadré 2. La mesure du besoin en LLS dans les territoires : une démarche collective animée par l'USH, la FNAR et les ARHLM

Déployée localement à l'initiative des Associations Régionales Hlm, la démarche part des territoires : les AR ont choisi leur timing et se sont appuyées sur des outils mis à disposition par l'USH. Elle repose sur la volonté de concilier une vision quantitative rétrospective et une vision plus prospective à partir de la connaissance locale des organismes d'HLM.

Les zones d'emploi Insee ont été retenues comme zones d'étude et de calcul, dans la mesure où elles constituent approximativement le périmètre de choix résidentiel d'un ménage qui arrive sur le territoire. Ainsi, le périurbain « lointain » est pris en compte et non le périurbain « très lointain ».

Le choix de ne pas passer par le point mort est un choix méthodologique initial mais *in fine* la méthode couple une approche par le point mort et des hypothèses plus larges concernant les flux. Ces éléments ont été ajustés au fil de la démarche entre les partenaires.

Le raisonnement conduit est un raisonnement en stock, dans la mesure où c'est le stock et sa rotation qui répondent pour l'essentiel à la demande. Un dimensionnement d'un parc cible pour 2020 est établi à partir des évolutions globales et à rebours, le flux annuel est déduit.

Cinq outils ont permis le déploiement de la démarche :

- un temps d'échange entre les participants sur les concepts-clés
- l'établissement d'une « portrait de territoire » reposant sur un regard prospectif
- la simulation d'une fourchette du besoin de croissance nette du parc social
- l'animation par une équipe ressource d'ateliers régionaux par zone d'emploi pour établir une position commune au secteur HLM

- des moments de restitution aux partenaires sous la forme d'ateliers, de conférences ou de notes de contribution

Encadré 3. Action Logement : en quête des besoins des entreprises et des salariés

Deux aires d'études sont concernées par cette enquête, qui se déroule par ailleurs en deux phases : les 11 aires urbaines métropolitaines (2013/2014) et les 29 premières aires urbaines (2014/2015). Des Comités Territoriaux de Bassins d'Emploi ont été mis en place au sein de chacune de ces aires.

La méthode mise en œuvre comporte trois temps successifs :

- Phase 1 : analyse des données disponibles au plan national, à partir des bases de données existantes, pour établir des monographies de chaque territoire.
- Phase 2 : phase plus qualitative intégrant des investissements complémentaires en termes de prospective économique, à partir d'une analyse documentaire de ce qui existe sur les territoires, couplé à des entretiens auprès des acteurs locaux.
- Phase 3 : appropriation par les membres des comités territoriaux. Cela nécessitera un important travail de pédagogie, d'explicitation pour que les partenaires sociaux s'approprient les études et puissent en discuter avec les élus.

Le document final prendra les traits d'un outil géomatique national ayant vocation à être actualisé et qui sera mobilisable pour des traitements territorialisés.

Des acteurs observateurs qui se heurtent à un ensemble de difficultés

Quelles que soient les démarches conduites, plusieurs difficultés dans l'approche des besoins peuvent être relevées.

Accès aux données

La première d'entre elles a trait à l'accès aux données. J.M. Cipolat-Poret (Guy Taieb Conseil) n'hésite ainsi pas à évoquer l'existence de « *lacunes assez graves* », qui entachent fortement la manière dont les besoins en logement peuvent être appréciés.

Des difficultés dans la mesure du desserrement et du renouvellement liées à une insuffisance de données

Une autre difficulté touche plus spécifiquement à l'insuffisance des données.

Alors que la méthode du « point mort » constitue le socle de la programmation des besoins dans de nombreux PLH, elle se heurte à deux obstacles. Le premier est lié au desserrement des ménages, quantitativement au moins au cœur des besoins : un bon tiers relève en effet de la baisse continue de la taille des ménages. Ce desserrement ne peut être appréhendé que dans le cadre d'une analyse fine, pour pouvoir déceler ce qui relève du sociétal et de ses évolutions. Or, une telle démarche est difficile à conduire. Le second obstacle touche la question du renouvellement du parc. Le calcul des besoins en renouvellement est très approximatif, faute de données sur l'un des phénomènes qui en est à l'origine : la mise sur le marché de logements non-neufs par restructuration et notamment la division². Le phénomène de division est en effet particulièrement méconnu, même au niveau local³.

Faire des choix (périmètres, problématiques privilégiées...)

Conduire une démarche d'observation, c'est aussi faire des choix.

