



Conseil national  
de l'information statistique

# L'INFORMATION STATISTIQUE SUR LE LOGEMENT ET LA CONSTRUCTION

**Bernard Vorms**

**Alain Jacquot**

**Jean-Louis Lh eritier**

- **RAPPORT D'UN GROUPE DE TRAVAIL DU CNIS**

16 mars 2010



## Résumé :

*Le présent rapport est le fruit d'un groupe de travail constitué par le Cnis dans le cadre de la mission de réflexion sur les statistiques du logement, de l'immobilier et de la construction confiée à cet organisme par le ministre de l'économie, de l'industrie et de l'emploi, le ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, et le secrétaire d'État chargé du logement et de l'urbanisme. Le groupe de travail, présidé par M. Bernard Vorms, directeur général de l'Agence nationale d'information sur le logement, et composé exclusivement – si l'on excepte les deux rapporteurs – d'utilisateurs des statistiques, a procédé depuis octobre 2009 à l'audition de près de soixante-dix personnes.*

*Au niveau national, l'état des lieux fait apparaître l'existence d'une masse d'informations considérable, issue d'enquêtes statistiques et de fichiers administratifs. Le traitement et la valorisation de cette information sont toutefois perfectibles, notamment pour ce qui est du financement de l'accession à la propriété, du mal-logement, du suivi de la construction de logements neufs et des prix de la construction. En matière de prix des logements anciens, aux côtés des bases notariales et des indices Notaires-Insee coexistent de nombreuses sources et de nombreux indicateurs d'origine privée dont la précision et la méthodologie doivent être évaluées. Au niveau régional ou local, la matière (issue principalement de fichiers administratifs) est assez abondante également, mais sa valorisation et sa diffusion se heurtent à des problèmes de secret ou d'accès aux données : les sources potentiellement mobilisables pour produire des statistiques restent insuffisamment valorisées, soit parce que les administrations qui les produisent ont d'autres priorités, soit parce que le service statistique public peine à répondre avec les moyens dont il dispose à une demande très hétérogène, ou encore parce que les réponses qu'il serait possible de donner aux demandes des utilisateurs se heurtent au caractère confidentiel de certaines données. Certains organismes détenteurs d'information utilisable à des fins statistiques peuvent aussi en avoir une vision « patrimoniale » et éprouver de la réticence à la partager.*

*Les principales recommandations formulées par le groupe de travail sont les suivantes :*

- *pour les marchés des logements anciens : s'appuyer sur les bases notariales et améliorer la réactivité des indices Notaires-Insee en permettant la publication d'indices avancés dès le 1<sup>er</sup> semestre 2011 : le groupe de travail invite à cet effet les notaires à exploiter les informations contenues dans les avant-contrats (promesses et compromis de vente) ;*

- *pour l'accèsion à la propriété (neuf et ancien) : mettre en place une enquête trimestrielle sur le plan de financement et les caractéristiques des nouveaux accédants à la propriété ;*
- *pour le parc locatif privé : valoriser les enquêtes trimestrielles sur les loyers et charges pour suivre leur évolution nationale, et construire des estimations locales grâce à des méthodes économétriques ;*
- *les marchés du neuf : élaborer un indice du prix des logements neufs à partir des données de l'enquête sur la commercialisation des logements neufs (ECLN) ;*
- *de manière générale, ouvrir l'accès aux données : le groupe invite les institutions chargées d'une mission de service public à diffuser sous la forme de fichiers individuels anonymisés les informations qu'ils produisent et qui sont utiles à la connaissance des conditions de logement des ménages et du fonctionnement des marchés du logement, ou à la conduite des politiques publiques en la matière. S'agissant plus précisément des sources d'origine fiscale, le groupe de travail estime que chacun doit pouvoir y avoir accès dès lors qu'elles ont fait l'objet d'un traitement visant à les rendre anonymes. S'agissant de l'accès aux bases notariales, le groupe de travail estime que les règles ne doivent souffrir aucune exclusive, pour autant que les parties prenantes aux transactions ne puissent pas être identifiées, et que les conditions financières d'accès aux données doivent être définies en accord avec la puissance publique, tout en assurant la viabilité du modèle économique de diffusion ;*
- *enfin, pour ce qui est des statistiques privées, permettre aux utilisateurs de disposer d'une forme d' étiquetage informatif ; le groupe recommande de mettre en place une procédure « d'étalonnage », sur la base du volontariat. Les travaux « d'étalonnage » seraient menés par un groupe d'experts indépendants désignés par le Conseil national de l'information statistique.*

# SOMMAIRE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>1. SYNTHÈSE INTRODUCTIVE .....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>L'origine de la demande .....</b>  | <b>7</b>  |
| <b>La méthode suivie par le groupe de travail .....</b>   | <b>7</b>  |
| <b>L'état des lieux.....</b>  | <b>8</b>  |
| Un appareil statistique public qui doit faire face à de nouveaux enjeux .....   | 8         |
| Une multiplicité de sources privées qui doivent être évaluées.....  | 11        |
| Une information difficile d'accès.....  | 12        |
| <b>Recommandations .....</b>  | <b>14</b> |
| <b>2. ÉLÉMENTS DE CONTEXTE .....</b>  | <b>17</b> |
| <b>2.1. Contexte juridique et institutionnel de la statistique publique.....</b>  | <b>17</b> |
| 2.1.1. Le code de bonnes pratiques de la statistique européenne.....  | 17        |
| 2.1.2. La loi n°51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques.....                      | 17        |
| 2.1.3. La loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public ..... | 19        |
| 2.1.4. La loi 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés .....                                       | 20        |
| <b>2.2. Du bon usage des statistiques : retour sur quelques idées reçues .....</b>  | <b>21</b> |
| 2.2.1. Les besoins en logements et la demande potentielle .....   | 21        |
| 2.2.2. La « crise du logement » .....   | 22        |
| 2.2.3. Les logements vacants.....   | 24        |
| <b>2.3. D'un rapport à un autre : bilan succinct de la mise en œuvre des préconisations du rapport Koepp-Corvaisier de 1995.....</b>      | <b>25</b> |
| <b>3. ÉTAT DES LIEUX : LES STATISTIQUES EXISTANTES ET LES BESOINS D'INFORMATIONS NON COUVERTS .....</b>                                   | <b>27</b> |
| <b>3.1. L'information statistique diffusée sur le logement est abondante – quoique perfectible - au niveau national .....</b>             | <b>27</b> |
| 3.1.1. Conditions de logement des ménages, dépenses en logement et mobilité résidentielle..   | 27        |
| 3.1.1.1. Dépenses en logement des ménages .....   | 27        |
| 3.1.1.2. Le financement du logement .....   | 28        |
| 3.1.1.3. Les conditions de logement des ménages .....   | 29        |
| 3.1.1.4. La mobilité résidentielle .....  | 30        |
| 3.1.1.5. Le mal-logement.....   | 30        |
| 3.1.1.6. Le logement social.....  | 31        |
| 3.1.2. Offre de nouveaux logements et suivi du secteur de la construction.....  | 32        |
| 3.1.3. Fonctionnement des marchés .....   | 34        |
| 3.1.3.1. Le prix des logements anciens .....  | 34        |
| 3.1.3.2. Le marché des logements neufs .....  | 35        |
| 3.1.3.3. Le marché locatif privé .....  | 36        |
| 3.1.4. Le foncier et l'usage des sols .....   | 36        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>3.2. Une information abondante existe au niveau régional et local mais elle est insuffisamment diffusée et se heurte à des problèmes d'accès .....</b> | <b>37</b> |
| 3.2.1. Satisfaire la demande en statistiques locales présente des difficultés plus importantes qu'au niveau national .....                                | 37        |
| 3.2.2. Conditions de logement des ménages et leurs dépenses en logement .....   | 38        |
| 3.2.3. Offre de nouveaux logements et suivi du secteur du BTP .....   | 38        |
| 3.2.4. Fonctionnement des marchés .....   | 39        |
| 3.2.4.1. Les logements anciens .....  | 39        |
| 3.2.4.2. Les logements neufs .....  | 40        |
| 3.2.4.3. Le marché locatif privé .....  | 40        |
| 3.2.5. Le foncier, l'usage des sols .....   | 41        |
| 3.2.6. Les départements d'outre-mer .....   | 42        |
| <br>  |           |
| <b>4. RECOMMANDATIONS .....</b>   | <b>43</b> |
| <br>  |           |
| <b>4.1. Recommandations générales relatives à la méthodologie des statistiques publiques et privées .....</b>   | <b>43</b> |
| 4.1.1. Transparence dans la méthodologie .....  | 43        |
| 4.1.2. Procédure d'étalonnage .....   | 44        |
| <br>  |           |
| <b>4.2. Recommandations générales relatives aux statistiques régionales et locales, à la diffusion et à l'accès aux bases de données .....</b>            | <b>44</b> |
| 4.2.1. Méthodes de production des statistiques régionales et locales .....  | 44        |
| 4.2.2. Diffusion des statistiques et accès aux bases de données .....   | 45        |
| 4.2.2.1. Produits standard de diffusion .....   | 45        |
| 4.2.2.2. Tableaux sur mesure .....  | 45        |
| 4.2.2.3. Accès aux bases de données .....   | 46        |
| 4.2.3. Extrapoler au niveau local l'information collectée au niveau national .....  | 49        |
| <br>  |           |
| <b>4.3. Conditions de logement des ménages et leurs dépenses en logement .....</b>  | <b>51</b> |
| 4.3.1. Financement de l'accession à la propriété .....  | 51        |
| 4.3.2. Compte du logement .....   | 51        |
| 4.3.3. Conditions de logement des ménages en logement ordinaire .....   | 52        |
| 4.3.4. Le mal-logement .....  | 53        |
| 4.3.5. La mobilité résidentielle .....  | 54        |
| <br>  |           |
| <b>4.4. Offre de nouveaux logements et suivi du secteur du BTP .....</b>  | <b>54</b> |
| <br>  |           |
| <b>4.5. Suivi des marchés .....</b>   | <b>56</b> |
| 4.5.1. Marché des logements anciens .....   | 56        |
| 4.5.2. Marché des logements neufs .....   | 61        |
| 4.5.3. Marché locatif privé .....   | 61        |
| <br>  |           |
| <b>4.6. Le foncier et l'usage des sols .....</b>  | <b>62</b> |
| <br>  |           |
| <b>Références .....</b>   | <b>63</b> |
| <br>  |           |
| <b>Annexe n°1 : lettre de mission adressée à M. Jean-Pierre Duport, président du Cnis, par Mme Lagarde et MM. Borloo et Apparu .....</b>                  | <b>65</b> |
| <br>  |           |
| <b>Annexe n°2 : courrier adressé par M. Jean-Pierre Duport, président du Cnis, à M. Bernard Vorms .....</b>   | <b>67</b> |
| <br>  |           |
| <b>Annexe n°3 : liste des personnes auditionnées .....</b>  | <b>69</b> |
| <br>  |           |
| <b>Annexe n°4 : liste des sigles utilisés .....</b>   | <b>71</b> |

# 1. Synthèse introductive

## L'origine de la demande

La dépense en logement des entreprises, des ménages et des administrations représente 438 Md€ en 2008, dont 290 Md€ de dépenses courantes et 142 Md€ de dépenses d'investissement (Commission des comptes du logement, 2010). Dans cet ensemble, les aides publiques et les avantages conférés par la collectivité aux consommateurs et aux producteurs représentent 35,5 Md€. Les ménages consacrent 22,6 % de leur revenu disponible brut aux dépenses courantes en logement (nettes des aides personnelles), et les ménages résidant en France possèdent pour plus de 3 000 milliards d'euros en logements (valeur ne tenant pas compte des terrains bâtis), soit un tiers de leur patrimoine. Si les conditions de confort se sont fortement améliorées, le chiffre de 600 000 logements « potentiellement indignes » est régulièrement cité. Le secteur de la construction emploie près de 1 500 000 salariés en équivalent-temps-plein et il réalise environ la moitié de son chiffre d'affaires en construction et entretien-amélioration de logements. Ces ordres de grandeur dispensent de longs développements sur la nécessité de disposer de statistiques fiables, tant pour la détermination, la conduite et l'évaluation des politiques publiques que pour l'exercice des choix de l'ensemble des agents économiques.

En période de crise, la demande se porte sur les indicateurs avancés, qui sont aussi indispensables pour le pilotage conjoncturel des politiques que pour éclairer des décisions des acteurs privés, lesquelles dépendent directement des orientations du marché. A cet égard, il est significatif que cette mission trouve son origine dans une controverse sur l'évolution du prix des logements<sup>1</sup>. Il existe, en effet, des outils qui offrent une assez bonne connaissance des prix sur l'ensemble du territoire, mais ils le font avec retard et aucun ne donne une information à jour lorsque la crise interdit la simple prolongation des tendances.

En temps normal, ce sont surtout les acheteurs et les vendeurs eux-mêmes qui souhaitent connaître les prix actuels des logements ; les établissements de crédit peuvent s'en passer, puisqu'en France ils consentent des prêts sans recourir à une expertise et ne pratiquent pas l'extraction hypothécaire, laquelle exige une appréciation continue du prix du logement donnée en garantie.

Pourtant à lire la presse, à suivre les débats, ce n'est pas l'absence de données qui saute aux yeux, mais plutôt le trop-plein. Aucun aspect du secteur du logement ne semble rester dans l'ombre. La nature ayant horreur du vide, les indicateurs précoces ne manquent pas, ils abondent, même si souvent ils divergent. Qu'il s'agisse de l'évolution la plus récente des prix ou des loyers à l'échelle la plus fine, du volume de la construction, ou du nombre des mal-logés, il y a profusion de chiffres, parfois contradictoires ; chacun peut choisir ceux qui lui conviennent. Et c'est bien la difficulté : pas de décision éclairée, ni de débat possible s'ils ne peuvent se fonder sur des constats partagés.

Cependant, même si la polémique sur l'évolution des prix du printemps dernier en a probablement été l'élément déclencheur, l'insatisfaction des pouvoirs publics, des organisations professionnelles et du public en général, ne portait pas que sur les prix. La mission confiée au Cnis s'étend donc à l'ensemble du marché du logement, prix, loyers, quantités, construction, financement, affectation effective des aides publiques, solvabilité des ménages, mal-logement.

## La méthode suivie par le groupe de travail

La volonté de partir de la demande, plutôt que de l'offre, a conduit à constituer un groupe composé d'experts représentatifs des diverses utilisations de la statistique (encadré n°1). Le choix a été fait de ne pas se limiter aux seuls besoins du gouvernement, mais d'envisager les demandes de toutes les catégories d'utilisateurs, administrations, collectivités locales, organisations professionnelles, organisations syndicales, chercheurs, experts, journalistes et usagers. Se sont joints à ce groupe tous

---

<sup>1</sup> Au printemps dernier, deux hebdomadaires à grand tirage ont titré l'un sur la poursuite de la baisse des prix, l'autre sur la reprise de la hausse.

les membres du Cnis qui le souhaitent. L'attention s'est portée sur les statistiques elles-mêmes, mais aussi sur les difficultés que peuvent éprouver certains à y accéder et plus généralement sur les questions de diffusion.

Encadré n°1 : composition du groupe de travail :

Sabine Baietto-Beysson, Directrice générale de l'Anah ; Julien Damon, professeur à l'Institut d'Études Politiques de Paris ; Jean-Claude Driant, professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris, Université de Paris XII ; François Durin, Directeur de Caisses de retraites ; Frédéric Gilli, professeur à l'Institut d'Études Politiques de Paris ; Anne Guillou, Sous-directrice du financement du logement, Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de la Mer ; Dominique Hoorens, Directeur des études économique et financières à l'Union Sociale pour l'Habitat ; Christian Nicol, Directeur du Logement et de l'Habitat à la Ville de Paris ; Charles Sarrazin, chef de bureau à la Direction générale du Trésor et de la politique économique du ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'emploi, auxquels se joignent les membres suivants du Cnis : Patrick Duchateau, Fédération Française du Bâtiment ; Daniel Gabrielli, Banque de France ; Bernard Loth, FO, Gilles Pouzin CFTC.

Ce groupe de travail a procédé à un grand nombre d'auditions, chaque membre du groupe y assistant en fonction de sa disponibilité et de son intérêt pour le sujet abordé. Sa première tâche a consisté à dresser un état des lieux de ce qui existe et de ce qui fait défaut, avant de détailler les propositions destinées à répondre à la commande des ministres.

## L'état des lieux

Les statistiques existantes peuvent être rangées en deux catégories distinctes.

D'une part, celles qui sont produites par l'appareil statistique public stricto sensu (cf. 2.1. infra.), par l'Insee et par le Service de l'observation et des statistiques (SOeS) du ministère de l'écologie, ou par des administrations ou des organismes chargés d'une mission de service public, comme la Banque de France, la caisse nationale des allocations familiales (Cnaf) et par les caisses d'allocations familiales (Caf). Les données ainsi produites constituent le socle et l'élément essentiel de la connaissance du secteur.

On rangera dans la seconde catégorie les chiffres réunis à l'initiative de diverses instances privées, qui contribuent principalement à éclairer les zones laissées dans l'ombre par la statistique publique.

Que ces statistiques soient publiques ou privées, leur diffusion est vécue comme trop restrictive et celui qui souhaite y avoir accès se heurte souvent à des obstacles injustifiés.

## Un appareil statistique public qui doit faire face à de nouveaux enjeux

### *Un manque de données locales*

L'exigence élevée de qualité des spécialistes de l'appareil statistique public *stricto sensu* dans le domaine du logement, Insee et SOeS, les conduit à désertier certains champs sur lesquels ils estiment ne pouvoir obtenir de données satisfaisantes à un coût raisonnable.

C'est assez largement le cas des informations sur les marchés locaux, qui sont difficiles et coûteuses à produire conformément aux règles de l'art. La majeure partie des statistiques disponibles est nationale, et les données localisées sont souvent plus pauvres, alors même que les marchés sont très différenciés et que les collectivités locales sont de plus en plus impliquées dans les politiques de logement. Même pour les seuls besoins des politiques nationales, les données globales sont insuffisantes. Les grands agrégats et les indices nationaux alimentent le débat politique, mais ils ne rendent pas compte d'une réalité vécue sur le terrain, qui est de plus en plus segmentée. Sans données correspondant à des aires géographiques limitées, comment évaluer la satisfaction des besoins, juger de l'efficacité des incitations publiques, éclairer les décisions des collectivités locales ?

C'est vrai du volume, des caractéristiques et de l'utilisation des nouvelles constructions, comme de l'évolution des prix et des loyers, qui est rarement uniforme sur l'ensemble du territoire.



Au demeurant, nombre de dispositifs nationaux sont définis en fonction de références locales, notamment en matière de loyer. Or certaines enquêtes ont - pour des raisons économiques ou administratives - plutôt perdu en finesse ; c'est par exemple le cas de Sitadel, qui s'est appauvri du fait de la simplification de la procédure de demande de permis de construire.

Tout ceci fait que l'administration centrale est aussi démunie que les collectivités locales lorsqu'il s'agit d'apprécier de façon objective la tension d'un marché.

Plus généralement, née d'un État centralisé, la statistique publique n'a pas encore pris la mesure des besoins des collectivités locales qui portent principalement sur la description des marchés et l'évaluation des politiques locales. La prise en compte des besoins des collectivités locales est une des priorités du Cnis formulée dans son avis pour les années 2009-2013.

#### *Une réactivité insuffisante*

Mais l'exigence la plus impérative est de disposer d'indicateurs précoces susceptibles d'éclairer en temps réel les décisions publiques et privées.

Leur absence s'explique en partie par le niveau élevé d'exigence des statisticiens de l'Insee et du SOeS. Ces derniers ne disposent pas de source d'information fiable et la conduite d'enquêtes spécifiques coûte cher ; il faut choisir entre rapidité et fiabilité. Comme pour l'obtention de données localisées, le principal obstacle tient aux moyens à mobiliser et il faut arbitrer entre le coût de la collecte de l'information et l'enjeu qu'il s'agit d'éclairer dans un marché déterminé.

Des améliorations sont envisagées, qui sont évoquées plus loin, mais certaines sont probablement à trouver dans la réalisation d'enquêtes ponctuelles ou dans l'utilisation de données produites par des instances privées.

