

POURQUOI ET COMMENT METTRE EN ŒUVRE UN DISPOSITIF D'OBSERVATION ?



METTRE EN PLACE UN DISPOSITIF D'OBSERVATION POUR :

- connaître les dynamiques foncières et de l'habitat (construction, demande de logement social, etc.) du territoire, pour actualiser et approfondir le diagnostic ;
- suivre la réalisation et les effets des actions mises en œuvre pour établir le bilan et éventuellement modifier le programme ;
- collecter les données disponibles, créer des indicateurs simples, à la bonne échelle, créer des partenariats et mutualiser.

La loi n° 2004-809 du 13 août 2004, relative aux libertés et responsabilités locales, a introduit¹ l'obligation pour le PLH de définir « les conditions de mise en place d'un dispositif d'observation de l'habitat sur son territoire ». La loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017, relative à l'égalité et à la citoyenneté, a élargi le dispositif d'observation au foncier. Les objectifs, la gouvernance, le contenu comme la forme d'un tel dispositif doivent être précisés.

Ces dispositifs d'observation de l'habitat et du foncier portent notamment sur² :

- > l'analyse de la conjoncture du marché foncier et du marché immobilier ;
- > l'analyse de l'offre foncière et des marchés fonciers, permettant d'appréhender les perspectives d'utilisation des terrains et immeubles susceptibles d'accueillir des logements, ainsi que les mécanismes de fixation des prix ;

- > le suivi de la demande de logement locatif social ;
- > le suivi des évolutions constatées dans le parc de logements locatifs sociaux et le parc de logements privés.

Les services de l'État mettent à la disposition des gestionnaires de ces dispositifs d'observation les informations, les données et les référentiels utiles dont ils disposent³.

L'observation mise en œuvre doit utilement alimenter la production des bilans que doit réaliser l'EPCI (pour rappel, « l'établissement public de coopération intercommunale communale pour avis au représentant de l'État et au comité régional de l'habitat et de l'hébergement un bilan de la réalisation du programme local de l'habitat trois ans après son adoption » ainsi qu'à l'issue de la période de 6 ans du PLH⁴). (→ [fiche n° 04](#)).

1. Observer quoi et pourquoi ?

Deux objectifs principaux peuvent être recherchés dans le cadre des observatoires de l'habitat et du foncier :

- d'une part actualiser, voire approfondir, certains aspects du diagnostic et suivre l'évolution du territoire. Dans ce premier cas, les objets d'études ont une vocation descriptive de la trajectoire du territoire et peuvent porter sur une grande variété d'objets :
- > le parc de logements, segmenté selon une grande variété de variables : différents modes et statuts d'occupation, types (individuel/collectif), tranches de surface ou nombre de pièces, année de construction, logement/logement accompagné/hébergement...

- > la production de logements selon la localisation et les différents segments,
- > la situation démographique et socio-économique des ménages et son évolution (âge, revenus, type de ménages, chômage, type d'activité...),
- > les transactions foncières et immobilières (volume, caractéristiques des biens, prix, acheteurs, vendeurs...),
- > les loyers,
- > le potentiel foncier,
- > la consommation d'espace,
- > la densification du tissu urbain,
- > des problématiques spécifiques, les enjeux locaux : les copropriétés, le parc de mauvaise qualité, le parc social, la vacance, les résidences secondaires, la mobilité résidentielle, le mal-logement, la demande locative sociale, les publics « spécifiques »... ;

• d'autre part, évaluer la mise en œuvre du PLH, corriger certaines actions, voire envisager des modifications du document. Dans ce cas, la structure du programme d'actions pourra servir de base à celle de l'observatoire. L'idée est alors de définir des indicateurs de suivi par action. On peut citer quelques caractéristiques nécessaires pour de tels indicateurs :

- > les indicateurs visent à donner une représentation simple d'une réalité complexe. Ils doivent être précis et facilement compréhensibles et doivent permettre de se situer dans un système de référence (autres territoires, dates antérieures, etc.). Ils sont définis de manière à réduire l'écart, inévitable,

1. Art. L. 302-1 du CCH.

2. Art. R. 302-1-4 du CCH.

3. Contacts : DDT(M) et DREAL.

4. Art. L. 302-3 du CCH.

entre un indicateur et le phénomène qu'il vise à observer (maille et périmètre d'observation),