Le travail de la DREAL Centre met en exergue les difficultés liées aux périmètres d'analyse. Dans le cadre de l'actualisation de sa stratégie régionale, elle a opté pour le périmètre des zones d'emploi défini par l'Insee. Ce choix, longuement discuté, constitue un « *sujet qui ne sera jamais tranché* » (P. Dumon, DREAL Centre), l'Etat s'est notamment vu reprocher de ne pas s'être appuyé sur un périmètre de délégation de compétences, tel que celui du PLH. Ce choix s'est heurté à l'évolution de ce périmètre, l'Insee l'ayant redéfini. La comparaison des deux études devient alors délicate.

² L'autre phénomène relève des logements retirés du marché (démolitions liés à un projet d'aménagement ou à un projet immobilier ; transformations de logements en bureaux ; logements non-occupables)

³ L'IAU-IDF, en partenariat avec l'Institut d'Urbanisme de Paris a publié une note rapide sur la question de la division pavillonnaire. Elle met en lumière l'absence totale de contrôle du phénomène de division par la puissance publique (DAVY A.-C., MERTINY P., RICHARD M., « La division des maisons individuelles au cœur de l'Ile-de-France », *Note rapide Habitat*, n°633, octobre 2013). Plus largement sur la question de la restructuration, voir DRIANT J.-C., RICHARD M., « Nouveaux logements issus de la restructuration : étude dans le Val-de-Marne », *Note rapide*, n°612, janvier 2013)

L'USH de son côté a fait état de ses difficultés à circonscrire dès l'amont de sa démarche les problématiques à privilégier. A vouloir traiter une grande diversité de thématiques et d'enjeux, six mois ont ainsi été « perdus » (M. Chodorge, USH). Aussi, le souhait initial de réaliser des typologies a été finalement écarté pour se concentrer sur la question de la taille du parc. Ce n'est qu'à l'issue de ce premier temps que la construction typologique peut finalement démarrer.

Dépasser les approches quantitatives

Les participants ont relevé à l'unanimité la nécessité de dépasser les approches strictement quantitatives, qui négligent de fait une partie des besoins.

Ces dernières conduisent en effet à une focalisation sur les besoins en construction neuve. Or, la question des besoins n'est pas seulement celle qui se pose dans le neuf. Leur mesure est à enrichir par ce qu'il se passe dans le stock et de ce point de vue, les approches qui consistent à considérer que tout le monde est bien logé font l'impasse sur une partie des besoins (J.-C. Driant, Institut d'Urbanisme de Paris). Avant que la construction neuve ne réponde à l'ensemble des besoins, de nombreuses années vont s'écouler, la construction neuve ne représentant que 1% du stock !

L'approche des besoins ne peut par ailleurs se limiter à la tension du marché. Certes, la tension permet de comprendre si les besoins vont pouvoir ou non être satisfaits, mais elle relève de l'instantanéité. La tension ne dit jamais quelles sont les causalités de ces déséquilibres. Les besoins ne se résument pas à la question de la tension : en marché détendu, les besoins en termes de renouvellement sont eux aussi bien réels. Le classement en zone C est à cet égard porteur d'un risque de délitement progressif. Du côté du parc social, la tension ne permet pas non plus de déterminer la programmation de LLS dans la mesure où les logements produits seront amortis pour les bailleurs après plusieurs décennies. La programmation ne peut se faire qu'à partir de l'appréciation de besoins structurels.

La déclinaison d'objectifs chiffrés sur les territoires présente plus largement un risque car elle peut s'avérer totalement déconnectée de la réalité de leurs besoins : aux territoires « tendus », s'opposent alors les territoires où ce n'est pas l'accroissement de la demande des ménages qui justifie qu'on construise mais l'aménagement du territoire et en ce sens un renouvellement de l'offre qualitative. L'approche quantitative du besoin en logements est donc à dépasser pour tendre vers une approche qualitative qui relève du type de logements produits et des formes, de leur répartition entre les différents segments du parc, mais aussi de leur adéquation avec les ressources des ménages.

En somme, les méthodes de programmation ne constituent qu'une partie des outils. Elles doivent impulser des réflexions en termes sociétaux. Par exemple, attend-on que le besoin en 5 pièces devienne plus important encore pour envisager de construire plus de 5 pièces que la structure actuelle du parc n'en comporte (J.-M. Cipolat-Poret, GTC) ?