#### *Des gisements d'information insuffisamment exploités*

Mais les contraintes budgétaires n'expliquent pas tout. Il existe des gisements d'informations non exploités ou mal exploités que le groupe s'est efforcé d'identifier.

Les données les plus fiables et les sources les plus exhaustives sont souvent entre les mains de l'Administration.

Une limite à leur exploitation tient au secret statistique, au secret fiscal et à la protection de la vie privée, ces trois notions n'étant pas toujours bien distinguées. Il va sans dire que personne ne songe à regretter cette protection, mais un travail pour rendre les données anonymes serait souvent possible, même s'il a un coût et s'il oblige à supprimer des informations utiles. A titre d'exemple, un traitement de cette nature permettrait une utilisation plus large du fichier Filocom qui donne des éléments précieux, logement par logement, à partir d'un rapprochement de données de diverses sources.

Mais le secret statistique a parfois bon dos et les obstacles culturels, ceux qui tiennent à la logique administrative sont aussi à prendre en compte. Les informations réunies par les diverses administrations ne le sont pas à des fins statistiques, mais en fonction des besoins et contraintes de leur propre mission, si bien que leur circuit de collecte, et partant leur traitement, peuvent rendre coûteuse et difficile une exploitation à d'autres fins. En conséquence, il est vain de leur demander de collecter, voire d'exploiter, une information qui ne serait pas directement utile à leur propre mission. On ne peut davantage attendre de leur part l'implication indispensable à une activité statistique. Aucun service administratif n'inscrit parmi ses priorités la valorisation de l'information qui est un sous-produit de son activité propre.

Ainsi, la Direction générale des finances publiques (DGFIP) détient-elle une information exhaustive, bien que non utilisable en l'état, sur les prix des logements et dans une certaine mesure sur les prix du foncier. Collectées pour les besoins du service, c'est-à-dire les contrôles fiscaux, ces données ne sont utilisées qu'à cette fin. La DGFIP s'est cependant organisée pour répondre à l'exigence que lui a faite la loi « Engagement national pour le logement » de communiquer certains éléments aux collectivités locales. Mais les traitements standard qui sont ainsi mis à leur disposition, ne peuvent pas toujours répondre à la diversité des attentes. Le même constat pourrait être fait de nombre

d'institutions investies d'une mission de service public, même si cette mission comporte un volet statistique. Les informations publiées par la Banque de France<sup>2</sup>, répondent à ses préoccupations macro-économiques, qui portent sur les encours, les flux, les taux<sup>2</sup> ; elles ne décrivent pas les objets financés, sauf par grandes catégories, et ne fournissent pas les données nécessaires au rapprochement entre les plans de financement, les caractéristiques des opérations et celles des ménages qui les conduisent. Or ce sont ces éléments qui manquent à l'État et aux collectivités locales pour calibrer les politiques d'encouragement de l'accession à la propriété et leur évaluation. De telles informations existent pour les plans de financement comportant un prêt à taux zéro (PTZ) ou un prêt d'accession sociale (PAS) ; elles sont établies par la Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale (SGFGAS) parce que celle-ci en a besoin pour apporter sa garantie ou pour établir le montant des contreparties fiscales dues aux établissements prêteurs. De la même façon, la Cnaf élabore des statistiques de qualité à l'aide des critères nécessaires au versement des diverses prestations. Ses tentatives pour ajouter, à des fins de connaissance, des items qui ne sont pas directement nécessaires à la liquidation des dossiers sont vouées à l'échec, car ils sont mal ou pas renseignés. Quelle que soit la richesse de l'information qu'elle détient, l'administration est mal placée pour en envisager elle-même tous les usages possibles, même si elle en faisait supporter le coût aux utilisateurs. Pour autant, est-il acceptable de laisser ces gisements insuffisamment exploités ? Cette valorisation de l'information récoltée par une administration et qui constitue un sous-produit de son activité doit être confiée à une instance dont c'est la mission première.

#### *Des domaines encore mal traités*

Mais l'appareil statistique doit aussi s'adapter aux nouvelles priorités du secteur du logement. Ainsi, sur l'ensemble de l'activité du domaine, celui-ci reflète l'absence de culture de l'évaluation des politiques publiques, puisque les instruments les plus rudimentaires manquent pour le faire.

Pour ne prendre qu'un exemple, alors que l'opportunité des aides à l'investissement locatif fait parfois débat, les seuls chiffres disponibles pour évaluer leur impact et même leur diffusion, sont ceux que les promoteurs veulent bien communiquer par le truchement de leur organisation professionnelle, ce qu'ils sont les premiers à déplorer. Plus largement, les aides à l'habitat locatif privé, qu'il s'agisse d'aide fiscale (neuf ou ancien) ou de subvention à l'amélioration, ne se justifient que si le loyer est décoté par rapport au marché, ce qui impose d'en avoir une connaissance fine pour mesurer la contrepartie demandée au bailleur.

D'une façon plus générale, comment juger de l'effet des politiques sur la tension des marchés et la mixité sociale, comment mesurer des potentialités des territoires et orienter les choix sans un suivi des prix du foncier ?

Cette information existe, elle est saisie dans les actes de vente, mais les éléments nécessaires pour apprécier la constructibilité du terrain vendu n'y figurent pas toujours. Or la valeur du sol dépend de l'usage que l'on peut en faire. Les possibilités de la géolocalisation restent à exploiter de façon plus systématique.

De même, la volonté des pouvoirs publics d'encourager l'accession à la propriété et l'accent mis sur la sécurité des projets exigent une meilleure connaissance des conditions de financement des opérations et de la solvabilité des ménages. Il serait souhaitable de disposer d'une connaissance minimale de l'ensemble des opérations d'accession, aidées et non aidées, ne serait-ce que pour les comparer.

Alors que les diverses catégories d'opérateurs publics et privés interviennent désormais sur les différents segments du marché, la répartition de la production par type de maître d'ouvrage est mal connue. On doit pouvoir répondre, éventuellement par sondage, à la question « qui construit quoi pour qui ? ».

Quant à l'importance croissante prise par les préoccupations de développement durable et de performances énergétiques, elle exigera la mise en place de nouveaux instruments d'observation :

---

<sup>2</sup> Les aspects pruden-tiels jusqu'ici suivis par la Commission bancaire le sont maintenant par l'Autorité de contrôle prudentiel

mais dans cette optique tout est à construire et il n'est pas forcément plus difficile de partir d'un terrain vierge.

La question dite du mal-logement est au cœur des politiques publiques et doit être prise avec encore plus d'attention : les situations auxquelles ce terme s'applique sont d'autant plus inacceptables que les indicateurs courants font état d'une amélioration générale des conditions de logement du plus grand nombre. Le présent rapport renvoie aux conclusions du groupe statistique sur les situations marginales de logement et aux propositions qu'a faites l'Insee au Cnis en novembre 2009. De la même façon, la forte charge symbolique qui s'attache à la question des logements vacants exige qu'un dénombrement local en soit fait, fondé sur une définition précise de ce qui entre dans cette catégorie. Il appartient ensuite à chacun d'en interpréter les résultats : scandale moral pour les uns, l'augmentation du nombre de logements vacants sera au contraire perçue par les autres, comme le signe positif d'une détente du marché et d'un accès au logement plus aisé.

Cependant, la qualité de la statistique publique est dans l'ensemble largement reconnue et, hormis la réactivité, les critiques les plus vives ne portent pas sur les statistiques elles-mêmes, mais sur les conclusions qui en sont tirées : chacun a en tête la polémique récurrente sur le volume des « besoins » en logement, mais dans ce domaine, c'est toujours le mieux disant qui l'emporte. A cet égard, le groupe s'est efforcé de bien faire la distinction entre les statistiques et l'usage qui en est fait. La mission de l'appareil statistique est d'offrir des données incontestables sur les conditions de logement et sur le secteur du logement en général. Son rôle est de parvenir à un constat partagé sur lequel chacun est libre de fonder des interprétations divergentes.

### **Une multiplicité de sources privées qui doivent être évaluées**

A côté de la production publique, on trouve, et c'est heureux, diverses sources statistiques résultant de l'initiative privée.

Elles investissent prioritairement les champs laissés de côté par la statistique publique. Il s'agit, par exemple du suivi des loyers, des charges, de l'endettement, de la production de lotissements, de l'activité des constructeurs de maisons individuelles, des délais de commercialisation ou même de l'activité des professionnels du bâtiment.

Rien au demeurant n'autorise l'assimilation entre données d'origine privée et données de moindre qualité : on notera par exemple qu'aux États-Unis, les indices Case-Schiller sont aussi reconnus que parfaitement privés. Sans cette contribution du secteur privé, certaines politiques nationales manqueraient de repères. Ainsi, l'Anah fixe les plafonds de loyers conventionnés en fonction des loyers pratiqués au plan local.

Il arrive que la statistique publique collabore avec l'initiative privée pour un projet commun. C'est le cas avec la Fédération Française du Bâtiment (FFB) pour établir les données sur les coûts de construction, ou pour les indices de prix élaborés par les notaires avec l'appui scientifique de l'Insee.

L'obligation pour les notaires, désormais en vigueur, de communiquer les données rassemblées à l'occasion des ventes fera faire un progrès décisif à la connaissance des prix, mais c'est surtout le projet d'exploiter les avant-contrats qui devrait offrir des indicateurs avancés fiables sur les tendances du marché.

Chacun espère que cela soit rapidement opérationnel, ce qui sera d'autant plus facile que tous les notaires utiliseront les techniques de télétransmission des documents que leur Conseil Supérieur a mis au point. C'est une modernisation des pratiques que l'État pourrait exiger de la part d'officiers ministériels.

Certains de ces outils statistiques qui résultent de l'initiative privée bénéficient d'aides financières, et par là-même d'une caution implicite de la puissance publique, mais la plupart sont autofinancés par les organisations qui les réalisent. Les objectifs poursuivis par ces dernières sont divers : disposer d'informations nécessaires à leur activité, dans un souci général d'information de leurs adhérents, mais également de défense de leurs intérêts professionnels, préoccupation légitime mais propre à jeter le doute sur l'objectivité des informations qu'elles publient. Dans tous les cas, les objectifs tenant à la communication sont omniprésents et pour certains, les chiffres sont avant tout un instrument de

notoriété destiné à obtenir de la publicité rédactionnelle. La vraie difficulté vient de ce qu'il est aujourd'hui impossible d'évaluer la fiabilité de ces données et de faire la différence entre informations objectives et chiffres destinés à drainer le public vers un lieu de ventes.

Le malaise est patent lorsque les résultats produits par différentes instances offrent des résultats contradictoires et c'est un phénomène de cette nature qui est à l'origine de cette mission. De ce fait personne, ni le public, ni la presse, ni même l'administration ne s'y retrouve. Il n'existe pas aujourd'hui d'instrument qui permette de porter un jugement sur la pertinence de ces statistiques. Deux instances cofinancées par le Ministère du logement et l'Anah offrent des estimations de loyers qui diffèrent de 30 % dans deux villes importantes ; quelle référence retenir par les services de l'État qui fixent localement le niveau des loyers de conventions ouvrant droit à un avantage fiscal ? Seule une expertise neutre sur les choix méthodologiques et sur les conditions de production de ces données permettra d'expliquer ces écarts.

Il est inutile d'affirmer la complémentarité entre statistiques publiques et statistiques privées si rien n'est fait pour évaluer les forces et les faiblesses des unes et des autres. Il manque un « bureau des poids et mesures » en matière statistique privée. Son rôle serait de permettre aux utilisateurs de disposer d'un éclairage neutre sur la fiabilité des données ainsi proposées. Cette instance procéderait à une évaluation en s'inspirant de certains principes du Code des bonnes pratiques de la statistique européenne. Plutôt que d'une certification, il s'agirait d'un étalonnage destiné à fournir une information sur l'instance qui est à l'initiative de la production de ces statistiques, sur la qualité des sources et sur la méthodologie suivie. Il va sans dire que ceci ne peut procéder que d'une démarche volontaire de la part des producteurs de statistiques, volontariat qui permettrait au demeurant de les associer au financement de la procédure. Seule une formation astreinte au secret professionnel, disposant d'une compétence technique indiscutable et ayant accès aux sources peut jouer ce rôle d'expertise des statistiques privées.

Le groupe de travail estime que ce type « d'étiquetage informatif » des statistiques relève d'une mission de service public. Toutes les organisations privées qui publient des statistiques et que le groupe de travail a interrogées se sont déclarées très favorables, voire demandeuses d'une telle procédure qui pourrait apporter une caution scientifique neutre à leur production et leur permettre ainsi de la distinguer des chiffres fantaisistes publiés ici ou là. De son côté, la puissance publique devrait logiquement réserver les concours financiers qu'elle apporte aux organismes qui ont répondu à cette exigence de transparence.

### **Une information difficile d'accès**

L'attention portée au perfectionnement des outils statistiques ne doit pas conduire à négliger l'effort important qui reste à faire en ce qui concerne l'accès aux données.

Le souci de la transparence de l'information n'est pas une préoccupation de premier plan en France, où l'accès à l'information passe traditionnellement par les clerks. Les administrations, mais aussi l'appareil statistique public, tendent à considérer d'une façon patrimoniale les données dont ils disposent. Les données existantes ne sont pas toujours d'un accès aisé, ce qui conduit parfois à imputer à l'appareil statistique des carences qu'il ne présente pas.

Les collectivités locales, qui sont de plus en plus des acteurs à part entière de la politique du logement, se voient parfois refuser des informations dont dispose l'administration centrale, pour des raisons que l'on peine à justifier. Certains services de l'État sont eux-mêmes privés de données par une conception du secret statistique qui mérite d'être revisitée ; ainsi, la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de l'écologie ne peut obtenir de données sur la commercialisation de logements dans certains départements, dès lors qu'y interviennent moins de trois promoteurs. Les promoteurs eux-mêmes, souvent en liaison avec les collectivités locales, mettent au point des instruments d'observation beaucoup plus fins. Les règles du secret statistique, ou à tout le moins leur application, méritent d'être appréciées de façon moins abstraite.

Plus surprenant encore, les entretiens ont fait apparaître que les mêmes statistiques nationales ou les mêmes données sont communiquées à telle collectivité locale, alors qu'elles seront refusées à telle autre et ce sans que ces refus soient nécessairement motivés. La différence de traitement tiendrait à la plus ou moins grande qualité des relations entre agents de la collectivité locale et agents de l'administration. Cet arbitraire semble ne surprendre personne tant il est habituel et parce qu'il est perçu

comme un moindre mal par rapport à un refus complet de communication. Les obstacles qui sont difficiles à franchir pour une collectivité locale deviennent vite insurmontables pour un chercheur ou pour un particulier.

Force est de constater que la logique à l'œuvre dans ce domaine est opposée à celle qui sous-tend la loi du 17 juillet 1978 relative à la liberté d'accès aux documents administratifs et à la réutilisation des données publiques. Celle-ci indique précisément que n'importe qui est en droit de demander la communication d'un fichier individuel anonymisé, qu'il soit issu d'une enquête statistique, d'une source administrative ou fiscale, dès lors qu'un tel fichier existe ou qu'il peut être constitué à très peu de frais. Le droit de communication ne porte donc pas seulement sur les résultats agrégés, il porte aussi sur les données individuelles de base, pour autant que soient respectés le secret de la vie privée ainsi que le secret commercial. Le débat peut porter sur la question de savoir si tel ou tel fichier est réellement anonyme, notamment si un tel fichier comprend le code-commune ou la section cadastrale. La commission d'accès aux documents administratifs (Cada) devrait pouvoir s'appuyer sur le Comité du secret statistique pour répondre à cette question ; elle serait ainsi en mesure de jouer, en matière d'accès aux statistiques, le rôle qui est le sien pour l'ensemble des données administratives. Le libre accès aux données doit être le principe et la limitation l'exception, sous réserve de la protection de la vie privée et du secret commercial

#### *Améliorer l'accès à l'information de base.*

Comme on l'a indiqué précédemment, l'organisation de l'accès à l'information de base qui constitue un sous-produit de l'activité administrative doit être une mission en soi. Cette tâche incombe à l'Insee et aux services statistiques ministériels, mais les demandes formulées par les utilisateurs extérieurs peuvent entrer en conflit avec leurs propres priorités ; les moyens du service public conduisent alors à différer la réponse aux demandes extérieures. La solution est à trouver dans la définition d'une politique tarifaire d'accès aux données qui permette au service statistique public d'équilibrer les charges de mise à disposition de données anonymisées.

#### *Un accès nécessairement restreint aux sources privées*

Quant aux statistiques privées, leur diffusion reflète les conditions dans lesquelles elles ont été élaborées. Elle est souvent limitée à ceux qui en ont financé la réalisation et en conséquence les autres sont privés d'éclairage sur les champs qui sont abandonnés à la diligence de l'initiative privée.

La mutualisation et le partage des données entre tous les producteurs réunis autour d'un projet commun est un objectif sympathique, mais il est parfaitement irréaliste et antinomique avec les fins que poursuivent ceux qui s'attachent à produire leurs propres chiffres. Une illustration en est fournie par la coexistence sur une même aire urbaine d'une pluralité d'observatoires privés, lesquels s'attachent souvent à suivre les mêmes objets.

#### *Le cas particulier des statistiques notariales*

Le cas des statistiques mises au point par les notaires avec le concours de l'Insee doit faire l'objet d'un examen particulier. Elles sont établies par des officiers ministériels investis d'une mission de service public, laquelle justifie un traitement particulier de la part des instances européennes ; les conditions d'accès à ces données ne peuvent être laissées au bon vouloir des chambres professionnelles. Les règles d'accès à l'information ne doivent souffrir aucune exclusive et les conditions financières doivent être définies en accord avec la puissance publique, tout en assurant la viabilité du modèle économique de diffusion.

#### *Prolonger les efforts entrepris par le service statistique public en matière de diffusion*

L'Insee a accompli des progrès considérables en matière de publication et de diffusion de ses productions. Les autres entités du service statistique public doivent s'attacher elles aussi à mieux faire connaître les résultats de leur activité.

## Recommandations

Le groupe formule 26 recommandations. Celles-ci ne sont pas présentées par ordre de priorité ou d'importance, mais simplement numérotées selon leur ordre d'apparition dans le rapport, une hiérarchisation n'étant pas souhaitable compte tenu de leur nature parfois différente.

**Recommandation n° 1 [Cnis] :** mettre à disposition sur internet un modèle de documentation détaillée des productions statistiques (bases de données et indicateurs), modèle que les producteurs de statistiques publics ou privés sont invités à utiliser.

**Recommandation n° 2 [Cnis] :** mettre en place un étiquetage informatif à destination du public grâce à une procédure d'étalonnage des statistiques produites en dehors du service statistique public. Les travaux d'étalonnage seraient menés par un groupe d'experts indépendants désignés par le Président du Conseil national de l'information statistique.

**Recommandation n° 3 [Insee, SOeS] :** développer, au sein du service statistique public, l'offre de tableaux standard propres à satisfaire les besoins courants des principaux utilisateurs dans le domaine du logement. Concernant ceux des collectivités locales, rassembler cette offre dans des dossiers type qu'il conviendrait d'intégrer dans les porter-à-connaissance auxquels sont tenus les services de l'État vis-à-vis des collectivités locales.

**Recommandation n° 4 :** permettre à la Cada de solliciter une expertise, par exemple celle du Comité du secret statistique, lorsqu'elle est saisie d'une demande de communication d'un fichier de données individuelles. Cette expertise devrait être rendue selon un délai à définir.

**Recommandation n° 5 [Insee, SOeS, et de manière plus générale tout organisme chargé d'une mission de service public et détenant des informations utiles à la connaissance dans le domaine du logement ou à la conception ou à l'évaluation des politiques publiques en la matière] :** diffuser sous la forme de fichiers individuels anonymisés (dès lors qu'une telle anonymisation est possible, ce qui est le cas en règle générale, au prix toutefois d'un appauvrissement de l'information) les informations qu'ils détiennent dans le domaine du logement. Dans certains cas particuliers, notamment lorsque le fichier est déjà en sa possession, le service statistique public pourrait s'organiser, lorsque la demande lui en est faite, pour fournir une prestation d'anonymisation dudit fichier, contre facturation. Dans le cas où le fichier n'est pas en la possession du service statistique public, le groupe souhaite qu'une procédure d'anonymisation de même nature puisse être mise en place.