- > la relation de probabilité entre un observatoire et une réalité complexe nécessite souvent la multiplication des indicateurs. Cette multiplicité permet d'apprécier la réalité à partir d'un faisceau de présomptions, que ne permettrait pas un indicateur unique,
- > les indicateurs doivent être accompagnés de précautions d'usage qui précisent les limites de leur interprétation et de leur utilisation, leur fiabilité, parfois liée aux sources utilisées,
- > la construction d'indicateurs peut nécessiter le croisement de sources (exemple : rapporter un volume de production estimé via Sit@del⁵ à un stock du parc estimé à partir des fichiers fonciers⁶ ; l'estimation des LLS dénombrés par RPLS⁷ et les résidences principales estimées à partir des fichiers fonciers, etc.),
- > leur suivi doit pouvoir être effectué sur un laps de temps en rapport avec l'échelle temporelle d'évolution des phénomènes à observer,
- > les indicateurs doivent permettre de se situer dans un système de référence (autres territoires, dates antérieures...).

L'objectif assigné à l'observation conditionne ainsi fortement le contenu comme la forme de l'observatoire qui sera mis en place. Dans tous les cas, l'observatoire est un outil d'aide à la décision pour orienter et réorienter les politiques de l'habitat.

2. Le suivi du PLUi-H de Bordeaux métropole : un exemple parmi les plus aboutis

Le suivi est assuré par un ensemble d'indicateurs détaillés selon six grandes thématiques avec notamment « habitat et démographie » et « consommation des sols et optimisation du foncier ».

Sur l'ensemble des thématiques, ce sont 72 indicateurs qui ont été identifiés pour évaluer aussi précisément que possible les actions du PLUi.

Extrait du volet habitat du Programme d'orientations et d'actions (POA) :

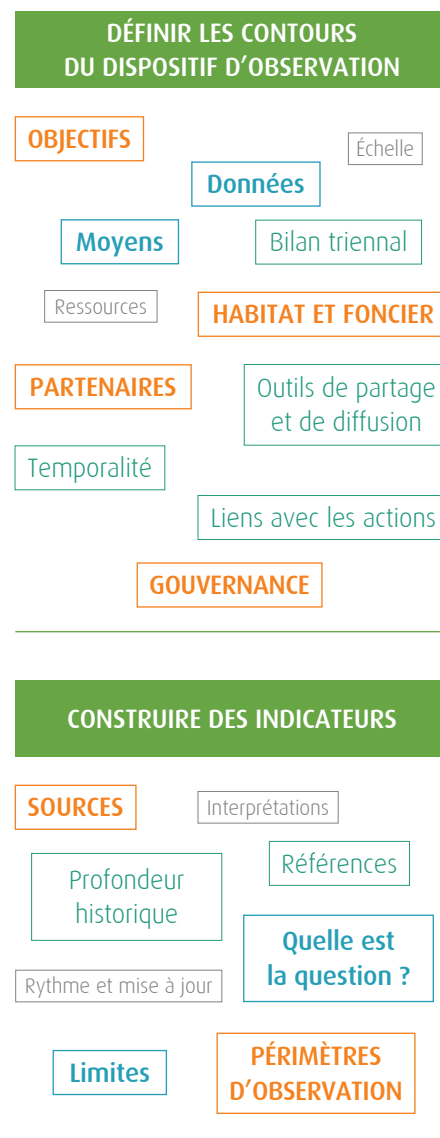
« Le dispositif de suivi du volet habitat du PLU s'articule avec l'observatoire de l'habitat animé par l'a'urba [agence d'urbanisme]. Cet observatoire permet de développer des partenariats spécifiques pour réfléchir aux moyens techniques à mobiliser ou à mettre en œuvre pour appréhender les dynamiques de l'habitat. Il propose également des instances d'échanges et de débats. Il réunit Bordeaux métropole, le conseil départemental de la Gironde, la DDTM de la Gironde, le conseil régional d'Aquitaine, la DREAL Aquitaine, la CAF de la Gironde et la CD-HLM de la Gironde. Outre cet observatoire, le dispositif de suivi du volet habitat du PLU doit rendre l'ensemble des travaux sur l'habitat sur Bordeaux métropole. Il s'appuie sur :

- > un bilan annuel des dynamiques de l'habitat sur le territoire de la métropole ;
- > des fiches permettant un suivi à l'échelle métropolitaine et à l'échelle communale ;
- > un partenariat avec les communes : réunions bilatérales annuelles permettant de faire le point sur l'avancement de la déclinaison communale du POA ;
- > les dispositifs et productions des autres observatoires ;
- > un programme d'études ciblées, à construire avec les partenaires du POA, de manière à disposer d'éléments pour l'évaluation de la politique menée et de ses outils, pour rester également en veille sur les évolutions des besoins des ménages, et afin d'impulser des démarches expérimentales.