Les enjeux de l'appropriation et d'une culture partagée

La conduite d'une démarche d'observation pose plus largement la question de l'appropriation des résultats et, avant cela, des notions et concepts sur lesquelles elle repose.

Le choix fait par l'Etat (DREAL Centre) de réaliser en régie l'actualisation de l'étude C3P ne découle en ce sens pas de considérations d'ordre financier, mais de cet enjeu d'appropriation. Un panel large d'acteurs a donc été associé à la démarche.

Poursuivant cet objectif d'appropriation, l'ARRA s'illustre par sa volonté de conduire une démarche collective, permettant d'aboutir à une posture partagée « *qui va dépasser notre temps de présence* » et ne se limite pas aux « *intérêts immédiats et personnels* » (A. Mouhaddad, ARRA). Une telle démarche a nettement mis en lumière un besoin de « *mise à niveau* » sur les notions et concepts. Plusieurs séances de travail ont ainsi été consacrées à des débats autour de la notion de besoin et en particulier son rapport à la demande. Un tel exercice n'est pas conduit aisément par tous les acteurs et peut faire appel à des connaissances ou compétences dont ils ne disposent pas en amont. Parfois, c'est le tâtonnement qui prévaut dans l'approche et la construction des notions.

Une démarche pédagogique est donc indispensable pour permettre l'appropriation des différents concepts et parvenir à la définition d'un socle commun. Cette appropriation doit être accompagnée dans les territoires et ne peut faire l'économie d'un investissement de chacun des acteurs. L'observation ne peut pas se faire à huis clos, elle doit forcément relever d'une démarche partagée avec toutes les parties prenantes, et reposer sur la prise en compte du point de vue de l'ensemble des institutions concernées : « *l'avenir de la question de l'observation sur les territoires repose sur notre capacité à travailler*

ensemble [...] Il faut que l'on se mobilise et dégage de l'énergie dans les territoires pour accompagner cela » (A. Mouhaddad, ARRA).

Or, seul un dialogue entre les différents acteurs – à la fois au niveau national, entre le niveau national et les territoires et au sein des territoires – peut permettre d'aboutir à la construction d'une culture partagée.

Observer pour décider et porter une vision : l'enjeu des temporalités

L'observation est au cœur de la notion de temporalités. En effet, la mesure des besoins relève-t-elle d'un objet d'études ponctuel ou qui s'inscrit dans le temps long ? Autrement dit, les données et l'information doivent-elles être mobilisées à un instant « t » ou faire l'objet d'un investissement de longue durée ?

Les participants penchent sans doute aucun pour la deuxième réponse, s'accordant sur le fait qu'observer, ce n'est pas prolonger les tendances du passé mais bien s'inscrire dans un temps long, qui dépasse celui des acteurs aujourd'hui investis. Le temps des organismes d'HLM par exemple n'est pas celui de leurs dirigeants. A cet égard, l'observation devient un outil stratégique.

L'observation ne prend tout son sens que lorsqu'elle ne se borne pas à analyser le passé, mais constitue le socle de choix politiques. Ainsi, accepte-t-on que la taille des ménages augmente de nouveau alors que cela traduit la difficulté des jeunes à décohabiter ? Ou au contraire s'applique-t-on à enrayer ce phénomène et à agir en conséquence ? Les outils existants, tels qu'OMPHALE⁴, ne doivent pas être considérés et utilisés comme des outils prédictifs à scénario unique. Au contraire, plusieurs scénarios et variantes doivent être élaborés. L'hypothèse de base est nécessaire mais elle ne peut se suppléer aux choix politiques.

Le temps de l'observation est par ailleurs à déconnecter du temps des arbitrages financiers, qui relève de l'immédiateté, de l'urgence. Il est aussi à projeter au-delà de celui des outils programmatiques. Ainsi, la programmation des PLH, en reposant sur 6 ans, ne permet de se concentrer que sur des opérations repérées ou dont les fonciers sont maîtrisés. L'impasse est ainsi faite sur ce qu'il faut faire au-delà des 6 ans de la durée du PLH (J.-M. Cipolat-Gotet, GTC).

En somme, l'observation, ce n'est pas seulement un outil, c'est une démarche support de décision et d'action. Elle n'est pas faite par hasard : elle porte une vision.

⁴ Omphale (outil méthodologique de projection d'habitants, d'actifs, de logements et d'élèves) est une application qui comprend un modèle théorique de projection de la population, des bases de données démographiques, des techniques d'analyse démographique et des outils de construction de scénarios pour le futur