**Recommandation n° 6 [la DGFIP, ou, le cas échéant, le Législateur] :** permettre la diffusion d'un nombre limité de fichiers d'origine fiscale, notamment le fichier Filocom, dès lors que la garantie d'anonymisation de ces fichiers est complète.

**Recommandation n° 7 [Insee, SOeS, DHUP, universitaires] :** développer les estimations sur petits domaines, notamment pour ce qui concerne les loyers du marché locatif privé ou les questions tenant aux privations de confort en logement.

**Recommandation n° 8 [SGFGAS] :** mettre en place une enquête trimestrielle sur le plan de financement et les caractéristiques des nouveaux accédants à la propriété. Cette enquête pourrait être confiée à la SGFGAS, qui gère déjà de telles remontées d'information pour les prêts à taux zéro.

**Recommandation n° 9 [Insee] :** pour la connaissance fine des conditions de logement des ménages et de leurs dépenses en logement, réaliser une enquête nationale logement à intervalles de temps réguliers, tous les cinq ans environ, et mobiliser les enquêtes « Statistiques sur les revenus et les conditions de vie des ménages » (SRCV) pour publier tous les ans des indicateurs en matière de conditions de logement et de dépenses en logement.

**Recommandation n° 10 [Insee] :** enrichir l'enquête logement en variables géographiques de contexte (équipements publics, données climatiques, données relatives à la composition du voisinage, etc.)

**Recommandation** n° 11 [Insee] : publier, à partir de l'enquête « Statistiques sur les revenus et les conditions de vie des ménages » (SRCV), les indicateurs de privation et les résultats relatifs aux défauts de remboursements d'emprunt d'une année donnée au début de l'année suivante.

**Recommandation** n° 12 [DGALN, SOeS] : Produire le rapport biennal sur l'occupation du parc social à partir de la source Filocom, sous réserve de faisabilité de cette option.

**Recommandation** n° 13 [OQAI] : étendre l'enquête de l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur (OQAI) sur la qualité de l'air intérieur des logements à un échantillon plus important de logements.

**Recommandation** n° 14 [Insee, DGFIP, SOeS] : enrichir l'échantillon démographique permanent à partir des informations de nature démographique et résidentielle contenues dans le fichier de l'impôt sur le revenu, et injecter dans le fichier Filocom un identifiant individuel stable dans le temps mais dépourvu de signification, créé par méthode de hachage.

**Recommandation** n° 15 [le Législateur, DGCL, ministère du développement durable] : contraindre les centres instructeurs du permis de construire à transmettre tous les mois, dans des délais et selon des modalités prédéfinies les informations nécessaires à l'alimentation de Sitadel. Ces évolutions nécessitent des dispositions de nature législative.

**Recommandation** n° 16 [SOeS] : améliorer à moyen terme la pertinence du suivi de la construction neuve via Sitadel. Les objectifs doivent être de géolocaliser Sitadel, de produire un décompte des logements achevés, de ne plus publier que des séries en date réelle, de suivre conjointement la réalisation et le financement de logements sociaux en appariant Sitadel avec Galion, en liaison avec la DHUP.

**Recommandation** n° 17 [SOeS] : étudier la faisabilité, pour l'enquête sur le prix de revient des logements neufs (PRLN), de l'option consistant à remplacer le questionnaire de l'enquête par la collecte – par voie électronique – des principaux documents techniques et contractuels relatifs aux projets de constructions échantillonnés.

**Recommandation** n° 18 [CINP, Conseil supérieur du notariat] : généraliser la télétransmission des actes, à l'exception des actes les plus complexes.

**Recommandation** n° 19 [CINP, Conseil supérieur du notariat, Direction des affaires civiles et du Sceau, ministère chargé du logement] : sous réserve des dispositions législatives en vigueur, permettre à tous d'accéder dans les mêmes conditions – notamment tarifaires - aux données des bases notariales ainsi qu'aux résultats statistiques qui en sont issus.

**Recommandation** n° 20 [CINP et Conseil supérieur du notariat] : enrichir les bases notariales relatives aux mutations des résultats des diagnostics techniques obligatoires, notamment du diagnostic de performance énergétique.

**Recommandation** n° 21 [CINP, Perval, avec l'appui du Conseil scientifique des indices notaires-Insee] : exploiter un échantillon représentatif d'avant-contrats de vente, pour calculer à partir du premier semestre 2011 des indices avancés de l'évolution des prix des logements anciens, sur l'Île-de-France d'abord, sur l'ensemble de la France ensuite.

**Recommandation** n° 22 [Insee] : ajouter, dans l'enquête de conjoncture mensuelle auprès des ménages de l'Insee (enquête Camme), une question relative aux anticipations de prix des ménages en matière de logement.

**Recommandation** n° 23 [SOeS] : élargir progressivement l'enquête sur la commercialisation des logements neufs à plusieurs segments non couverts : ventes en l'état futur d'achèvement à des organismes HLM, ventes à des particuliers au taux de TVA réduit, résidences avec services. Le SOeS, la DHUP et la fédération des promoteurs-constructeurs sont invités à étudier les possibilités d'élargir les règles de diffusion des résultats de l'enquête.

**Recommandation** n° 24 [Insee] : poursuivre les réflexions méthodologiques en vue de la production d'un indice du prix des logements neufs à partir des données de l'enquête de commercialisation des logements neufs (ECLN), conformément aux recommandations communautaires à ce sujet.

**Recommandation** n° 25 [DGFIP, DHUP] : mettre en place un fichier des déclarations d'engagement locatif des investisseurs recourant à un dispositif fiscal d'aide. Ceci nécessitera la saisie de documents fiscaux et leur exploitation statistique.

**Recommandation** n° 26 [Insee] : diffuser chaque trimestre dans la collection « Informations-Rapides » les résultats de l'enquête Loyers & Charges.

**Recommandation** n° 27 [DHUP, DGCL, CINP et Conseil supérieur du notariat] : les conditions de réalisation de l'enrichissement des bases notariales par des données sur la constructibilité des terrains dans un cadre partenarial entre la profession notariale d'une part et les collectivités locales d'autre part doivent faire l'objet d'un accord-cadre entre la direction générale des collectivités locales (DGCL) et le ministère de l'écologie d'une part et la profession notariale d'autre part, dans le respect de la législation en vigueur, notamment la loi n°78-753 du 17 juillet 1978.



## 2. Éléments de contexte

### 2.1. Contexte juridique et institutionnel de la statistique publique

L'essentiel du cadre juridique de la statistique publique est fixé par la loi n°51-711 du 07 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques. Deux autres textes législatifs au champ d'application plus large ont un impact suffisamment significatif sur les conditions de production et de diffusion de la statistique publique pour être évoqués dans le présent rapport :

- la loi 78-753 du 17 juillet 1978, qui a pour effet d'obliger le service statistique public à communiquer ou diffuser des fichiers ou documents qu'il produit ou qu'il détient ;
- la loi 78-17, dite Loi « Informatique et Libertés », qui régit les traitements de données à caractère personnel et a pour effet de restreindre la possibilité pour le service statistique public de diffuser ou rediffuser certaines informations.

#### 2.1.1. Le code de bonnes pratiques de la statistique européenne<sup>3</sup>

Le Code de bonnes pratiques (CBP) de la statistique européenne fixe les grands principes de la statistique publique pour l'ensemble des pays de l'union. Il s'agit d'une recommandation de la Commission<sup>4</sup>, en date du 25 mai 2005. Les principes édictés par le CBP, au nombre de quinze, sont regroupés en trois grands domaines :

- l'environnement institutionnel (indépendance professionnelle, mandat pour la collecte des données, adéquation des ressources, engagement sur la qualité, secret statistique, impartialité et objectivité),
- procédures statistiques (méthodologie solide, procédures statistiques adaptées, charge non excessive pour les déclarants, rapport coût-efficacité,
- résultats statistiques (pertinence, exactitude et fiabilité, actualité et ponctualité, cohérence et comparabilité, accessibilité et clarté).

#### 2.1.2. La loi n°51-711 du 7 juin 1951 sur l'obligation, la coordination et le secret en matière de statistiques

##### 2.1.2.1. Les institutions

Le cadre juridique de la statistique publique est défini principalement par la loi 51-711 du 07 juin 1951. Les articles 1 et 1bis de ce texte fixent les contours du service statistique public (SSP) : celui-ci comprend l'Insee et les services statistiques ministériels (SSM), dont la liste est fixée par décret en Conseil d'État. En matière de logement et de construction, le SSM compétent est le Service de l'Observation et des statistiques (SOeS), au sein du Commissariat général au développement durable (CGDD) du ministère de l'écologie. Ces articles précisent également le contour des statistiques publiques, qui regroupent l'ensemble des productions issues :

- des enquêtes statistiques dont la liste est arrêtée chaque année par un arrêté du ministre chargé de l'économie ;
- de l'exploitation, à des fins d'information générale, de données collectées par des administrations, des organismes publics ou des organismes privés chargés d'une mission de service public.

<sup>3</sup> <http://www.insee.fr/fr/insee-statistique-publique/default.asp?page=connaître/code-bonnes-pratiques.htm>

<sup>4</sup> Le CBP n'est donc pas directement applicable par les juridictions des États-membres.

Concernant la Banque de France, on peut noter que sa direction générale des statistiques, tout en ne faisant pas partie du service statistique public, est incluse dans le périmètre de la statistique publique et que des textes spécifiques relatifs à la confidentialité des données lui sont applicables.

Les articles 1 et 1bis déterminent également les instances de gouvernance de la statistique publique : le Conseil national de l'information statistique (Cnis), et l'Autorité de la statistique publique (ASP).

L'article 1 stipule que « La conception, la production et la diffusion des statistiques publiques sont effectuées en toute indépendance professionnelle », et que l'Autorité de la statistique publique « veille au respect du principe d'indépendance professionnelle dans la conception, la production et la diffusion de statistiques publiques ainsi que des principes d'objectivité, d'impartialité, de pertinence et de qualité des données produites ».

#### 2.1.2.2. Enquêtes statistiques et exploitations de fichiers administratifs

Les articles 2 et 3 de la loi 51-711 du 07 juin 1951 fixent les conditions dans lesquelles l'Insee et les SSM (voire d'autres organismes) peuvent réaliser des enquêtes statistiques, auprès d'entreprises ou de ménages. L'opportunité des enquêtes statistiques doit au préalable être approuvée par le Cnis<sup>5</sup>. Le ministre chargé de l'économie peut décider que l'enquête statistique ainsi approuvée sera – ou non – obligatoire.

Diverses dispositions législatives donnent à l'Insee et aux SSM la possibilité d'accéder à des fins statistiques à certains fichiers confectionnés par d'autres administrations dans le cadre de leur mission de service public. L'article 7bis de la loi de 1951 fixe le droit commun en la matière : il octroie à l'Insee et aux SSM un droit d'accès à tout fichier administratif, sauf disposition législative contraire. L'accès aux fichiers fiscaux (source particulièrement importante en matière de logement, cf. infra) s'écarte du droit commun, l'article L103 du Livre des procédures fiscales (LPF) posant le principe que toute information collectée par l'administration fiscale dans le cadre de sa mission (même l'information a priori la plus anodine) est couverte par le secret. Le LPF prévoit toutefois un certain nombre d'exceptions à la règle du secret, et l'une de ces exceptions, inscrite à l'art. L135-D du LPF, intéresse les statisticiens du SSP : elle (ne) leur permet d'accéder aux fichiers fiscaux (que) dans la mesure où l'administration fiscale y consent.

#### 2.1.2.3. Le secret

La statistique publique a l'obligation de respecter le secret des réponses aux enquêtes statistiques (article 6). De ce fait, les données ou résultats diffusés par les statisticiens ne doivent pas permettre l'identification directe ou indirecte des personnes ou entreprises répondantes. Le législateur précise que « Ces renseignements [collectés dans le cadre des enquêtes statistiques] ne peuvent en aucun cas être utilisés à des fins de contrôle fiscal ou de répression économique (...) ». Le secret sur les données nominatives (qu'elles le soient de manière directe ou indirecte) peut toutefois être levé, à des fins de recherche scientifique ou historique ou à des fins de statistique publique, après avis du Comité du secret statistique, instance insérée au sein du Cnis et présidée par un Conseiller d'État. En dehors de ce cas de figure, il est donc interdit aux statisticiens du SSP de communiquer à quiconque, y compris à d'autres administrations de l'État ou à des collectivités locales, les données directement ou indirectement nominatives issues d'enquêtes statistiques qu'ils produisent ou qu'ils détiennent : pour pouvoir transmettre à une autre administration un fichier individuel issu d'une enquête statistique, l'Insee ou les SSM doivent en conséquence au préalable en retirer toute information qui permettrait d'identifier une personne et notamment, pour les personnes physiques, l'identité et l'adresse des personnes interrogées, voire de nombreuses autres variables telles que leur commune de résidence, la profession détaillée, etc. En effet, la loi informatique et libertés de 1978 (voir infra) précise qu'il « convient de considérer l'ensemble des moyens en vue de permettre son identification »<sup>6</sup>. Dans ces

<sup>5</sup> Par ailleurs, le Cnis a mis en place une procédure de vérification de conformité de l'enquête par rapport aux règles de l'art.

<sup>6</sup> Ces conditions strictes de gestion de la confidentialité des données personnelles en France ont été confirmées lors de la transposition en droit français en 2004 de la directive européenne 95/46/CE du 24 octobre 1995 qui

conditions, l'appauvrissement de l'information géographique induit par la procédure d'anonymisation fait perdre une partie de son intérêt à un fichier individuel anonymisé, particulièrement pour des exploitations au niveau local.

En pratique, en matière d'enquêtes auprès des entreprises, la règle retenue, pour respecter le secret, consiste à ne pas publier d'information qui porterait sur un effectif inférieur ou égal à trois entreprises (décision du 13 juin 1980 du Directeur général de l'Insee), ou qui porte sur un ensemble d'entreprises au sein duquel l'une des entreprises représente à elle seule plus de 85 % du total de la variable considérée (décision du 7 juillet 1960 du Comité de coordination des enquêtes statistiques, lointain ancêtre du Cnis). En matière d'enquêtes auprès de ménages ou de personnes, la règle habituelle est de ne diffuser aucune information permettant d'identifier fût-ce un seul individu.

Dès lors qu'ils accèdent à un fichier administratif, l'Insee et les SSM se doivent de respecter les règles de secret qui s'y attachent. Les règles de secret relatives aux fichiers administratifs sont parfois moins contraignantes que celles qui s'appliquent pour les enquêtes statistiques (exemple : Sitadel), parfois davantage (c'est le cas pour les fichiers fiscaux).

### **2.1.3. La loi n°78-753 du 17 juillet 1978 portant diverses mesures d'amélioration des relations entre l'administration et le public**

Le titre 1<sup>er</sup> de cette loi porte sur la liberté d'accès aux documents administratifs et sur la réutilisation des informations publiques. Ce texte s'applique à toute entité chargée d'une mission de service public et non au seul service statistique public. Il en résulte pour celui-ci des obligations de communication de documents qui méritent d'être évoqués dans le cadre du présent rapport.

L'article 1<sup>er</sup> définit les documents administratifs : « Sont considérés comme documents administratifs, au sens des chapitres Ier, III et IV du présent titre, quels que soient leur date, leur lieu de conservation, leur forme et leur support, les documents produits ou reçus, dans le cadre de leur mission de service public, par l'État, les collectivités territoriales ainsi que par les autres personnes de droit public ou les personnes de droit privé chargées d'une telle mission. Constituent de tels documents notamment les dossiers, rapports, études, comptes rendus, procès-verbaux, statistiques, directives, instructions, circulaires, notes et réponses ministérielles, correspondances, avis, prévisions et décisions. » Lors des auditions réalisées par ce groupe de travail, le rapporteur de la Cada nous a indiqué qu'il considérait que les fichiers de données individuelles issus d'enquêtes statistiques ou constitués par les administrations dans le cadre de leur mission de service public répondent à cette définition.

L'article 2 pose le principe de la liberté d'accès aux documents administratifs, par quiconque et sans avoir à justifier d'un intérêt particulier, sous réserve d'exceptions énumérées à l'article 6. L'article 2 stipule en outre que « L'administration n'est pas tenue de donner suite aux demandes abusives, en particulier par leur nombre, leur caractère répétitif ou systématique. »

L'article 6 énumère les documents non communicables (à qui que ce soit), ou communicables seulement à l'intéressé : « (...) II.-Ne sont communicables qu'à l'intéressé les documents administratifs :

- dont la communication porterait atteinte à la protection de la vie privée, au secret médical et au secret en matière commerciale et industrielle ;
- portant une appréciation ou un jugement de valeur sur une personne physique, nommément désignée ou facilement identifiable ;
- faisant apparaître le comportement d'une personne, dès lors que la divulgation de ce comportement pourrait lui porter préjudice.

Les informations à caractère médical sont communiquées à l'intéressé, selon son choix, directement ou par l'intermédiaire d'un médecin qu'il désigne à cet effet, dans le respect des dispositions de l'article L. 1111-7 du code de la santé publique.

---

faisait, elle, référence dans son considérant 26 à « l'ensemble des moyens susceptibles d'être raisonnablement mis en œuvre ».

III.-Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application du présent article mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions. (...). »

L'article 7 stipule que les administrations elles-mêmes peuvent prendre l'initiative de rendre publics des documents administratifs : « Les administrations mentionnées à l'article 1<sup>er</sup> peuvent en outre rendre publics les autres documents administratifs qu'elles produisent ou reçoivent. Toutefois, sauf dispositions législatives contraires, les documents administratifs qui comportent des mentions entrant dans le champ d'application de l'article 6 ou, sans préjudice de l'article 13, des données à caractère personnel ne peuvent être rendus publics qu'après avoir fait l'objet d'un traitement afin d'occulter ces mentions ou de rendre impossible l'identification des personnes qui y sont nommées. »

Au chapitre 2 du Titre I, l'article 10 prévoit la réutilisation des données publiques à d'autres fins que celles pour lesquelles elles ont été collectées : « Les informations figurant dans des documents produits ou reçus par les administrations mentionnées à l'article 1<sup>er</sup>, quel que soit le support, peuvent être utilisées par toute personne qui le souhaite à d'autres fins que celles de la mission de service public pour les besoins de laquelle les documents ont été produits ou reçus. Les limites et conditions de cette réutilisation sont régies par le présent chapitre. »

L'article 13 précise l'une de ces limites : « Les informations publiques comportant des données à caractère personnel peuvent faire l'objet d'une réutilisation soit lorsque la personne intéressée y a consenti, soit si l'autorité détentrice est en mesure de les rendre anonymes ou, à défaut d'anonymisation, si une disposition législative ou réglementaire le permet.

La réutilisation d'informations publiques comportant des données à caractère personnel est subordonnée au respect des dispositions de la loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés (...). »

L'article 15 stipule que « La réutilisation d'informations publiques peut donner lieu au versement de redevances. Pour l'établissement des redevances, l'administration qui a produit ou reçu les documents contenant des informations publiques susceptibles d'être réutilisées tient compte des coûts de mise à disposition des informations, notamment, le cas échéant, du coût d'un traitement permettant de les rendre anonymes. L'administration peut aussi tenir compte des coûts de collecte et de production des informations et inclure dans l'assiette de la redevance une rémunération raisonnable de ses investissements comprenant, le cas échéant, une part au titre des droits de propriété intellectuelle. Dans ce cas, l'administration doit s'assurer que les redevances sont fixées de manière non discriminatoire et que leur produit total, évalué sur une période comptable appropriée en fonction de l'amortissement des investissements, ne dépasse pas le total formé, d'une part, des coûts de collecte, de production et de mise à disposition des informations et, d'autre part, le cas échéant, de la rémunération définie au présent alinéa (...) ».