Les indicateurs alimentant ce dispositif de suivi relèvent de différents partenaires. Pour certaines thématiques ou actions, l'observation, à ce jour inexistante ou parcellaire, nécessite d'être organisée durant la mise en œuvre du Programme d'orientations et d'actions.

Le schéma global du dispositif d'observation, en lien avec le pilotage et l'animation menés par Bordeaux métropole montre les articulations entre les acteurs, leur rôle et les productions envisagées ».

3. Observer comment ?



Les données

(cf. annexe relative aux données disponibles) :

le nombre de bases de données potentiellement disponibles et mobilisables sur tout le territoire national est très important. Au-delà de certains

5. Cf. annexe relative aux données disponibles.

6. Ibid.

7. Répertoire du parc locatif social

manques incontestables⁸, le constat est plutôt celui d'un très grand nombre de données insuffisamment exploitées (parfois en raison de leur complexité, des conditions d'accès, de leurs évolutions fréquentes ou du fait qu'elles ne sont pas connues) que celui d'un déficit d'informations statistiques.

Des données locales complémentaires peuvent en outre exister auprès de partenaires. Ces dernières, au-delà de leurs limites, permettent souvent de confronter les représentations des acteurs à une mesure objective et comparable permettant de situer le territoire par rapport à des référents. Un volet du PAC de l'État peut d'ailleurs consister en une série d'éclairages statistiques sur la situation et la trajectoire du territoire comparé à d'autres. Les données statistiques sont en revanche indissociables et complémentaires d'apports qualitatifs issus d'enquêtes de terrain et de la connaissance locale des partenaires de la démarche. Ainsi, la CC du Pilat Rhodanien a réalisé une étude par questionnaire sur les jeunes pour appréhender la spécificité des besoins de cette tranche d'âge sur le territoire.

Les moyens :

Beaucoup d'acteurs indiquent que les moyens constituent un frein important à la mise en place d'observatoires à l'issue des démarches de mise en œuvre d'un tel dispositif. Cette obligation doit donc être anticipée le plus en amont possible de la démarche, en veillant à la mutualisation des moyens entre partenaires.

Les partenaires :

La construction d'un observatoire partenarial constitue un atout indéniable. D'abord, les partenaires sont également susceptibles de disposer de données (quantitatives/statistiques mais pas seulement) et d'alimenter l'observatoire. Mais surtout, la dimension partenariale peut permettre de s'appuyer sur une expertise collective pour définir les objectifs et donc le contenu de l'observatoire. En outre, l'existence

d'un cadre de partage permet à la fois de confronter les interprétations et explications possibles des phénomènes observés et de prolonger l'observation par l'action. Enfin, le partenariat peut dans certains cas permettre de lever en partie le frein des moyens.

4. À quoi peut ressembler un observatoire ?

Les formes possibles d'un dispositif d'observation sont naturellement très nombreuses et dépendent pour partie des caractéristiques du territoire et des ressources dont il dispose. Toutefois, des réseaux d'acteurs de l'observation se construisent et permettent de capitaliser les expériences, par exemple, **l'Observatoire de l'habitat de Villes de France**, réalisé en partenariat avec l'Union sociale pour l'habitat (USH) et le Groupe Caisse des Dépôts, **l'Observatoire de l'habitat et des territoires du Puy-de-Dôme**, etc. En outre, des outils collaboratifs et des interfaces en ligne peuvent permettre de rendre plus dynamique et vivant l'observatoire, et d'en partager en temps réel les résultats. Il est également possible d'intégrer cette observation de l'habitat et du foncier à un observatoire déjà existant à la même échelle pouvant par exemple porter sur d'autres thématiques, avec une attention à porter toutefois dans ce cas à l'articulation des indicateurs au PLH. Enfin, des publications régulières peuvent favoriser le suivi et maintenir la mobilisation des partenaires.

Les EPCI peu dotés en moyens humains et financiers pourront ainsi mutualiser leur observatoire avec l'observatoire départemental, lorsqu'il existe (exemple de **l'Observatoire départemental du Haut-Rhin** porté par l'ADIL), tant pour accompagner la mise en œuvre du PLH que pour produire les bilans annuels et triennaux. De tels observatoires proposent des prestations aux tarifs peu élevés. La majorité des EPCI engagés dans un PLH et qui ne disposaient pas déjà d'outils spécifiques a passé une convention avec l'Observatoire.