#### **2.1.4. La loi 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés**

La Loi « Informatique et Libertés » s'applique aux traitements automatisés de données à caractère personnel, quelle que soit la personne mettant en œuvre un tel traitement. Aux termes de l'article 2, « Constitue une donnée à caractère personnel toute information relative à une personne physique identifiée ou qui peut être identifiée, directement ou indirectement, par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments qui lui sont propres. Pour déterminer si une personne est identifiable, il convient de considérer l'ensemble des moyens en vue de permettre son identification dont dispose ou auxquels peut avoir accès le responsable du traitement ou toute autre personne. »

L'article 6 pose un certain nombre de conditions pour qu'un traitement de données à caractère personnel soit licite :

« 1° Les données sont collectées et traitées de manière loyale et licite ;

2° Elles sont collectées pour des finalités déterminées, explicites et légitimes et ne sont pas traitées ultérieurement de manière incompatible avec ces finalités. Toutefois, un traitement ultérieur de

données à des fins statistiques ou à des fins de recherche scientifique ou historique est considéré comme compatible avec les finalités initiales de la collecte des données (...);

3° Elles sont adéquates, pertinentes et non excessives au regard des finalités pour lesquelles elles sont collectées et de leurs traitements ultérieurs ;

4° Elles sont exactes, complètes et, si nécessaire, mises à jour (...);

5° Elles sont conservées sous une forme permettant l'identification des personnes concernées pendant une durée qui n'excède pas la durée nécessaire aux finalités pour lesquelles elles sont collectées et traitées. »

L'article 7 stipule qu'un traitement de données à caractère personnel doit avoir reçu le consentement de la personne, ou satisfaire à une condition figurant dans une liste limitative, telle que l'exécution d'une obligation légale ou l'exécution d'une mission de service public.

Le chapitre III (articles 11 à 21), crée la Commission nationale de l'informatique et des libertés (Cnil), qui informe les personnes concernées et les responsables des traitements de leurs droits et obligations, et veille à ce que les traitements soient mis en œuvre conformément à la loi.

Le chapitre IV (articles 22 à 31) prescrit les formalités préalables à la mise en œuvre des traitements. Les traitements les plus sensibles relèvent d'une procédure d'autorisation par la Cnil. C'est le cas notamment des traitements réalisés par l'Insee ou les SSM qui portent sur des données « qui font apparaître, directement ou indirectement, les origines raciales ou ethniques, les opinions politiques, philosophiques ou religieuses ou l'appartenance syndicale des personnes, ou qui sont relatives à la santé ou à la vie sexuelle de celles-ci. » Les traitements moins sensibles font l'objet d'une simple déclaration.

Le chapitre V (articles 32 à 44) traite des obligations incombant aux responsables de traitements et des droits des personnes. En particulier (article 38), « toute personne physique a le droit de s'opposer, pour des motifs légitimes, à ce que des données à caractère personnel la concernant fassent l'objet d'un traitement », sauf si ce traitement répond à une obligation légale. Toute personne physique peut obtenir auprès du responsable d'un traitement une copie des données à caractère personnel la concernant (article 39), et peut exiger qu'elles soient, selon les cas, rectifiées, complétées, mises à jour, verrouillées ou effacées (article 40).

## **2.2. Du bon usage des statistiques : retour sur quelques idées reçues**

Le groupe s'est efforcé de bien faire la distinction entre les statistiques et l'usage qui en est fait. Il est normal que diverses instances aient une estimation divergente des besoins en logement, mais le rôle de l'appareil statistique est d'offrir des données présentant les meilleures garanties possibles de qualité sur les conditions de logement présentes.

De la même façon, les chiffres peuvent être l'objet d'interprétations opposées. C'est le cas en particulier pour les logements vacants, qui est un sujet fortement symbolique mais dont la portée économique doit être relativisée.

### **2.2.1. Les besoins en logements et la demande potentielle**

Il convient de distinguer ces deux concepts. La demande potentielle est le nombre de logements qu'il conviendrait de construire chaque année, compte tenu d'une part de la croissance prévisible du nombre de ménages au vu des évolutions démographiques (mortalité et migrations pour l'essentiel, fécondité à un moindre degré) et sociologiques (tendance accrue des individus à vivre seuls ou à cohabiter avec un nombre réduit de personnes, à sexe et âge donnés) et d'autre part d'hypothèses sur l'utilisation et le renouvellement du parc (vacance, part des résidences secondaires, destructions et transformations de logements). A l'inverse, les « besoins en logements » représentent le nombre de logements qu'il serait nécessaire de construire pendant une période de temps dont la longueur n'est pas nécessairement précisée, pour résorber les situations de non-logement ou de mal-logement constatées à un instant donné.

Dans le cas de la demande potentielle, l'optique est dynamique et objective (même si les hypothèses peuvent prêter à discussion), alors que dans le cas des besoins, l'approche est statique et normative, puisqu'on est amené à distinguer les conditions de logement considérées comme normales ou comme acceptables de celles qui sont jugées ne pas l'être. Pour calculer les besoins en logements, il faut en particulier répondre au préalable à des questions telles que : « à partir de quel âge peut-on considérer qu'un jeune adulte peut légitimement aspirer à vivre dans un logement distinct de celui de ses parents ? » ou encore : « de combien de pièces et de quelle surface habitable a besoin une famille de deux enfants du même sexe âgés de 10 et 13 ans ? ». Un tel exercice est tout à fait légitime, à condition de garder à l'esprit son caractère éminemment normatif.

*A contrario*, par construction, le calcul de la demande potentielle ne répond pas à la question du mal-logement, ce n'est pas son sujet : il est donc vain d'en attendre un calibrage de l'action publique pour résoudre ce problème. Le résultat d'un calcul de demande potentielle est en outre très sensible aux hypothèses retenues, en particulier les hypothèses de solde migratoire de population et de vacance des logements, hypothèses qu'il est difficile de fonder sur une prévision solide) de sorte que les chiffres fournissent au mieux un ordre de grandeur et ne devraient pas être utilisés à des fins de planification de la construction. Cette incertitude invite en fin de compte la puissance publique à réfléchir aux marges de manœuvre qui pourraient être octroyées aux acteurs pour qu'ils puissent, le moment venu, alors qu'ils seront confrontés à un environnement qui différera fatalement de celui retenu comme scénario pour la projection, adapter sans trop de dommage, à la hausse ou à la baisse, leur offre et / ou leur demande de logement.

Le groupe de travail considère que les deux exercices conduisent à mobiliser des statistiques mais ne relèvent pas de la statistique proprement dite. En la matière, la statistique publique ne dispose pas d'un « monopole naturel », comme elle peut en disposer pour la réalisation d'opérations comme le recensement ou l'indice des prix par exemple. La statistique publique réalise de longue date des exercices de calcul de la demande potentielle, en collaboration avec le ministère du logement<sup>7</sup>, mais elle n'est pas seule sur ce créneau. Il incombe à la statistique publique de fournir les données de base issues des recensements (répartition de la population par sexe, âge détaillé et mode de cohabitation, en distinguant les personnes de référence et les autres personnes) à ceux qui souhaitent se livrer à cet exercice<sup>8</sup>. En revanche la statistique publique ne procède pas à une évaluation des besoins en logement, mais elle met à la disposition de ceux que la question intéresse des résultats statistiques relatifs aux conditions de logement des ménages, notamment par le biais des enquêtes logement – cf. infra.

### 2.2.2. La « crise du logement »

La plupart des indicateurs mobilisables témoignent d'une amélioration considérable, continue et régulière des conditions de logement « moyennes » dans notre pays depuis les années cinquante, et le nombre de situations de mal-logement est aujourd'hui plus réduit qu'il ne l'a jamais été<sup>9</sup>. Pour ne donner que quelques exemples, au recensement de 1954, seuls un quart des logements disposaient d'un WC intérieur et un dixième d'une douche ou d'une baignoire. En 1984, il y avait encore 16 % des résidences principales auxquelles il manquait l'un au moins des trois éléments du confort sanitaire de base : eau courante, WC intérieur, et douche ou baignoire ; ils ne sont plus que 1 % aujourd'hui. Le nombre moyen de personnes par ménage n'a cessé de diminuer régulièrement depuis les années soixante, passant en cinquante ans de plus de 3 personnes par ménage (c'est-à-dire par résidence principale) à environ 2,3 en 2006. La surface moyenne par personne est passée de 31 m<sup>2</sup> en 1984 à 40 m<sup>2</sup> en 2006 alors que dans le même temps le nombre de pièces par personne passait de 1,4 à 1,8. Les indicateurs de peuplement des logements usuellement calculés témoignent d'une diminution continue du nombre de ménages et de personnes en situation de surpeuplement (quoiqu'un « tassement » ait été observé au cours des dix dernières années), tandis que le nombre de ménages

<sup>7</sup> cf. Jacquot, 2007 pour le dernier exercice réalisé.

<sup>8</sup> La statistique publique fournit également les résultats détaillés de l'exercice de projection auquel elle s'est livrée : les données détaillées (par sexe, âge, et mode de cohabitation) de la dernière projection de ménages de l'Insee (projection qui est l'étape essentielle du calcul de la demande potentielle) sont en effet téléchargeables en ligne sur le site de l'Insee, à l'adresse : <http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/irweb.asp?id=projmen2030> (Insee Résultats, n°60 soc, février 2007). Chacun peut donc à loisir en reproduire et en vérifier les calculs.

<sup>9</sup> cf. Jacquot, 2006.

et de personnes en situation de sous-peuplement augmentait considérablement. Le seul indicateur disponible sur période longue qui ne semble pas évoluer dans le sens d'une amélioration des conditions de logement est celui des bruits – diurnes et / ou nocturnes – perçus à l'intérieur des logements par leurs occupants.

Pour autant que l'on dispose de données comparables, ce qui n'est pas toujours rigoureusement le cas, la situation du logement en France ne semble pas moins bonne que dans les autres pays développés : par exemple le nombre moyen de personnes par résidence principale en France se situe à un niveau comparable à celui du Royaume-Uni, du Benelux et de l'Allemagne, ce qui place la France dans une situation intermédiaire entre celle des pays méditerranéens, où le nombre de personnes par ménage reste très élevé, et celle des pays nordiques, où il est faible (environ 2,1 personnes par ménage en Suède). La proportion de ménages propriétaires de leur résidence principale, égale à 57 % en France, se situe elle aussi à un niveau intermédiaire en Europe de l'ouest. Cette proportion est très élevée au Royaume-Uni, en Irlande et en Espagne<sup>10</sup>, elle est à l'inverse plus faible en Allemagne – 42 % - et en Suisse – 35 %, mais il ne s'agit pas à proprement parler d'un critère de qualité des conditions de logement.

L'amélioration des conditions de logement du plus grand nombre rend encore plus inacceptable les situations difficiles qui subsistent. Le poids accru des dépenses en logement dans le budget des ménages contribue à aggraver le sentiment de crise dans l'esprit du public. En 1970, chaque locataire consacrait en moyenne 9 % de son revenu au paiement du loyer, et chaque accédant à la propriété en moyenne 11 % au remboursement de son emprunt immobilier. A l'époque, en outre, peu de ménages étaient propriétaires sans charge de remboursement<sup>11</sup>. Aussi peut-on dire, en forçant un peu le trait, qu'en 1970 la dépense en logement était en quelque sorte une dîme, chacun y consacrant environ 10 % de ses revenus. La situation est bien différente aujourd'hui : en quarante ans, les taux d'effort des locataires et des accédants à la propriété ont plus que doublé, et les propriétaires sans charge de remboursement représentent une proportion plus élevée qu'elle n'a jamais été de l'ensemble des ménages (38 %). Les dépenses en logement pèsent ainsi plus lourdement que par le passé sur une fraction plus réduite des ménages. Par ailleurs, l'envolée des prix des logements au cours des années 2000 a rendu plus difficile l'accession à la propriété pour les ménages modestes ou à revenu intermédiaire. De ce fait, pour ces catégories, toute perspective de réalisation de cette aspiration à la propriété a pu sembler d'éloigner de façon définitive.

Pour autant bien sûr, même en évacuant les aspects financiers, il reste des conditions de logement insatisfaisantes et l'appareil statistique se doit de tenter de les dénombrer. Si la statistique publique a vocation à fournir des indications chiffrées au sujet des conditions de logement - moyennes ou extrêmes - des ménages, sa légitimité à qualifier d'insatisfaisante telle ou telle situation est moins évidente, et d'ailleurs elle ne s'y aventure qu'occasionnellement.

Tout d'abord l'exercice est empreint de subjectivité, et l'on bute très rapidement sur des problèmes conceptuels. Par exemple une personne hébergée par des tiers n'est pas forcément une personne mal logée *stricto sensu*. C'est plutôt une personne dont la situation résidentielle est « précaire », en ce sens qu'elle n'a pas l'assurance de pouvoir rester dans les lieux aussi longtemps qu'elle pourrait (éventuellement) le souhaiter. Mais en la matière, les personnes hébergées par leurs enfants bénéficient d'une situation moins précaire que les autres personnes hébergées, compte tenu de l'existence en droit français du mécanisme de l'obligation alimentaire envers les ascendants en ligne directe<sup>12</sup> (article 205 du code civil). Les enfants bénéficient quant à eux d'une obligation d'entretien de la part de leurs parents, mais qui est plus limitée dans le temps<sup>13</sup>. Il y a donc, au sein des hébergés, divers degrés de précarité en termes de situation résidentielle, selon le lien de parenté entre

---

<sup>10</sup> Ce sont aussi les trois pays d'Europe de l'ouest qui ont connu la plus forte inflation immobilière au cours des années 1998 à 2008, alors que dans le même temps l'Allemagne et la Suisse connaissaient une quasi-stabilité des prix des logements.

<sup>11</sup> En 1954 seuls 35 % des ménages en France étaient propriétaires de leur résidence principale. L'accession à la propriété a pris son essor dans les années soixante-dix, sous l'effet de conditions de financement favorables, d'autant plus favorables qu'elles mobilisaient des concours publics et que les taux d'intérêt réels étaient négatifs.

<sup>12</sup> Un tel mécanisme n'existe pas dans tous les pays. Il n'y a pas d'obligation alimentaire envers les ascendants en Angleterre par exemple.

<sup>13</sup> cf. Rebourg, 2000.

hébergeant et hébergé. En dehors des hébergés, il y a aussi des degrés de précarité résidentielle variables au sein des occupants en titre, selon le droit d'occupation détenu : les locataires du parc privé (hors loi de 1948) bénéficient d'un droit d'occupation objectivement plus précaire que ceux du parc social (ceux-ci sont protégés par le droit au maintien dans les lieux, sauf si leurs ressources excèdent le double du plafond de ressources), de même que les accédants à la propriété (dont le bien peut être saisi s'ils n'honorent pas leurs engagements) en comparaison des propriétaires sans charge de remboursement. En somme, il y a presque un continuum de degrés de précarité.

La définition d'un indicateur de sur- ou de sous-peuplement des logements pose des problèmes similaires<sup>14</sup>. L'indicateur utilisé depuis les années soixante considère implicitement que deux enfants de même sexe de plus de sept ans peuvent valablement partager la même chambre, sans qu'il en résulte une situation que l'on pourrait qualifier de « sur-occupation ». Or des travaux académiques ayant montré (sur données françaises, cf. Goux et Maurin, 2005) que les enfants qui disposent d'une chambre à eux réussissent mieux à l'école que ceux qui doivent la partager avec un frère ou une sœur, il ne serait pas forcément illégitime de considérer que la situation où deux enfants de plus de sept ans partagent la même chambre est une situation de sur-occupation. Par ailleurs, la construction d'un indicateur de peuplement bute sur la difficulté de comparer la situation de ménages de composition différente : si un couple avec deux enfants est à l'évidence plus à l'étroit dans un trois-pièces que dans un quatre-pièces, comment comparer la situation d'un couple avec deux enfants dans un quatre-pièces à celle d'un couple avec un enfant dans un trois-pièces ? Bâtir en la matière un indicateur cohérent n'est pas simple<sup>15</sup>.

On peut aussi buter sur un problème de disponibilité des données. A titre d'exemple, le surpeuplement temporaire d'un logement ne recèle pas le même degré de gravité que le surpeuplement durable, mais l'appareil statistique était jusqu'à il y a peu assez mal équipé pour mesurer le degré de permanence des problèmes rencontrés dans l'habitat. Cela est en train de changer, avec la montée en rythme de croisière de panels tels que le panel « Statistiques sur les revenus et les conditions de vie » (SRCV).

### 2.2.3. Les logements vacants

En 2009, le nombre de logements vacants en France est estimé à 2 millions, soit 6,1 % du parc. Contrairement à une opinion pourtant répandue, la proportion de logements vacants est en baisse constante depuis vingt ans, et il faut remonter au milieu des années soixante pour trouver une proportion aussi faible. Ainsi, ce n'est pas une proportion élevée de logements vacants qui serait facteur de « crise du logement », ce sont plutôt à l'inverse les tensions sur le marché du logement qui influent à la baisse (et non à la hausse) sur le nombre et la proportion de logements vacants.

Le nombre et la proportion de logements vacants sont estimés par l'Insee à partir des enquêtes de recensement. La catégorie est résiduelle, en ce sens qu'est déclaré vacant tout logement qui n'est occupé ni à titre de résidence principale, ni à titre de résidence secondaire, ni à titre de logement occasionnel<sup>16</sup>. Un logement vacant est en conséquence un logement inoccupé se trouvant dans l'un des cas suivants :

- proposé à la vente ou à la location ;
- déjà attribué à un acheteur ou un locataire et en attente d'occupation ;
- en attente de règlement de succession ;
- conservé par un employeur pour un usage futur au profit d'un de ses employés ;

---

<sup>14</sup> cf. Minodier, 2006.

<sup>15</sup> on est ramené en quelque sorte à l'estimation d'une échelle d'équivalence.

<sup>16</sup> Le repérage et le dénombrement des logements vacants sur le terrain, par les agents-recenseurs, comporte fatalement une part d'imprécision, en dépit des consignes détaillées fournies à ces derniers. Il est possible qu'une partie des résidences secondaires soient classées à tort comme logements vacants, faute d'information disponible pour l'agent recenseur, voire une petite partie des résidences principales, celles dont les résidents sont temporairement absents et pour lesquels l'agent-recenseur n'aura pas été en mesure de recueillir l'information pertinente auprès du voisinage.



- gardé vacant et sans affectation précise par le propriétaire (par exemple du fait de sa vétusté...).

Seule la dernière catégorie est susceptible d'être mise sur le marché, en sus de ceux qui sont déjà proposés à la vente ou à la location (et dont certains sont susceptibles de ne pas trouver preneur ou acheteur, eu égard à leur localisation, à leur état ou leurs caractéristiques). En somme, tous les logements vacants ne sont pas disponibles, pour reprendre la formule de Christian Nicol et François Fabre (1977).

Les pouvoirs publics ont instauré en 1998 une taxe sur les logements vacants (TLV, cf. article 232 du Code général des impôts - CGI<sup>17</sup>). Cette taxe vise un ensemble de logements sensiblement plus restreint que celui dénombré par l'Insee :

- la taxe ne concerne que les logements situés dans certaines agglomérations de plus de 200.000 habitants, où les marchés du logement sont réputés tendus : Paris, Lyon, Lille, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, Nice et Cannes-Grasse-Antibes ;
- ne sont concernés que les logements vacants depuis au moins deux ans ;
- les logements possédés par des organismes HLM ou par des SEM sont en dehors du champ de la TLV ;
- en sont exclus également les locaux dont la mise en état d'habitation nécessiterait des travaux importants, les logements mis en location ou en vente au prix du marché et ne trouvant pas preneurs ou ceux qui ont été occupés plus de 30 jours consécutifs au cours de l'une des deux années de référence.

Les locaux vacants sont recensés au cours de l'année d'imposition par les services des impôts à partir du fichier de la taxe d'habitation. La taxe, établie par voie de rôle, est recouvrée par les comptables du Trésor dans les mêmes conditions que la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB).

Le nombre de logements pour lesquels la TLV est mise en recouvrement est de l'ordre de 120 000 à 150 000 par an alors que le parc de logements recensés en 1999 comme vacants par l'Insee, dans les agglomérations concernées par la TLV, était de 570 000, ce qui illustre bien le fait que le champ de la vacance au recensement est sensiblement plus large. De nombreuses réclamations sont déposées et conduisent les services fiscaux à exclure du champ d'application de la taxe sur les logements vacants ceux qui ne remplissent pas l'ensemble des conditions d'assujettissement à cette taxe (logements occupés plus de trente jours consécutifs en cours d'année sans imposition à la taxe d'habitation, mis en vente au prix du marché, ...). Compte tenu des dégrèvements, le produit recouvré représente bon an mal an entre un quart et la moitié du montant mis en recouvrement. Un écart considérable, qui illustre bien la multiplicité des raisons pouvant conduire à ce qu'un logement soit laissé inoccupé, et la difficulté à appréhender cette multiplicité de raisons par l'appareil statistique et par l'appareil administratif.

### **2.3. D'un rapport à un autre : bilan succinct de la mise en œuvre des préconisations du rapport Koepp-Corvaisier de 1995**

Le présent rapport n'est pas le premier rapport du Cnis sur la question des statistiques du logement. Fin 1994, suite à un rapport de la Cour des comptes sur « les aides au logement dans le budget de l'État 1980-1993 » et à la demande du Cnis, le Directeur général de l'Insee et le Directeur des affaires économiques et internationales du ministère de l'équipement confiaient à Paul Koepp, inspecteur général de l'Insee, et à Yves Corvaisier, inspecteur général de l'équipement, la mission de « procéder à une expertise technique du dispositif [de production des statistiques du logement] pour en recenser les forces et les faiblesses. »

Débordant le cadre de la statistique stricto sensu pour englober celui de la valorisation, des études, et de la prospective, les missionnaires avaient recommandé « de porter une attention particulière au suivi et à l'évaluation des aides publiques. Nous paraissent également prioritaires, la connaissance

<sup>17</sup> Les communes autres que celles visées à l'article 232 peuvent pour ce qui les concerne assujettir à la taxe d'habitation les logements vacants depuis plus de cinq années (art. 1407 bis du CGI).

des marchés, celle des propriétaires bailleurs et de la rentabilité de l'investissement logement. Nous signalons aussi la question des mal-logés et sans logis (...). Nous attirons l'attention sur le gisement d'information considérable que constituent les fichiers fiscaux informatisés : celui de la taxe d'habitation et celui de la propriété bâtie, avec les croisements possibles avec le fichier de l'impôt sur le revenu et celui des Caisses d'Allocations Familiales. (...) Nous avons eu également pour souci de préférer l'exploitation de systèmes privés d'information, s'ils sont fiables, à l'alourdissement du système public. »

Ces quelques lignes permettent de mesurer tout à la fois la permanence de certains questionnements et les progrès accomplis. En matière de suivi des marchés, la base notariale, qui n'existait que pour l'Île-de-France, a été étendue aux autres régions et un calcul d'indices de prix selon une méthode renouvelée a été mis en place en partenariat avec l'Insee pour la province et pour l'ensemble de la France. Sur le foncier, la généralisation de l'enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB) permet désormais de publier des chiffres à un niveau géographique fin. Les progrès ont en revanche été plus modestes pour les loyers du parc locatif privé : la connaissance en la matière reste le fait d'une part de l'Olap, et de Clameur. En matière de mobilisation de fichiers fiscaux, le fichier Filocom a vu le jour : ce fichier exhaustif, qui contient des informations sur chaque logement, sur le ménage occupant et sur le propriétaire constitue un outil de choix pour la connaissance des conditions de logement à l'échelon régional et local.

Conformément aux recommandations du rapport Koepp-Corvaisier, la méthode de décompte annuel des mouvements dans le parc de logements a été revue (la nouvelle méthodologie, quoique n'étant pas pleinement satisfaisante, contient des améliorations allant au-delà des préconisations du rapport), et des enquêtes ponctuelles ont été réalisées, sur les sans-abri ou encore auprès des propriétaires bailleurs.

### **3. État des lieux : les statistiques existantes et les besoins d'informations non couverts**

Pour la clarté de l'exposé, on distinguera dans toute la suite de ce rapport :

- Les statistiques relatives aux conditions de logement des ménages, à leur effort financier pour se loger et à la mobilité résidentielle,
- Celles relatives à l'offre de nouveaux logements et à la capacité du secteur du BTP à honorer la demande,
- Celles relatives aux conditions de fonctionnement des marchés, notamment les prix, les loyers et les volumes de transactions,
- Celles relatives à la production de terrains à construire et à l'usage des sols.

#### **3.1. L'information statistique diffusée sur le logement est abondante – quoique perfectible - au niveau national**

##### **3.1.1. Conditions de logement des ménages, dépenses en logement et mobilité résidentielle**

###### **3.1.1.1. Dépenses en logement des ménages**

Les enquêtes logement apportent en la matière une information d'une grande richesse, tous les quatre à six ans (la première a eu lieu en 1955, la dernière en 2006). Il s'agit d'enquêtes par sondage auprès d'un large échantillon représentatif de ménages (environ 40 000 ménages répondants en 2006). Les dépenses en logement y sont mesurées de manière fine, qu'il s'agisse des loyers, des charges locatives, des remboursements d'emprunt, des charges de copropriété, des dépenses en eau et en énergie, et en négatif des aides personnelles au logement. Certaines personnes auditionnées ont toutefois émis le regret que les enquêtes logement soient de plus en plus espacées dans le temps, les arbitrages à l'intérieur de l'appareil statistique public n'étant sur ce point peut-être pas cohérents avec l'importance accrue du logement dans l'économie et dans la politique publique.

Les enquêtes logement permettent de connaître non seulement les dépenses courantes, mais aussi les dépenses en capital (achats de logements et de terrains à bâtir).

Les enquêtes annuelles « Statistiques sur les revenus et les conditions de vie » (SRCV) complètent utilement le dispositif en apportant tous les ans une information plus agrégée sur les dépenses en logement, mais qui permet tout de même de calculer – entre autres - des taux d'effort, c'est-à-dire la part de leur revenu disponible que les ménages consacrent au logement. En particulier, les dépenses collectées concernent les loyers et les charges, les consommations d'eau et d'énergie, le coût des assurances habitation, les remboursements d'emprunt, et l'on connaît également les montants d'aide au logement perçus.

Le dispositif SRCV interroge en outre les ménages sur leurs éventuels découverts bancaires ou retards de paiement du loyer, de traites d'emprunts liés à la résidence principale, des factures d'électricité, de gaz ou de téléphone ou de versements d'impôts. Il ne s'agit pas d'une information pouvant être mobilisée pour l'analyse de la conjoncture, les résultats collectés une année donnée étant disponibles en octobre de l'année suivante. Mais il devrait être possible d'avancer la publication de certains résultats au mois de mai.

Le service statistique du ministère de la justice dispose de données sur les décisions de justice relatives au surendettement des particuliers et sur celles relatives aux contentieux locatifs (domaine civil). Concernant le surendettement, des séries existent selon la nature des cas et selon le département (cas particulier de l'Alsace-Moselle). Des séries nationales permettent de remonter jusqu'à 1996 ; des résultats croisant la nature des affaires et le département sont disponibles de 2004

à 2008. Concernant les contentieux locatifs, les séries remontent jusqu'à 1997. Elles distinguent le demandeur (le locataire ou le bailleur), le type de demande, les affaires nouvelles, les affaires terminées et les décisions rendues.

L'enquête de conjoncture auprès des ménages, réalisée chaque mois par l'Insee auprès de 2 500 ménages répondants, a été complétée en 2009 par un questionnaire trimestriel portant notamment sur les privations auxquelles sont soumis les ménages et notamment leurs difficultés de paiement. Il devrait donc bientôt être possible de constituer une série trimestrielle des défauts de paiement, disponible dans des délais très courts (quelques jours après la fin du mois de référence).

L'ensemble des dépenses en logement (des ménages occupants, des bailleurs et des administrations) sont mises en cohérence et rassemblées au sein d'un document de synthèse appelé « le compte satellite du logement » (CSL). Ce document de synthèse est disponible désormais - dans sa version définitive - un an après la fin de l'année à laquelle il se rapporte : le compte satellite est en effet tributaire des délais de mise à disposition des diverses bases de données sur lesquelles il s'appuie. Le SOeS, responsable de l'opération, s'engage toutefois dans la voie d'une réduction très sensible des délais, sur la partie « dépenses courantes », en publiant en février 2010 un compte provisoire relatif à l'année 2009 (ce compte devant devenir définitif en fin d'année 2010).

### 3.1.1.2. Le financement du logement

La direction générale des statistiques de la Banque de France collecte des informations sur le financement des acquisitions de logements dans le cadre de ses missions d'élaboration des statistiques monétaires et de calcul du taux de l'usure concernant les crédits aux particuliers :

- mensuellement : encours des crédits distribués et flux de crédits nouveaux, taux apparent sur les encours et taux d'intérêt moyen (à différents horizons de révision du taux) appliqué aux crédits nouveaux ;
- trimestriellement : ventilation détaillée des encours de crédit distribués<sup>18</sup> et collecte, crédit par crédit, de flux de crédits nouveaux et de taux d'intérêt comportant diverses indications sur le prêt et sur l'emprunteur<sup>19</sup> ainsi que taux de l'usure applicable aux crédits au logement.

Dans le cadre de la « centralisation financière territoriale », elle collecte également mensuellement les encours de crédits à l'habitat ventilés par département.

Elle conduit par ailleurs deux enquêtes auprès des établissements de crédit :

- l'une dans le cadre du « *Bank Lending Survey* », réalisée par les banques centrales nationales de la zone euro et centralisée par la Banque centrale européenne, interroge un échantillon d'établissements de crédit sur l'évolution de la demande de crédit à l'habitat qui leur a été adressée par les ménages et sur leur politique d'offre au cours du trimestre écoulé ainsi que sur leurs prévisions correspondantes pour le trimestre à venir ;
- l'autre recense trimestriellement<sup>20</sup> les crédits nouveaux à l'habitat qu'elle classe par type d'acquisitions<sup>21</sup> ainsi que le nombre de logements financés.

Une source d'origine privée, l'Observatoire du Financement du logement (OFL), a par ailleurs vocation à actualiser les chiffres sur le financement des nouveaux projets d'accession à la propriété. L'OFL recueille en effet auprès d'établissements de crédit l'information individuelle contenue dans un échantillon de dossiers de nouveaux prêts immobiliers : caractéristiques du ménage emprunteur (notamment les revenus et la composition familiale), montant de l'opération, nature du (ou des) prêt(s)

<sup>18</sup> Prêts immobiliers conventionnés, PC, prêts principaux épargne logement, PLA, PAP, prêts à 0 %...

<sup>19</sup> Montant, durée du prêt, modalités de remboursement, index de référence pour les prêts à taux révisable, revenu du bénéficiaire

<sup>20</sup> Cette information fait annuellement l'objet d'un article dans le Bulletin de la Banque de France.

<sup>21</sup> Construction neuve, acquisition dans l'ancien et amélioration, gros entretien pour différentes catégories de prêts : PC, PEL, prêts éligibles au marché hypothécaire et autres prêts libres.

contracté(s) à cette occasion, durée d'emprunt et taux. Des divergences importantes sont toutefois constatées pour les années récentes, en termes de nombre de nouveaux accédants à la propriété, entre l'enquête logement, l'OFL et la source constituée du dénombrement des bénéficiaires du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunt instauré par la loi « Travail, emploi et pouvoir d'achat » (TEPA) ; ces divergences restent en grande partie à expliquer, ce à quoi la procédure d'étalonnage décrite plus loin devrait contribuer.

### 3.1.1.3. Les conditions de logement des ménages

Les enquêtes logement constituent la source de référence en la matière. Elles décrivent de manière détaillée la consistance du logement : surface(s), nombre et nature des pièces, existence de dépendances ... Elles fournissent également de très nombreuses indications sur la qualité du logement, de l'immeuble, et de son environnement, couvrant des sujets aussi divers que le bruit, le revêtement de façade, la réputation du collège environnant, la présence de traces d'humidité sur les murs, la vétusté de l'installation électrique, l'orientation (par rapport aux points cardinaux) de la pièce de séjour, pour ne donner que quelques exemples. Le questionnement en ces matières n'est toutefois pas toujours exempt de subjectivité, et par ailleurs la performance thermique du logement et la consommation d'énergie des ménages (en volume) restent mal connues. Pour envisager les moyens d'y remédier, un groupe de travail, composé de représentants des SSM, administrations et organismes para-publics concernés<sup>22</sup> s'est réuni en 2007 et à 2008. Ce groupe de travail a recommandé qu'à l'occasion des enquêtes logement (la prochaine doit avoir lieu en 2012), soit réalisée une seconde visite, confiée à un technicien qualifié, qui aurait précisément pour objet de mieux appréhender la question énergétique, en particulier en relation avec la qualité du bâti et les comportements des ménages. La maîtrise d'ouvrage de cette enquête complémentaire échoit au SOeS<sup>23</sup>.

Les besoins qui s'expriment dans le cadre du Conseil national de l'information statistique ou qui figurent dans le rapport de la commission Stiglitz concernent principalement le mal-logement et le développement durable. Il apparaît ainsi important de définir les conditions d'exclusion du logement, de dénombrer les personnes sans domicile fixe ou vivant dans un centre d'hébergement d'urgence, de mieux connaître les situations de logement pouvant porter atteinte à la santé des habitants (par exemple la qualité de l'air intérieur) ou la performance thermique des logements. L'Insee travaille actuellement à une réorientation de son dispositif d'observation statistique du logement pour mieux couvrir ces questions. Des propositions ont été présentées au Cnis à la fin de l'année 2009.

Sur la question de la qualité de l'air dans les logements, l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur (OQAI) a mené en 2006 une enquête pilote très intéressante<sup>24</sup>, mais sur un échantillon de taille sans doute trop réduite (un peu moins de 600 logements) pour permettre une appréciation précise de l'ampleur des problèmes<sup>25</sup>. Il faut dire que si la mesure de la concentration de certains polluants est peu onéreuse (c'est le cas du radon par exemple), d'autres polluants nécessitent à l'inverse le déploiement d'un dispositif de détection et d'analyse sophistiqué donc coûteux (c'est le cas notamment pour des composés organiques volatiles – COV – tels que le benzène ou le formaldéhyde).

---

<sup>22</sup> Les services statistiques concernés étaient le Service Economie Statistique et Prospective (SESP) de l'ex-ministère de l'équipement, l'Observatoire de l'énergie, et l'institut français de l'environnement (Ifen) qui ont depuis fusionné pour donner le SOeS, ainsi que l'Insee. Les administrations étaient la DGUHC, le Conseil général des ponts et chaussées (CGPC), la Mission interministérielle de l'effet de serre, la Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP). Les autres organismes étaient le CSTB, le Ceren, l'Ademe et l'Anah.

<sup>23</sup> Sa réalisation à l'occasion de l'enquête logement 2012 suppose que le SOeS soit en mesure de rassembler les financements nécessaires.

<sup>24</sup> <http://www.air-interieur.org/oqai.aspx?idarchitecture=26&idpage=0&Country=>

<sup>25</sup> Compte tenu du plan de sondage (les probabilités de tirage des logements étaient très inégales), certains logements enquêtés se sont vus attribuer un poids très élevé dans le calcul des agrégats, ce qui rend fragiles (peu robustes) les résultats.

#### 3.1.1.4. La mobilité résidentielle

Plusieurs sources sont mobilisables. Les enquêtes logement renseignent sur les mobilités résidentielles passées et envisagées ainsi que sur les raisons de celles-ci. Le fichier Filocom, d'origine fiscale, permet d'observer les changements d'occupant d'un logement donné entre deux dates. Plusieurs panels, ceux des enquêtes SRCV, des enquêtes emploi, des déclarations annuelles de données sociales (DADS) ou de l'échantillon démographique permanent (EDP), suivent un échantillon de ménages ou de salariés au fil des années. Chacune de ces sources présente des avantages et des inconvénients :

- le fichier Filocom est produit tous les deux ans par appariement des fichiers de la taxe d'habitation, de l'impôt sur le revenu, du fichier des propriétaires, et du fichier des propriétés bâties : il est exhaustif mais suit des logements et non des ménages. Il fournit donc une vision exhaustive de la rotation dans les différents parcs. L'enquête emploi, elle aussi, permet de suivre l'occupation des logements, sans l'exhaustivité ;
- les enquêtes SRCV, à pas annuel, suivent un même échantillon de 10 000 ménages durant neuf années. De ce fait, elles sont bien adaptées au suivi de la trajectoire résidentielle de ménages, mais la taille de l'échantillon n'autorise pas des exploitations très fines sur la population des ménages ayant changé de lieu de résidence ;
- l'EDP, fondé sur les recensements de population et les déclarations d'état civil (mariage, divorce, naissance, décès), décrit la situation familiale d'un échantillon de grand taille (900 000 individus suivis sur 30 ans, en cours d'élargissement), mais avec un pas de temps qui (hormis les données d'État civil) est celui des recensements ;
- le panel DADS permet de faire le lien avec la situation professionnelle des salariés mais manque de données familiales. Par construction, il ne couvre que les salariés des secteurs privé et semi-public (la fonction publique d'État, les employés de maison et les entrepreneurs individuels ne sont pas couverts).

#### 3.1.1.5. Le mal-logement

Ce terme regroupe plusieurs situations qu'il convient de bien distinguer :

- les personnes sans-domicile, c'est-à-dire les personnes sans-abri (vivant dans la rue ou dans des lieux impropres à l'habitation, tels que caves, parkings, squats etc.) et les personnes en services d'hébergement ;
- les personnes sans logement personnel, principalement hébergés à l'hôtel ou chez des particuliers ;
- les personnes vivant dans des logements précaires (constructions provisoires, habitations de fortune, habitations mobiles telles que caravanes, *mobil-home* ou roulottes) ;
- les autres ménages vivant dans des logements privés de confort.

Le recensement de population et l'enquête auprès des sans-domicile permettent d'approcher les trois premières situations (« l'exclusion du logement »), l'enquête logement la quatrième (« la privation de confort »).

Le recensement dénombre l'ensemble de la population française, qu'il s'agisse des personnes vivant en ménage ordinaire ou des individus vivant en communauté, dans des habitations mobiles, les sans-abri, les autres sans-domicile. Il permet, tous les cinq ans, de connaître le nombre de sans-abri ainsi que les personnes en centre d'hébergement d'urgence mais il ne permet pas actuellement d'isoler les personnes dans les centres d'hébergement de longue durée ou placées par les services sociaux à l'hôtel ou en appartement. Il fournit des résultats nationaux pour ces populations. Sous réserve d'une harmonisation plus poussée des protocoles de collecte, on pourrait étudier la possibilité de produire des chiffres au niveau régional.

L'enquête sans-domicile, réalisée tous les dix ans, est la seule source à même de décrire les différentes catégories de sans-domicile, leur profil, leurs conditions de vie ainsi que les processus qui les ont conduits à leur situation actuelle. Elle sera rééditée en 2012 et des travaux ont été conduits en 2009 dans le but d'améliorer sa couverture. Elle permet de distinguer l'Île-de-France et la province.

L'enquête Logement, qui ne couvre que les ménages ordinaires, ne distingue pas, parmi eux, les ménages qui relèvent d'une intermédiation sociale (placement en hôtel ou en appartement). Elle permet en revanche, en décrivant finement le logement et les conditions de son financement, de distinguer :

- les logements privés de confort,
- les situations de précarité financière qui peuvent remettre en cause le maintien dans le logement,
- l'hébergement chez un particulier, faute de pouvoir assumer financièrement un logement autonome.

Les prochaines enquêtes sans-domicile et Logement se dérouleront toutes les deux en 2012, ce qui permettra de disposer d'un panorama complet des situations de logement.

### **3.1.1.6. Le logement social**

Deux dispositifs permettent de connaître d'une part le parc de logements sociaux, d'autre part l'occupation du parc social<sup>26</sup>.