POUR ALLER PLUS LOIN _____

- > Observatoires-connexions : le réseau des acteurs de l'observation de l'habitat⁹
- > Cerema : Construire et analyser des indicateurs de fonctionnement des marchés locaux de l'habitat - Éléments de cadrage¹⁰

N.B. - Si l'on souhaite observer plus précisément le niveau des loyers dans le parc privé, il peut être opportun de mettre en place un Observatoire local des loyers (OLL). Celui-ci permet de disposer de données de loyers fiables, détaillées et comparables (la méthode est la même pour tous les OLL français). Plus d'information : www.observatoire-des-loyers.org.

8. On pense ici notamment aux données relatives aux loyers sur les territoires qui ne sont pas couverts par un observatoire local.

9. <https://observatoires-connexions.fr/>

10. https://www.cerema.fr/system/files/production/2018-02/Fiche_methode_-_etudier_la_mobilite_residentielle_a_l_aide_de_sources_statistiques_cle7728aa.pdf

LE PLH EN 20 QUESTIONS

à lire également



PRÉSENTATION GÉNÉRALE

FICHE N° 01
QU'EST-CE QU'UN PLH ?



ÉLABORATION

FICHE N° 02
COMMENT CONSTRUIRE LE PLH ?

FICHE N° 03
QUELLES POSSIBILITÉS DE FAIRE ÉVOLUER OU DE PROROGER LE PLH ?

FICHE N° 04
COMMENT FAIRE VIVRE ET ACCOMPAGNER LA MISE EN ŒUVRE D'UN PLH ?

FICHE N° 05
POURQUOI ET COMMENT METTRE EN ŒUVRE UN DISPOSITIF D'OBSERVATION ?



ACTEURS ET GOUVERNANCE

FICHE N° 06
QUI PORTE LE DOCUMENT ?

FICHE N° 07
QUEL EST LE RÔLE DE L'ÉTAT ?

FICHE N° 08
QUELLE PLACE POUR LES DIFFÉRENTS ACTEURS ?

FICHE N° 09
COMMENT FAIRE DU PLH UN OUTIL PARTAGÉ ?



UN DOCUMENT STRATÉGIQUE

FICHE N° 10
COMMENT FAIRE DU PLH UN DOCUMENT PIVOT AU SERVICE DU DÉVELOPPEMENT D'UN TERRITOIRE ?

FICHE N° 11
PLH - PLUI-H, QUELS INTÉRÊTS ET QUELLE SPÉCIFICITÉ ?

FICHE N° 12
COMMENT ÉLABORER UNE STRATÉGIE FONCIÈRE AU SERVICE DE L'HABITAT ?

FICHE N° 13
COMMENT LE PLH S'INSÈRE DANS UN PROJET DE TERRITOIRE ?



THÉMATIQUES

FICHE N° 14
COMMENT PROGRAMMER ET RÉPARTIR L'OFFRE SUR LE TERRITOIRE ?

FICHE N° 15
COMMENT INTERVENIR SUR LE PARC SOCIAL EXISTANT ?

FICHE N° 16
COMMENT INTERVENIR SUR LE PARC PRIVÉ EXISTANT ?

FICHE N° 17
COMMENT ORIENTER ET ENCADRER LA CONSTRUCTION NEUVE ?

FICHE N° 18
COMMENT RÉPONDRE AUX ENJEUX D'ACCÈS AU LOGEMENT POUR TOUS ?

FICHE N° 19
COMMENT ARTICULER PLH ET MODALITÉS D'ATTRIBUTION ET DE PEUPLEMENT ?

FICHE N° 20
COMMENT LE PLH PEUT-IL CONTRIBUER À LA QUALITÉ DE VIE ?

Tous ces documents sont disponibles en téléchargement gratuit sur **www.cerema.fr**



Contacts

- URB.DTectV@cerema.fr
- emmanuelle.colleter@cerema.fr
- Christine.Gimal@cerema.fr
- Damien.Pacou@developpement-durable.gouv.fr

© 2019 - Cerema
La reproduction totale ou partielle du document doit être soumise à l'accord préalable du Cerema.

Aménagement et développement des territoires - Ville et stratégies urbaines - Transition énergétique et climat - Environnement et ressources naturelles - Prévention des risques - Bien-être et réduction des nuisances - Mobilité et transport - Infrastructures de transport - Habitat et bâtiment