L'enquête sur le parc locatif social (EPLS) est une enquête réalisée chaque année par voie postale auprès des bailleurs sociaux (HLM et Sociétés d'économie mixte - SEM - pour l'essentiel). Les bailleurs remplissent un questionnaire pour chaque « programme » : un programme est un ensemble de logements situés tous à la même adresse, qui ont fait l'objet d'un même financement initial, qui ont été achevés et mis en service la même année, et qui sont tous soit individuels soit collectifs. Les renseignements collectés portent sur la taille des logements, sur le conventionnement et le financement initial, sur la vacance, sur l'ancienneté d'occupation par les locataires en place et sur les emménagements, sur les loyers pratiqués, sur le nombre de ménages bénéficiaires des aides personnelles, et sur les flux (entrées et sorties) ayant affecté le parc du bailleur au cours de l'année précédente. Cette enquête, réalisée pour la dernière fois en 2010, présente trois défauts majeurs :

- l'enquête étant réalisée sur la base d'une convention entre le SOeS d'une part, et l'Union sociale pour l'habitat (USH) et la Fédération des entreprises publiques locales (FEPL) d'autre part, aucune obligation de réponse ne pèse sur les bailleurs (le taux de réponse est néanmoins élevé) ;
- l'information étant fournie non pas logement par logement mais sur un ensemble de logements (programme), les seuls croisements qu'il est possible de calculer sont ceux qui sont prévus explicitement dans le questionnaire. Ainsi, par exemple, l'enquête permet de connaître (localement et au niveau national) le nombre de logements vacants d'une part, et d'autre part la répartition par nombre de pièces des logements (vacants ou non vacants), mais ne permet de connaître ni la répartition par nombre de pièces des logements vacants, ni celle des logements occupés ;
- l'enquête occasionne pour certains organismes une charge de réponse importante. Il en résulte des réponses tardives, qui conduit à une diffusion des résultats dans des délais peu compatibles avec l'action publique (publication en fin de premier semestre n+1 pour des résultats au 1<sup>er</sup> janvier n).

Conscients de ces problèmes, le SOeS et la DHUP ont engagé une refonte de grande ampleur du dispositif. Un répertoire des logements locatifs des bailleurs sociaux tenu par le SOeS, verra le jour en

---

<sup>26</sup> Au niveau national, les enquêtes logement de l'Insee fournissent également de l'information à ce sujet.

2011, en lieu et place de l'enquête EPLS. Ce répertoire est créé par l'article 112 de la loi n°2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions – MLLE<sup>27</sup>. Chaque bailleur sera tenu de fournir tous les ans l'information nécessaire à l'alimentation et à la mise à jour du répertoire. L'information collectée sera peu ou prou la même que pour EPLS, mais elle sera collectée logement par logement ; pour alléger la charge de réponse des bailleurs, l'information sera extraite de leurs systèmes d'information et transmise sous forme de fichier. Le décret d'application et l'arrêté précisant les informations à transmettre et le format du fichier ont été publiés au Journal officiel (JO) le 4 décembre 2009 et le 29 janvier 2010 respectivement. On attend de cette refonte tout à la fois une fiabilité accrue des réponses et une publication beaucoup plus précoce de résultats sensiblement plus détaillés.

En application des articles L101-1 et L442-5 du code de la construction et de l'habitation (CCH), qui prévoient la remise au Parlement tous les deux ans d'un rapport sur la situation du logement en France incluant notamment des informations sur l'occupation des logements d'habitations à loyer modéré, la DGALN réalise (tous les deux ans désormais) une enquête sur l'occupation du parc social (OPS). Dans le cadre de cette enquête, les bailleurs HLM collectent auprès de leurs locataires des renseignements sur leurs ressources (exercice d'une activité professionnelle, revenu imposable, perception d'une aide au logement et / ou d'un minimum social) et la composition de la famille. L'information fournie par les locataires est pré-agrégée par chaque bailleur (par département et par grande agglomération) pour être transmise sous cette forme à la DGALN (via les directions départementales de l'équipement - DDE). L'examen de l'information collectée fait apparaître que presque toutes les variables, aux exceptions notables de la perception d'une aide au logement et de celle d'un minimum social, sont également présentes dans le fichier Filocom, constitué par appariement de plusieurs sources fiscales (cf. infra).

### **3.1.2. Offre de nouveaux logements et suivi du secteur de la construction**

Le suivi de la construction de logements est réalisé par le Service de l'observation et des statistiques (SOeS) du Commissariat général au développement durable (CGDD).

Les autorisations et mises en chantier de logements sont connues grâce au dispositif Sitadel, qui consiste en une exploitation statistique des données administratives des permis de construire. Les autorisations sont délivrées par les centres instructeurs : mairies et établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) de plus de 10 000 habitants, et Directions départementales de l'équipement (DDE) ou Directions départementales des territoires (DDT) pour le compte des autres communes. Les centres instructeurs transmettent en principe tous les mois un fichier au SOeS en vue de l'alimentation de Sitadel, certains ne s'acquittant toutefois de cette obligation qu'irrégulièrement. Les données relatives aux autorisations remontent rapidement. Pour les mises en chantier, en revanche la situation est plus délicate : les pétitionnaires (i.e. les personnes qui ont obtenu un permis de construire) sont censées adresser une déclaration d'ouverture de chantier (DOC) au démarrage des travaux, mais la déclaration n'ayant pas d'effet juridique et la non-déclaration n'étant pas véritablement sanctionnée, les pétitionnaires omettent fréquemment de s'acquitter de cette obligation. Pour lutter contre ces défauts de déclaration, le SOeS procède à des relances par courrier, en direction des pétitionnaires et en direction des centres instructeurs, et l'information finit par remonter, mais parfois avec retard. Le SOeS est de ce fait amené à publier deux types de séries :

- des séries dites « en date de prise en compte », pour lesquelles chaque événement (autorisation ou mise en chantier) est comptabilisé (rattaché) à la date à laquelle il a été pris en compte dans le système Sitadel ;
- des séries dites « en date réelle », pour lesquelles chaque événement est comptabilisé (rattaché) à la date à laquelle il est intervenu réellement.

Compte tenu des retards dans la remontée des mises en chantier, les chiffres en dates réelles mettent plusieurs mois à se stabiliser, ce qui rend les séries en dates réelles inutilisables à des fins de diagnostic conjoncturel (sauf éventuellement pour l'analyse conjoncturelle rétrospective). Les séries en date de prise en compte sont quant à elles disponibles sans délai, et elles donnent une bonne idée

---

<sup>27</sup> codifié à l'article L411-10 du Code de la construction et de l'habitation (CCH)



de la conjoncture sous l'hypothèse que les délais d'alimentation de Sitadel soient à peu près stables, une hypothèse qui semble acceptable en règle générale, en dehors de quelques perturbations bien identifiées.

Le nombre de logements achevés est, lui, estimé, dans le cadre de la confection du compte satellite du logement, à partir d'une part des données de fin de chantier réellement collectées dans Sitadel, et d'autre part, lorsque cette donnée n'est pas disponible, à partir des données d'autorisations et de mises en chantier, auxquelles on applique des grilles-délais estimées sur le passé et modulées en fonction des tensions observées sur les capacités de production des entreprises du bâtiment. La réforme du droit des sols intervenue au 1<sup>er</sup> octobre 2007 ouvre toutefois la perspective à moyen terme de procéder à un comptage direct : depuis cette date en effet les pétitionnaires doivent transmettre à la fin des travaux une déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT), déclaration qui emporte présomption de conformité des travaux par rapport au permis de construire et que les pétitionnaires ont de ce fait tout intérêt à transmettre. Encore faut-il pour cela que l'information soit ensuite transmise à Sitadel en temps et en heure par les mairies au SOeS et par les pétitionnaires aux mairies, ce qui ne va pas totalement de soi.

Le suivi de la construction de logements sociaux présente quelques faiblesses. Les financements de logements sociaux sont enregistrés dans l'application Sisal-Galion, tenue par la DHUP. En revanche, le nombre de logements sociaux effectivement construits n'est connu, que grâce à l'enquête sur le parc locatif social - EPLS, avec retard (18 mois après la fin de l'année de leur mise en service), sans pouvoir distinguer ceux qui ont été réalisés sous maîtrise d'ouvrage HLM et les autres (achats par un bailleur sous la forme d'une vente en l'état futur d'achèvement – Vefa – voire PLS réalisés par des particuliers). Par ailleurs, depuis la réforme du droit des sols intervenue au 1<sup>er</sup> octobre 2007, il n'est plus demandé au pétitionnaire d'indiquer à quelle catégorie de maître d'ouvrage il appartient<sup>28</sup>, et Sitadel ne permet plus de ce fait de dénombrer les logements mis en chantier pour lesquels le maître d'ouvrage est un organisme HLM. Le SOeS mène à présent des travaux exploratoires pour tenter de reconstituer cette variable par recoupement avec d'autres informations. Une voie à explorer serait d'apparier Sitadel avec Sisal-Galion, ce qui nécessite toutefois que les numéros de permis de construire soient correctement renseignés dans les deux sources. Cela permettrait en outre d'assurer la « traçabilité » des financements et d'évaluer la proportion de logements financés qui sont effectivement mis en chantier.

Le secteur du BTP, à l'instar des autres secteurs marchands de l'économie, fait l'objet d'enquêtes structurelles (enquêtes sectorielles annuelles – ESA – qui permettent de connaître les effectifs, le chiffre d'affaire, les documents de synthèse comptables et les marchés des entreprises du secteur) et d'enquêtes conjoncturelles légères (enquête mensuelle auprès des entreprises du bâtiment de plus de 20 salariés, enquête trimestrielle auprès des entreprises de l'artisanat du bâtiment, enquête trimestrielle auprès des promoteurs). L'ensemble du dispositif d'enquêtes auprès des entreprises semble donner satisfaction et n'appelle pas de commentaires particuliers.

La Fédération française du bâtiment (FFB) réalise des enquêtes de branche, approuvées par le Cnis, dont l'objectif principal est le calcul d'indicateurs conjoncturels dans le domaine du bâtiment, principalement des indices de salaire et un indice des heures travaillées. L'enquête est réalisée mensuellement par voie postale auprès d'un échantillon de 7 500 entreprises. Ces indices servent d'input au calcul d'indices globaux de coût (index BT), réalisé en partenariat par la FFB et le Commissariat général au développement durable (CGDD) du ministère de l'écologie.

La qualité des nouvelles constructions et les méthodes et techniques de construction mises en œuvre, ainsi que leurs évolutions, sont assez mal connues, alors même que le Grenelle génère des attentes fortes en la matière : l'enquête sur le prix de revient des logements neufs (PRLN), dont les résultats permettent le calcul de l'indice du coût de la construction (ICC), dispose dans son format actuel d'un questionnaire trop sommaire et d'un échantillon de taille trop réduite pour se prêter à la mesure précise de la qualité des constructions et une appréhension fine des techniques de construction.

---

<sup>28</sup> La philosophie de la réforme, tout à fait louable dans son principe, est en effet de ne plus demander que l'information strictement nécessaire à l'instruction du dossier, afin de faciliter la tâche au pétitionnaire.

### 3.1.3. Fonctionnement des marchés

#### 3.1.3.1. Le prix des logements anciens

En matière de connaissance des transactions sur les logements anciens, il existe d'une part les bases des notaires, d'autre part des bases d'initiative privée. Les bases notariales étaient alimentées par les notaires jusqu'à présent sur la base du volontariat. Y figurent environ les deux tiers des transactions de logements anciens réalisées en France métropolitaine. Les bases notariales couvrent à la fois les transactions de particulier à particulier et celles réalisées par l'intermédiaire d'un agent immobilier. Pour les logements anciens, l'information enregistrée dans les bases notariales, obtenue par l'exploitation des actes notariés, est relative au prix, à la localisation, à la consistance et aux caractéristiques du bien, ainsi qu'à la catégorie socioprofessionnelle de l'acheteur et du vendeur. Une partie de ces informations est du reste transmise aux conservations des hypothèques, mais ce n'est que depuis peu que celles-ci et la DGFIP commencent à en envisager une rediffusion à des fins statistiques (cf. infra).

Les indices Notaires-Insee, calculés à partir des bases notariales, sont d'une qualité méthodologique reconnue au niveau international<sup>29</sup> (en matière d'indices de prix des logements la France possède – avec le Canada – une avance technologique certaine sur les autres pays). Une documentation très détaillée relative aux bases et à ces indices est en outre disponible<sup>30</sup>. Les indices Notaires-Insee sont désormais publiés cinq semaines environ après la fin du trimestre au cours duquel les mutations ont fait l'objet de l'acte notarié<sup>31</sup>. Les indices Notaires-Insee distinguent les appartements et les maisons individuelles. Ils sont disponibles au niveau national, pour l'Île-de-France et ses départements, la Province et les régions Rhône-Alpes et Provence-Alpes-Côte-D'azur ainsi que pour les agglomérations de Lyon et Marseille<sup>32</sup>.

Il existe plusieurs sources d'origine privée (Fnaim, divers réseaux de franchises, sites internet marchands, etc.) plus réactives car fondées sur les promesses de vente, mais qui ne couvrent qu'une partie bien particulière des transactions (typiquement les transactions réalisées par l'intermédiaire d'un agent immobilier appartenant à un réseau donné). Ces bases servent de support au calcul d'indices qui font l'objet d'une communication institutionnelle de la part de leurs producteurs. L'information méthodologique mise à disposition par les producteurs de ces bases et des indices correspondants est d'une qualité très inégale<sup>33</sup>. Le champ très partiel de ces bases pose en outre problème pour autant que l'objet soit de mesurer l'évolution d'ensemble du marché immobilier et non le seul segment des transactions réalisées par un agent immobilier, car la présence - ou non - d'un intermédiaire n'est pas neutre dans le processus de formation du prix d'un bien (Levitt and Syverson, 2005, et Hendel *et alii*, 2009). De tels indices ne peuvent par conséquent refléter au mieux que le segment particulier couvert par la base correspondante et non l'ensemble du marché<sup>34</sup>. Cela ne les rend pas sans intérêt pour autant, à condition bien sûr de garder cette limite à l'esprit.

Le nombre de transactions fait l'objet d'une estimation assez précise de la part du CGEDD<sup>35</sup>, à partir de l'assiette des droits de mutation et de données de prix figurant dans les bases notariales.

Le stock de logements anciens proposés à la vente – ainsi que les délais de réalisation des transactions – ne sont pas connus, mais ce sont des informations qui seraient de toute façon d'un intérêt pour le moins limité : un stock élevé et des délais importants peuvent en effet correspondre à une situation où un grand nombre de vendeurs, peu pressés de vendre et n'en ayant réellement ni l'envie ni l'obligation, ont fixé un prix trop élevé. Ainsi que le note Joseph Comby (2009) : « Aucun statisticien n'a jamais été capable de comptabiliser, ni les vendeurs qui ne vendent pas parce qu'ils

<sup>29</sup> Voir notamment DIEWERT W. Erwin (2009).

<sup>30</sup> Insee-Méthodes n°111, 120 pages.

<sup>31</sup> Cependant, l'accord sur le prix s'est formé généralement plus tôt à l'occasion de la signature des avant-contrats.

<sup>32</sup> Aux États-Unis, les indices Case-Shiller de prix des logements ne couvrent que les métropoles de plus d'un million d'habitants.

<sup>33</sup> cela va d'une thèse de doctorat à un simple feuillet A4.

<sup>34</sup> Des travaux menés par Jacques Friggit conduisent d'ailleurs à la conclusion que la valeur courante de ces indices ne permet pas de prévoir la valeur de l'indice Notaires-Insee trois mois plus tard.

<sup>35</sup> Friggit, 2007.

refusent de réviser leurs prétentions à la baisse, ni les acheteurs qui n'achètent pas parce que leur porte-monnaie n'est pas à la hauteur de leurs rêves ». S'il s'agit de se faire une idée – de manière indirecte – sur le décalage qui peut exister entre la réalité du marché et les anticipations de prix des acheteurs et des vendeurs, il serait plus simple d'interroger directement ceux-ci sur leurs anticipations.

### 3.1.3.2. Le marché des logements neufs

Pour les logements neufs commercialisés par les promoteurs, l'enquête sur la commercialisation des logements neufs (ECLN) fournit des statistiques de prix (prix moyen au mètre-carré pour les appartements, et prix moyen pour les maisons), mais aussi des chiffres sur le nombre de mises en vente, les ventes, le stock de logements restant à vendre<sup>36</sup> et son délai d'écoulement. Il manque l'équivalent, dans la statistique publique, pour les maisons individuelles en secteur diffus, manque que tente de combler l'indicateur Markémetron mis en place par la profession des constructeurs de maisons individuelles (CMI).

L'enquête ECLN donne lieu à la publication de prix moyens mais ne donne pas lieu à la publication d'indices de prix (y compris le prix des terrains d'assise). Il y a là un manque, que l'Insee envisage de combler : des réflexions méthodologiques sont engagées à ce sujet, suite à des sollicitations d'Eurostat, l'office statistique des communautés européennes.

Il est à noter par ailleurs que la Fédération des promoteurs constructeurs (FPC) envisage de mettre sur pied d'ici quelques mois sa propre collecte, sur un champ et avec un questionnement très proches de ceux de l'enquête ECLN. Les objectifs avancés par la FPC sont :

- de publier des résultats plus précocement (les résultats de l'enquête ECLN sont publiés 50 jours après la fin du trimestre auquel ils se rapportent, alors que la FPC ambitionne de réduire ce délai à 25 jours), quitte pour cela à renoncer à l'exhaustivité de la collecte ;
- de s'affranchir des règles de secret statistique de l'enquête ECLN, qui limitent la possibilité pour la FPC d'accéder aux résultats détaillés de celle-ci.

L'enquête ECLN demande le nombre de réservations de logements qui sont le fait d'investisseurs bénéficiant d'un dispositif fiscal d'encouragement à l'investissement locatif (Scellier et Borloo aujourd'hui, Robien, Besson et Périssol hier), mais le SOeS juge l'information recueillie de trop mauvaise qualité pour être publiée. La DGFIP reçoit les déclarations d'engagement à louer de la part des investisseurs mais ne les saisit pas. La seule information disponible au sujet du nombre de bénéficiaires de ces dispositifs est donc celle fournie par la Fédération des Promoteurs Constructeurs, ce qu'elle est la première à regretter.

Deux indices de prix de la construction (c'est-à-dire hors terrain d'assise) sont établis par l'Insee et par le SOeS à partir d'enquêtes trimestrielles menées auprès d'entreprises du secteur du BTP : l'indice du coût de la construction (ICC)<sup>37</sup> pour la construction de logements neufs, et l'indice du prix des travaux d'entretien-amélioration (IPEA) pour la rénovation et l'entretien de logements existants. Si l'IPEA donne satisfaction, il est reproché à l'ICC sa faible précision, son coût élevé de collecte pour la collectivité, ainsi que la charge de réponse très lourde pour les entreprises interrogées. Conscients de ces difficultés, l'Insee et le SOeS ont entrepris une refonte de grande ampleur de l'enquête correspondante (l'enquête sur le prix de revient des logements neufs – PRLN) et du mode de calcul de l'indice, qui devrait se traduire tout à la fois par un allègement très substantiel de la charge de réponse pour les entreprises, une réduction drastique des coûts d'enquête et une amélioration de la précision de l'indice.

---

<sup>36</sup> Il ne s'agit pas à proprement parler d'un stock, au sens physique du terme. En début d'année 2009, ce « stock » est constitué seulement à hauteur de 3 % de logements achevés. Il est composé pour moitié de logements en cours de construction et, pour l'autre moitié, de logements qui ne sont qu'à l'état de projet. Dans ses publications le SOeS parle d'ailleurs d'un « encours de logements proposés à la vente ».

<sup>37</sup> Qui, contrairement à ce que son nom pourrait laisser penser est un indice de prix et non de coûts.

### 3.1.3.3. Le marché locatif privé

L'évolution conjoncturelle des loyers est connue grâce à l'enquête Loyers & Charges de l'Insee. Il s'agit d'une enquête trimestrielle, réalisée sur un échantillon d'environ 5 000 ménages locataires. Chaque ménage est interrogé cinq trimestres de suite et l'échantillon est renouvelé d'un cinquième tous les trimestres. Ses résultats permettent de distinguer le secteur libre du secteur social. Disponibles très rapidement (les loyers d'un mois donné sont publiés dans les premiers jours du mois suivants), ils mériteraient une plus large diffusion. L'enquête est en cours de mise en place à la Guadeloupe et sera étendue en 2011 dans les autres départements d'outre-mer.

Dans leurs aspects plus structurels, les loyers sont connus tous les quatre à six ans grâce aux enquêtes logement. Celles-ci fournissent en outre de nombreuses informations relatives aux déterminants des loyers : consistance et qualité du logement (cf. supra.), localisation...

En dehors de la statistique publique existent d'une part l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (Olap), dont le champ de compétence couvre l'agglomération parisienne et onze grandes agglomérations de province, et l'observatoire Clameur, alimenté par les adhérents de l'Union nationale de la propriété immobilière (Unpi) ainsi que par des administrateurs de biens.

### 3.1.4. Le foncier et l'usage des sols

Les bases notariales couvrent aussi les mutations de terrains mais aucune information statistique n'en est jusqu'à présent publiée.

L'occupation du sol et son usage sont connues à partir de deux dispositifs de la statistique européenne : *Corine Land Cover* (CLC) et Teruti-Lucas. Teruti-Lucas est une enquête menée en France par le ministère de l'alimentation, l'agriculture et de la pêche (MAAP) sur un échantillon de points. Les enquêteurs, qui se déplacent sur le terrain, notent en chaque point échantillonné l'occupation du sol et son usage. Le croisement des deux nomenclatures correspondantes permet d'identifier les points occupés par les bâtiments d'habitation, et il est en outre possible de distinguer ceux qui comportent plus de deux étages de ceux qui en comportent deux au plus. Les résultats sont exploitables au niveau national, mais aussi – compte tenu du plan de sondage – à l'échelon régional et même à l'échelon départemental.

*Corine Land Cover*, réalisé en France par le SOeS, exploite des images satellitaires au 1/100.000ème (ce qui correspond à des pixels de 20 mètres). A partir de ces documents un travail de photo-interprétation humaine est mené, permettant de regrouper les pixels en zones relativement homogènes (en termes d'occupation du sol) de surface d'au moins 25 ha.

Le premier niveau de la nomenclature d'occupation du sol distingue :

- les territoires artificialisés,
- les territoires agricoles,
- les forêts et milieux semi-naturels,
- les zones humides,
- les surfaces en eau.

Au niveau le plus fin de la nomenclature on identifie notamment : le tissu urbain continu et le tissu urbain discontinu, mais sans distinguer l'habitat du reste des constructions, compte tenu de la granularité retenue.

Par ailleurs Sitadel, qui suit la construction neuve de logements et de locaux non résidentiels, permet indirectement de mesurer l'impact de la construction neuve sur l'étalement urbain. En matière de production de terrains à bâtir, il faudrait toutefois pouvoir distinguer la production à l'unité et celle qui résulte d'opérations (permis de lotir et permis d'aménager), ce que Sitadel ne permet pas jusqu'à présent. Le syndicat national des aménageurs-lotisseurs (Snal) réalise à cet effet une enquête auprès de ses adhérents, enquête dont la qualité mériterait d'être expertisée.

## **3.2. Une information abondante existe au niveau régional et local mais elle est insuffisamment diffusée et se heurte à des problèmes d'accès**

### **3.2.1. Satisfaire la demande en statistiques locales présente des difficultés plus importantes qu'au niveau national**

Les politiques de l'habitat étant de plus en plus menées à l'échelon local<sup>38</sup>, la demande de statistiques s'exprime aussi de plus en plus à cet échelon. Or les enquêtes statistiques atteignent vite leurs limites lorsqu'il s'agit de produire des statistiques locales : la précision d'une enquête par sondage, pour schématiser, dépend en effet davantage du nombre de questionnaires recueillis que du taux de sondage ; cela signifie que si, pour atteindre une précision donnée au niveau national un échantillon de 1 000 personnes est nécessaire, alors pour atteindre la même précision au niveau régional (resp. départemental) un échantillon de 1 000 personnes est nécessaire dans chaque région (resp. département), soit un échantillon total de 26 000 (resp. 100 000) personnes. Les coûts de collecte peuvent alors enfler très rapidement si l'on souhaite atteindre la précision voulue sur un zonage fin ; aussi, lorsqu'une enquête vise à produire des résultats à un niveau géographique fin, cela ne peut être obtenu que par le biais d'un questionnaire concis et simple, afin qu'il puisse y être répondu sans l'intervention d'un enquêteur. C'est le cas notamment du recensement de la population (RP).

Si les enquêtes par sondage sont mal adaptées pour répondre à la demande en statistiques au niveau local, les sources administratives, en revanche, ne souffrent pas de ce handicap. Elles ont bien sûr leurs forces (exhaustivité sur le champ qu'elles couvrent) et leurs faiblesses (elles n'ont pas été conçues en vue d'un usage statistique). Nous verrons que la matière est somme toute abondante, à l'exception notable des loyers du parc privé. Il existe par ailleurs des bases d'initiative privée, sur les prix et les loyers (cf. supra. et infra).

Ce n'est pas seulement la récolte des données qui est plus ardue, la réponse à la demande au niveau local se heurte elle aussi à des difficultés particulières. Le contexte des marchés de l'habitat varie beaucoup d'une région à une autre : il n'y a pas grand-chose de commun en la matière entre une cité balnéaire de la côte atlantique, la couronne périurbaine d'une grande agglomération et une ancienne région industrielle en reconversion, par exemple. Aussi les tableaux standard ne conviennent-ils pas à tous les demandeurs. Il en résulte des demandes de tableaux à façon, ce qui est fatalement plus coûteux à produire, et l'Insee et le SOeS seraient bien en peine de satisfaire les 36 500 communes et les 2 500 EPCI de France (sans compter tous les autres acteurs !), si tous s'adressaient à eux pour obtenir des tableaux sur mesure. L'idéal serait que les collectivités locales et les autres acteurs publics ou dotés d'une mission d'intérêt général aient accès aux fichiers détaillés et qu'elles puissent ainsi les tabuler par elles-mêmes, mais – si l'on excepte les chercheurs – les règles de secret en vigueur (cf. 2.1.2.3 supra.) n'autorisent des personnes extérieures au service statistique public à accéder aux fichiers individuels qu'après leur anonymisation. Or celle-ci peut nécessiter la suppression du code-commune<sup>39</sup>, ce qui fait perdre beaucoup d'intérêt au fichier ainsi anonymisé pour des travaux d'étude au niveau local.

Il y a là une difficulté qui justifie que la question de la diffusion et celles de l'accès aux données fassent l'objet d'un examen particulièrement attentif.

---

<sup>38</sup> Depuis 25 ans, de nombreux textes législatifs ont transféré en la matière des compétences aux collectivités territoriales : lois de décentralisation des années quatre-vingt (ont transféré la compétence « urbanisme », création des fonds de solidarité logement (FSL) dans les années quatre-vingt-dix, Loi Solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000, Loi libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, loi Engagement national pour le logement du 13 juillet 2006, loi de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions du 25 mars 2009 pour ne citer que quelques exemples. Aujourd'hui, la moitié des aides à la pierre est attribuée par les départements ou les EPCI délégataires.

<sup>39</sup> Ne pas supprimer le code commune permet de retrouver facilement des personnes si l'information disponible par ailleurs dans le fichier est très précise. Ainsi, par exemple, si l'âge détaillé et la situation matrimoniale figurent parmi les variables, dans une commune de petite taille ou même dans une commune de taille moyenne il sera assez facile d'identifier une veuve de 35 ans, le veuvage étant une situation rare à cet âge.

### 3.2.2. Conditions de logement des ménages et leurs dépenses en logement

S'il n'est pas possible de produire au niveau régional et local une information aussi riche qu'au niveau national au sujet des conditions de logement, il existe tout de même en la matière des bases d'information riches. Le recensement et le fichier Filocom constituent à cet égard deux sources de choix. Le recensement permet de connaître les principales caractéristiques des logements (type d'habitat, surface en tranche, nombre de pièces, niveau de confort, mode de chauffage, époque de construction) et des ménages qui les occupent (composition familiale, âge, situation professionnelle et catégorie socioprofessionnelle, mais pas le revenu). Le recensement est désormais organisé par cycles de cinq ans, les communes de moins de 10 000 habitants étant recensées de manière exhaustive au cours de l'une des cinq années du cycle, celles de plus de 10 000 habitants sont recensées à hauteur de 8 % de leurs immeubles chaque année. Les conditions de diffusion des résultats du recensement ont fait l'objet d'un arrêté en date du 19 juillet 2007. La diffusion s'opère par le biais de tableaux standard et par le biais de fichiers détail anonymisés mis en ligne.

Le fichier Filocom, constitué par la DGFiP et géré par le SOeS, contient un enregistrement pour chacun des 31 millions de logements situés en France métropolitaine. Il est constitué tous les deux ans (années impaires) par appariement de quatre fichiers d'origine fiscale, le fichier de la taxe d'habitation (TH), celui de l'impôt sur le revenu (IR), le fichier des propriétaires et le fichier des propriétés bâties. Le logement est localisé à la section cadastrale. Par construction, ce fichier contient des renseignements sur le logement (nombre de pièces, surface, niveau de confort, type d'habitat, époque de construction, etc.), sur le ménage qui l'occupe (composition familiale, revenu imposable, âge des personnes, statut d'occupation) et sur le type de propriétaire le cas échéant. La diffusion de résultats Filocom est assurée principalement sous la forme de tableaux standard (respectant le secret statistique) mis à la disposition des demandeurs par le biais de l'outil de diffusion Géokit du ministère de l'écologie. Les demandes de tableaux sur mesure sont traitées par le Centre d'études techniques de l'équipement (Cete) Nord-Picardie du ministère de l'écologie, pour le compte du SOeS. Le fichier individuel sert pour des études, menées au sein du SOeS, soit par le SOeS lui-même, soit par des chercheurs travaillant sous le contrôle et sous la responsabilité du SOeS.

Le fichier des bénéficiaires du PTZ, fichier exhaustif, permet de connaître chaque année les caractéristiques sociodémographiques des ménages concernés ainsi que du ou des prêts contractés à l'occasion de leur opération d'accession à la propriété (ainsi que le montant total de l'opération). Les fichiers Caf permettent de connaître la situation de famille, les revenus et loyers (ou mensualités de remboursement) des bénéficiaires des aides personnelles au logement. Ces aides étant versées sous condition de ressources, les fichiers Caf ne couvrent pas l'intégralité de la population locataire, mais seulement sa fraction la moins aisée. Des tableaux standard issus de ces deux sources sont mis à disposition des demandeurs par le biais de l'outil de diffusion Géokit du ministère de l'écologie. Les tableaux sur mesure sont du ressort du SOeS dans le cas du fichier du PTZ, et des Caf dans le cas des fichiers des Caf.

Les résultats de l'enquête OPS sont publiés au niveau des départements et des grandes agglomérations. Il est impossible de publier des résultats de cette enquête sur d'autres zonages, même de taille équivalente, puisque les données sont pré-agrégées par les bailleurs au niveau des départements et des grandes agglomérations avant d'être transmises à la DGALN. En dehors des bénéficiaires des aides personnelles (fichiers Caf), les dépenses en logement des ménages ne sont pas mesurées au niveau régional ou local.

### 3.2.3. Offre de nouveaux logements et suivi du secteur du BTP

Comme au niveau national, Sitadel fournit jusqu'au niveau communal les autorisations et mises en chantier de logements. Les références cadastrales sont généralement renseignées, ce qui ouvre la perspective d'une diffusion d'information géo-localisée (ce n'est pas le cas à présent). Les données Sitadel sont diffusées par le biais de Géokit (tableaux standard) et le demandeur peut également obtenir de manière automatique sur Internet des tableaux sur mesure par un outil *ad hoc* de requêtage. Il n'y a pas de secret sur les données Sitadel, mais le pétitionnaire peut toutefois s'opposer à ce que les données nominatives le concernant soient rediffusées à des tiers, comme le prévoit la loi Informatique et Libertés (cf. 2.1.4.). Les fichiers individuels sont commercialisés après en avoir retiré les enregistrements correspondant aux pétitionnaires ayant fait usage de leur droit d'opposition.

La diffusion des résultats de l'enquête EPLS est régie par le protocole d'accord entre le SOeS d'une part et l'USH et la FEPL d'autre part, protocole en vertu duquel est réalisée l'enquête. Ce protocole proscribit totalement la communication à des tiers (y compris les services centraux et déconcentrés du ministère chargé du logement) de résultats sur les loyers, le supplément de loyer de solidarité et sur la vacance. Il subordonne en outre la communication d'informations sur un grand nombre d'autres variables considérées comme « sensibles » au respect de la règle des trois unités : une information ne peut être communiquée que si elle se rapporte à au moins trois bailleurs sociaux. En pratique, sur toute zone où interviennent seulement un ou deux bailleur(s), cette règle a pour effet de confiner la diffusion aux seules variables considérées comme non sensibles, c'est-à-dire le nombre de logements, sa répartition par nombre de pièces, par financement initial, et par époque de construction. A contrario, les services de l'État en charge de la politique du logement, ainsi que les départements et les EPCI délégataires des aides à la pierre, recevront communication de l'ensemble des variables du Répertoire des logements locatifs sociaux, pour tous les logements situés sur leur territoire de compétence, et le décret d'application ouvre la voie à la communication de la majeure partie des variables du répertoire à quiconque en fait la demande.

Il n'y a pas de données sur les comptes et l'activité des entreprises du secteur de la construction au niveau régional ou au niveau local, le plan de sondage des ESA ne permettant des exploitations qu'au niveau national. Toutefois, des statistiques d'emploi pourraient en principe être produites pour le secteur de la construction à un niveau infra-national à partir des déclarations annuelles de données sociales (DADS).

### **3.2.4. Fonctionnement des marchés**

#### **3.2.4.1. Les logements anciens**

Les bases notariales permettent de connaître notamment le prix et la consistance des logements neufs ou anciens vendus, ainsi que quelques caractéristiques des vendeurs et acheteurs. Alimentées jusqu'à il y a peu par les notaires sur la base du volontariat, elles présentent de ce fait des trous de couverture au niveau local. Depuis le 16 janvier dernier, les notaires sont tenus d'alimenter les bases, en vertu du nouveau règlement de la profession, qui vient d'entrer en vigueur (Arrêté du Garde des Sceaux en date du 24 décembre 2009 portant approbation du règlement national et du règlement intérieur du Conseil supérieur du notariat). Il reste à examiner dans quelle mesure les acheteurs et les vendeurs seraient fondés à demander que les informations concernant leur transaction ne figurent pas dans les bases ; ce point est en cours d'examen par les instances notariales. Sous cette réserve, les bases notariales devraient devenir quasi exhaustives à brève échéance.

L'accès aux données des bases notariales pose des problèmes qui ne sont pas tant liés à l'application de règles de secret qu'aux pratiques de diffusion adoptées par la profession. Alors que les notaires d'Île-de-France donnent accès assez largement à leur base (base Bien), la société Perval (mandatée par le Conseil supérieur du notariat pour gérer la base de références notariales dans les régions autres que l'Île-de-France) adopte une politique de diffusion plus restrictive s'agissant de la province, notamment en direction de professionnels susceptibles d'être en situation de concurrence avec les notaires dans leur activité de transaction, et même en direction de publics comme les chercheurs dont on pourrait penser pourtant qu'ils pourraient par leurs travaux contribuer assez largement à la notoriété de la base. Or la jurisprudence a de longue date dégagé l'existence d'un service public notarial, de sorte que les documents qu'un notaire produit ou qu'il reçoit constituent en principe des documents administratifs au sens de la loi du 17 juillet 1978 (cf. 2.1.3 supra)<sup>40</sup>. Au surplus, le 4<sup>ème</sup> alinéa de l'article L. 213-2 du Code du patrimoine prévoit que les minutes des notaires sont communicables à l'expiration d'un délai de 75 ans, ce qui présuppose que les minutes elles-mêmes sont des archives publiques, communicables dans les conditions (notamment de délais) prévues aux articles L. 213-1 et L. 213-2 du code du patrimoine. Si l'on met à part les minutes des notaires (dont la communication obéit à des règles spécifiques), les documents réalisés par ces derniers, comme une base de données sur les prix, sont alors communicables dans les conditions et sous les réserves prévues par la loi du 17 juillet 1978. Conformément aux articles 2 et 6 de cette loi, chacun est donc en

<sup>40</sup> Il résulte toutefois de la jurisprudence que les actes notariés eux-mêmes et les actes sous seing privé sont exclus du champ de cette loi, dans la mesure où ils sont regardés comme des documents privés (Conseil d'État, 26 juillet 1991, Association SOS Défense et Bertin).

droit d'en demander la communication, sans avoir à justifier d'un intérêt particulier, sous réserve que la base de données soit anonymisée et qu'elle ne permette pas d'identifier les parties à une transaction déterminée. Pour les bases de province, la tarification est en outre jugée dissuasive par certains demandeurs potentiels.

Depuis 2006 (article 21 de la loi « engagement national pour le logement » modifiant l'article L135-B du Livre des procédures fiscales), l'administration fiscale est tenue de transmettre gratuitement aux collectivités locales<sup>41</sup> les éléments d'information qu'elle détient au sujet des mutations de terrains et de logements. Pour se conformer à cette obligation législative et « rationaliser » la réponse aux demandes, l'administration fiscale prévoit de déployer à l'horizon de septembre 2010 une application baptisée « Patrim-Colloc », qui rassemblera les éléments d'information présents sur l'extrait d'acte transmis par le notaire à la Conservation des hypothèques ainsi que des éléments d'information d'origine cadastrale. Compte tenu des sources mobilisées, l'information sur la consistance du bien restera toutefois relativement sommaire, plus sommaire que celle des bases notariales pour les logements, et elle n'inclura pas d'indication sur la constructibilité pour les terrains. Obtenir une information plus riche nécessiterait d'y injecter de l'information en provenance d'autres fichiers, par exemple le fichier de la TH, ce qui du point de vue de la DGFIP nécessiterait des dispositions législatives et par ailleurs n'entre pas dans les priorités de cette direction, dont la mission première est de calculer et de liquider l'impôt.

#### **3.2.4.2. Les logements neufs**

Comme au niveau national, l'enquête ECLN peut en principe être mobilisée au niveau régional ou local pour connaître le nombre de logements mis en vente, vendus, ainsi que leur prix de vente, sur le champ de la promotion immobilière. La diffusion des résultats à un niveau géographique fin se heurte toutefois aux règles de secret statistique (cf. encadré 3 supra.), car il est fréquent que sur des zones de la taille d'un département il y ait moins de trois promoteurs qui interviennent. Des assouplissements aux règles standard du secret statistique des enquêtes « entreprises » ont été introduits en 2005, à l'initiative conjointe du SOeS et de la Fédération des promoteurs constructeurs (FPC), en application du rapport Renard-Lang-Depoutot de 2002 et avec l'accord et sous le contrôle du Comité du secret statistique, mais cet assouplissement reste insatisfaisant. L'administration centrale en charge du logement (la DHUP) elle-même n'a pas accès aux données détaillées de l'enquête. Au cours des auditions réalisées dans le cadre de ce groupe de travail, le président de la FPC ainsi que les représentants d'un des plus gros promoteurs (Nexity) se sont déclarés favorables à une levée totale du secret sur les données de l'enquête. En attendant, et notamment pour contourner des règles de secret jugées trop contraignantes, les promoteurs et leurs fédérations mettent en place des observatoires « parallèles », collectant très largement les mêmes données que l'enquête ECLN mais qui s'affranchissent des règles de diffusion de celle-ci : les promoteurs sont ainsi amenés à fournir deux fois les mêmes données.

#### **3.2.4.3. Le marché locatif privé**

En termes de données mobilisables, la situation est moins satisfaisante pour ce qui est des loyers du parc privé. L'information relative au loyer est – il est vrai – complexe à collecter par enquête. On pourrait envisager d'interroger des bailleurs, qui connaissent bien les loyers qu'ils pratiquent, mais il n'existe pas de base de sondage des bailleurs privés, et dans le parc locatif privé, la propriété est très éclatée, la plupart des bailleurs, qui sont des personnes physiques (les institutionnels représentent moins de 5 % du parc locatif privé) ne possèdent qu'un ou deux logements (en plus de leur résidence personnelle). Une base de sondage pourrait en principe être constituée par appariement du Fichier des propriétaires et du fichier de la taxe d'habitation de la DGFIP, mais compte tenu des délais de mise à jour de ces deux fichiers, les nouveaux bailleurs (c'est-à-dire ceux qui ne possédaient pas de logement locatif auparavant) ne seraient détectés qu'avec retard. On « raterait » en conséquence une partie importante des mises en location et il en résulterait un échantillon biaisé. En outre, il ne suffit pas de collecter le loyer, il faut aussi collecter l'information relative aux facteurs susceptibles d'influer

---

<sup>41</sup> Ainsi d'ailleurs qu'aux personnes faisant l'objet d'une procédure d'expropriation. Cette disposition a été introduite dans la loi afin que la législation française soit conforme à la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en la matière, la France ayant été condamnée pour procès inéquitable au motif que l'administration expropriante disposait d'éléments d'information qui n'étaient pas communiqués à la partie adverse (arrêt Yvon).



sur lui, et ceux-ci sont nombreux, divers, et pour certains d'entre eux difficiles à appréhender : taille et surface du logement, localisation fine et environnement immédiat, qualité du logement notamment la performance thermique.

Repérer les locataires est (un peu) plus simple que les bailleurs (on dispose pour cela du recensement), mais les interroger sur leurs loyers ne donne de bons résultats qu'au prix d'un questionnaire assez lourd : ils tendent spontanément à indiquer le montant décaissé chaque mois, c'est-à-dire le loyer augmenté de la provision pour charges locatives et diminué de l'aide personnelle versée (dans certains cas) en tiers-payant au bailleur, alors que pour rendre les chiffres comparables entre types de logements et entre types de ménages, il convient de mesurer un loyer hors charges locatives et brut d'aide personnelle. Il n'est évidemment pas envisageable d'inclure un questionnaire aussi précis dans les recensements, compte tenu du mode de collecte (dépôt-retrait) et des contraintes de taille du questionnaire (format A3 recto-verso pour la feuille-logement, explications incluses).

L'administration fiscale collecte certes l'information sur les loyers perçus par les contribuables (déclaration 2044) mais ne saisit pas cette information. Il est du reste fait masse des loyers perçus par un même bailleur pour l'ensemble de l'année à une adresse donnée, alors même que cette adresse peut comprendre plusieurs logements appartenant à ce bailleur et que les loyers peuvent avoir été perçus sur une fraction de l'année seulement.

En matière de loyers, deux bases existent tout de même, d'initiative semi-publique et privée respectivement : les bases de l'Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne (Olap), et Clameur. L'Olap, organisme composé à parité de représentants des locataires et de représentants des bailleurs, a été créé à la fin des années quatre-vingt en vue de fournir des références de loyers aux locataires et aux bailleurs pour l'application des lois Méhaignerie et Mermaz-Malandain<sup>42</sup>. Il collecte auprès de bailleurs, d'administrateurs de biens et de locataires des données de loyers sur 114 communes de l'agglomération parisienne ainsi que sur 11 agglomérations de province (Nancy, Rennes, Brest, Grenoble, Lille, Lyon, Strasbourg, Toulouse, Bordeaux, ainsi que les communes d'Aix-en-Provence et de Besançon). L'Olap a rendu publique la méthodologie de collecte des données et de calcul des indicateurs statistiques, et a donné accès à sa base à l'Insee en vue d'une expertise de celle-ci. L'observatoire Clameur est alimenté par l'Union nationale de la propriété immobilière (UNPI), association représentant des bailleurs personnes physiques, et des groupes d'administrateurs de biens (notamment Foncia), qui ont décidé de mettre en commun des bases de références de loyers. La collecte porte sur les loyers des emménagés récents (loyers de marché). Clameur a en principe vocation à couvrir l'ensemble du territoire, et de fait Clameur publie sur son site Internet des loyers moyens sur un grand nombre de zones, y compris des zones où le marché locatif privé est probablement peu animé ; Clameur indique toutefois ne publier des chiffres que s'il dispose d'un minimum de 30 références. Sur les agglomérations qui sont également couvertes par l'Olap, en se restreignant aux loyers de marché et en retenant des systèmes de pondérations analogues (chaque segment du parc locatif étant pondéré par le flux des emménagements et non par le stock), la comparaison Olap-Clameur fait apparaître des écarts importants en termes de loyer moyen au m<sup>2</sup>, qui vont jusqu'à environ 30 % sur les agglomérations de Bordeaux et de Nancy (le niveau moyen de loyer affiché par Clameur est supérieur à celui affiché par l'Olap). Il serait sans doute souhaitable de pouvoir expertiser les bases Olap et Clameur afin de comprendre ce qui peut expliquer de tels écarts, d'autant que les données sont utilisées pour fixer les loyers de logements ouvrant droit à un avantage fiscal.

### **3.2.5. Le foncier, l'usage des sols**

Les bases notariales couvrent aussi, en principe, les mutations de terrains. Leur degré de couverture en la matière, ainsi que la précision des renseignements qu'elles contiennent, mériteraient d'être expertisés. Pour l'heure, les notaires ne publient pas de statistiques sur les mutations de terrains. Des informations analogues sont recueillies par les conservations des hypothèques, et l'article L135-B fait

---

<sup>42</sup> L'Art. 17-c de la loi du 06 juillet 1989 (loi Mermaz-Malandain) stipule qu'au renouvellement du bail (dont la durée est en principe de trois ans au minimum), le loyer peut être augmenté davantage que ne le permettrait le simple jeu de l'indexation sur l'indice de référence des loyers (IRL) si le loyer est manifestement sous-évalué par rapport aux loyers habituellement pratiqués dans le voisinage, à charge pour le bailleur qui veut se prévaloir de cette disposition, ou pour le locataire qui souhaite s'en défendre, de produire au moins 6 références de loyer correspondant à des biens comparables dans le voisinage.

obligation aux services fiscaux de diffuser aux collectivités locales non seulement les mutations de logements mais aussi les mutations de terrains. Le projet Patrim-Colloc couvrira donc aussi le foncier, avec des informations provenant pour partie des hypothèques et pour partie du cadastre. La constructibilité du terrain ne devrait toutefois pas figurer dans la base, au moins dans un premier temps, ce qui est un inconvénient majeur, le prix d'un terrain variant très sensiblement selon qu'il est constructible ou non.

En matière d'utilisation des sols, l'enquête Teruti-Lucas fournit des résultats jusqu'au niveau départemental (cf. supra). *Corine Land Cover* couvre tout le territoire à l'échelle de 1/100 000ème, et décrit non pas l'occupation du sol en un point donné mais l'occupation prédominante sur une surface d'au moins 25 hectares.

En revanche, il n'y a pas d'opération statistique recensant les terrains constructibles non construits, ni de suivi longitudinal de la constructibilité des terrains (ou d'un échantillon d'entre eux).

L'enquête sur le prix des terrains à bâtir (EPTB), réalisée par le SOeS depuis 2006, est effectuée par voie postale auprès de particuliers ayant obtenu un permis de construire pour une maison individuelle. Elle apporte des renseignements non seulement sur le prix et la surface du terrain, mais aussi sur le prix et la consistance de la maison qui va être édifiée, et elle fournit les principales caractéristiques sociodémographiques des ménages concernés. Le taux de sondage est de 2/3 avec une stratification par cantons, et le SOeS s'oriente vers un taux de sondage de 100 %. La source est donc *a priori* particulièrement adaptée à des exploitations locales.

### **3.2.6. Les départements d'outre-mer**

Les départements d'outre-mer sont largement couverts par les principales sources statistiques relatives au logement, et notamment :

- le recensement de la population ;
- l'enquête logement : environ 6 000 ménages ultramarins ont été enquêtés en 2006 de sorte que des résultats représentatifs sont disponibles pour chacun des départements ;
- les données des notaires couvrent actuellement l'outre-mer, mais l'établissement de chiffres représentatifs est rendue difficile par l'étroitesse des marchés de l'immobilier de chacun des départements, qui rend plus qu'ailleurs nécessaire une saisie exhaustive des actes.

Les besoins actuellement moins bien couverts sont :

- le suivi des loyers : cependant, l'Insee travaille à une extension de son enquête loyers & charges à l'outre-mer. La Guadeloupe sera couverte courant 2010 et les trois autres départements (hors Mayotte) le seront en 2011 ;
- le fichier Filocom n'est pour l'instant pas utilisé sur les départements d'outre-mer car il semble y souffrir d'un défaut de couverture, en comparaison avec le recensement de la population. Le nombre de logements observé dans Filocom est inférieur à celui du recensement d'environ 7 à 8 % en Martinique et à La Réunion, et d'environ 15 % en Guyane et en Guadeloupe.

## 4. Recommandations

### 4.1. Recommandations générales relatives à la méthodologie des statistiques publiques et privées

#### 4.1.1. Transparence dans la méthodologie

De nombreuses sources statistiques d'origine privée ou produites par des organismes publics en dehors du service statistique public existent à côté des statistiques publiques (telles que définies par la loi statistique de 1951).

Le groupe invite les producteurs d'information statistique, qu'ils soient publics ou privés, à rendre publique sur Internet la méthodologie de collecte des données et de calcul des indicateurs agrégés, en adoptant une présentation normalisée (définie par le Cnis)

Ce souci de transparence vaut non seulement pour les producteurs privés de statistiques, mais aussi pour les producteurs publics, dont certaines opérations font l'objet d'une documentation qui gagnerait à être complétée<sup>43</sup>.

A titre d'exemple, la documentation des enquêtes logement de l'Insee (près de 300 pages, réparties en deux tomes), décrit notamment :

- les objectifs de l'enquête ;
- le plan de sondage ;
- le mode de calcul des pondérations ;
- la précision de l'enquête ;
- le contenu du fichier individuel : liste des variables, avec pour chacune la liste des modalités possibles et le cas échéant son mode de calcul.

Pour des indices, la documentation devrait préciser notamment :

- la base de données mobilisée,
- le champ de l'indice,
- le type d'indice calculé (Laspeyres, Paasche, indice hédonique...),
- la ou les variables de stratification, le cas échéant, ainsi que la nomenclature retenue pour chacune d'elle,
- la formule de calcul,
- des indications sur la précision (écart-type) de l'indice et sur la méthode employée et des hypothèses retenues pour calculer cette précision,
- dans le cas d'un indice hédonique : les résultats détaillés d'estimation économétrique (période d'estimation, nombre d'observations, coefficients et écart-types estimés, critères de qualité de l'ajustement, tests de spécification, etc.).

Ces documents détaillés pourraient par ailleurs faire l'objet d'un résumé, à destination d'un public plus large.

**Recommandation n° 1 [Cnis] : mettre à disposition sur Internet un modèle de documentation détaillée des productions statistiques (bases de données et indicateurs), modèle que les producteurs de statistiques publics ou privés sont invités à utiliser..**

<sup>43</sup> C'est le cas pour certaines opérations du SOeS notamment, non par mauvaise volonté, mais plutôt par manque de temps du fait de rénovations lourdes en cours.

### 4.1.2. Procédure d'étalonnage

Le groupe de travail propose que les producteurs de statistiques privées, pour autant que celles-ci aient une vocation nationale ou une couverture sectorielle large, se voient offrir la possibilité de faire étalonner leurs sources et leurs indicateurs. Cette procédure d'étalonnage, à la mise en place de laquelle la très grande majorité des producteurs privés de statistiques que nous avons auditionnés se sont déclarés favorables, reposerait sur le volontariat et devrait concerner en priorité les sources qui comblent les manques de la statistique publique. Le travail d'étalonnage nécessitant des moyens (notamment) humains importants, le producteur pourrait être mis à contribution financière. La procédure d'étalonnage se ferait par référence aux principes figurant dans le code de bonnes pratiques de la statistique européenne et elle s'attacherait notamment à préciser la nature de l'indicateur suivi, son champ de couverture, sa méthodologie, et à juger de l'adéquation de celle-ci aux objectifs poursuivis. La procédure serait mise en œuvre par un groupe d'experts indépendants, astreints au secret et désignés par exemple par le Cnis. Ses résultats seraient rendus publics, à l'initiative ou avec l'accord du producteur. Dans le cas des productions issues de l'exploitation de données collectées par des administrations, des organismes publics ou des organismes privés chargés d'une mission de service public, cette procédure pourrait conduire à l'attribution d'un label de statistique publique lorsque tous les grands principes de la statistique publique seraient considérés comme raisonnablement satisfaits, conformément à la procédure de labellisation qui devrait être adoptée en 2010 par l'Autorité de la statistique publique.

Les opérations et indicateurs bénéficiant de l'étalonnage pourraient être réexaminés périodiquement, par exemple tous les cinq ans comme pour les enquêtes régulières de la statistique publique.

S'agissant des opérations statistiques privées financées par la puissance publique, ou aspirant à être subventionnées par la collectivité, la procédure d'étalonnage devrait à notre sens être incontournable : on imagine difficilement que la collectivité puisse être amenée à financer une opération statistique sans s'assurer de sa qualité.

Parmi les données statistiques d'origine privée qui auraient vocation à demander à bénéficier de la procédure d'étalonnage, le groupe pense notamment (sans exclusive) aux indices de prix des logements anciens de la Fnaim, aux séries de loyers de l'Olap et de Clameur, aux données relatives aux crédits suivies par l'OFL, aux statistiques de lotissements du Snal, ainsi qu'aux données de la construction neuve en secteur diffus établies par la société Caron Marketing.

**Recommandation n° 2 [Cnis] :** *mettre en place un étiquetage informatif à destination du public grâce à une procédure d'étalonnage des statistiques produites en dehors du service statistique public. Les travaux d'étalonnage seraient menés par un groupe d'experts indépendants désignés par le Président du Conseil national de l'information statistique.*

## 4.2. Recommandations générales relatives aux statistiques régionales et locales, à la diffusion et à l'accès aux bases de données

### 4.2.1. Méthodes de production des statistiques régionales et locales

Le groupe de travail est d'avis qu'il convient de mobiliser en priorité les sources existantes, administratives notamment – dont on a vu qu'elles recélaient une richesse d'information insuffisamment exploitée – plutôt que d'en créer de nouvelles. En particulier, le groupe de travail ne recommande la mise en place d'aucune enquête statistique nouvelle pour satisfaire les besoins en informations régionales ou locales, compte tenu des coûts de collecte associés à de telles opérations.

La pertinence de cette stratégie nécessite que les obstacles à la diffusion ou à l'accès des bases administratives puissent être surmontés (4.2.2.), ou que l'information obtenue à partir d'enquêtes nationales puisse être extrapolée au niveau régional et local (4.2.3.). Elle n'exclut pas, par ailleurs, des aménagements au questionnaire des enquêtes existantes. Il convient de privilégier les sources administratives, plutôt que les enquêtes (pour les enquêtes, les compléments d'échantillon régionaux sont d'un rapport coût-bénéfice qui doit être analysé au cas par cas). En particulier le groupe de travail ne saurait recommander une collecte généralisée sur les loyers du parc locatif privé (cf. infra), dont les coûts seraient vite démesurés.

## 4.2.2. Diffusion des statistiques et accès aux bases de données

L'accès aux statistiques peut passer par :

- l'accès aux tableaux standard,
- la possibilité d'obtenir des tableaux sur mesure, non standard,
- l'accès du demandeur aux bases de données individuelles, le demandeur prenant en charge le travail de tabulation.

Une politique de diffusion plus efficace doit à notre sens rechercher des avancées dans chacune de ces trois directions.

### 4.2.2.1. Produits standard de diffusion

L'Insee et le SOeS diffusent déjà sur leurs sites internet des tableaux standard, qui ont vocation à satisfaire une partie de la demande en statistiques régionales et locales. Cette offre peut sans doute encore être enrichie. Il importe toutefois que les tableaux produits répondent réellement aux besoins des utilisateurs locaux, au premier rang desquels les collectivités locales. La redéfinition de la gamme des tableaux standard devrait donc à notre sens, lorsqu'il y a lieu, être réalisée en association étroite avec des représentants des collectivités locales et / ou de leurs groupements : Assemblée des communautés de France (AdCF), Association des maires de France (AMF), etc. On notera que c'est déjà le cas pour ce qui est du recensement, un groupe de travail ad hoc associant les collectivités locales existant à cet effet au sein du Cnis. Pour les autres sources (Filocom, fichier du PTZ, EPTB...), il conviendrait en particulier d'examiner jusqu'à quel point pourrait être « standardisée » l'information mise à disposition des collectivités locales à l'occasion du montage de leurs programmes locaux de l'habitat (PLH) dans le cadre des porter-à-connaissance auxquels sont tenus les services de l'État. La Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (Datar) et la Direction générale des collectivités locales (DGCL) du ministère de l'intérieur pourraient être utilement associées à la réflexion.

La mise à disposition sous forme standardisée d'information régionale et locale peut emprunter également la voie de la cartographie dynamique. L'Insee a d'ores et déjà beaucoup investi en la matière, en permettant aux internautes de télécharger sur son site une gamme de cartes très fournie. Le SOeS est en revanche en retard, pour ce qui concerne le logement et la construction<sup>44</sup>. Le groupe de travail invite le SOeS à mettre en ligne, par le biais d'outils de cartographie dynamique, des résultats obtenus à partir des sources dont il est dépositaire, dans le respect des règles de secret propres à chacune de ces sources.

**Recommandation n° 3 [Insee, SOeS] :** *développer, au sein du service statistique public, l'offre de tableaux standard propres à satisfaire les besoins courants des principaux utilisateurs dans le domaine du logement. Concernant ceux des collectivités locales, rassembler cette offre dans des dossiers type qu'il conviendrait d'intégrer dans les porter-à-connaissance auxquels sont tenus les services de l'État vis-à-vis des collectivités locales.*

### 4.2.2.2. Tableaux sur mesure

Même une gamme élargie de tableaux standard ne pourra répondre à tous les besoins. La possibilité de livrer des tableaux sur mesure en réponse à des demandes spécifiques doit être maintenue voire renforcée. Les Services études et diffusion (Sed) des directions régionales de l'Insee ont déjà une activité de fourniture de tableaux sur mesure. Le SOeS également, la tabulation à façon étant du ressort des services centraux du SOeS et / ou des statisticiens régionaux en Directions régionales de l'environnement de l'aménagement et du logement (Dreal), sauf dans le cas du fichier Filocom pour lequel la tâche de réponse à la demande est confiée au Cete Nord-Picardie.

<sup>44</sup> L'ex Institut français de l'environnement (Ifen), aujourd'hui composante du SOeS, a mis en ligne un outil de cartographie dynamique intitulé GéolDD.

Il va sans dire que le temps consacré à des travaux de tabulation sur mesure doit être facturé intégralement au demandeur, comme l'article 15 de la loi 78-753 en prévoit la possibilité.

#### 4.2.2.3. Accès aux bases de données

En la matière il convient de distinguer les fichiers anonymisés d'une part, et d'autre part ceux qui restent nominatifs, de manière directe ou indirecte.

S'agissant des fichiers individuels anonymisés, il est clair pour le groupe de travail, au terme des auditions réalisées, qu'en règle générale, aucun obstacle de droit ne s'oppose à leur diffusion<sup>45</sup>, qu'il s'agisse de fichiers d'enquêtes statistiques ou de fichiers administratifs « classiques ». La loi 78-753 prévoit en effet que quiconque en fait la demande doit pouvoir accéder à un tel fichier (comme à tout document administratif) sans avoir à justifier d'un intérêt particulier ; son article 6 stipule en outre que « Lorsque la demande porte sur un document comportant des mentions qui ne sont pas communicables en application du présent article mais qu'il est possible d'occulter ou de disjoindre, le document est communiqué au demandeur après occultation ou disjonction de ces mentions. ».

#### Le droit d'accès

Il s'exerce auprès de l'autorité productrice du fichier, ou même auprès de toute autorité qui le détient. Lorsqu'une personne se voit refuser l'accès à un fichier ou à des résultats statistiques qui ont été produits ou reçus par une personne, publique ou privée, dans le cadre de sa mission de service public, elle doit, avant d'adresser un recours au juge administratif, saisir la Cada. L'efficacité de l'intervention de cette autorité est toutefois nécessairement limitée par le fait que ses agents et ses collaborateurs, ainsi que les membres du collège, ne sont pas spécifiquement formés aux questions relatives aux statistiques. Ils peuvent ainsi être confrontés à la difficulté de déterminer, dans le délai d'un mois imparti à la commission pour statuer, dans quelle mesure le fichier en question permet l'identification des personnes et contrevient aux règles du secret statistique et du secret fiscal, protégés par le 2° du I de l'article 6 de la loi du 17 juillet 1978, ou à la protection de la vie privée ou du secret en matière commerciale et industrielle, prévus au II du même article.

Le groupe de travail préconise qu'une procédure spécifique soit instituée lorsque la saisine de la Cada porte sur la communication d'un fichier ou de résultats statistiques pour lesquels est requis un diagnostic portant sur le caractère anonyme ou non du fichier. La Cada devrait avoir la possibilité de solliciter une expertise reconnue, par exemple celle du comité du secret statistique, par ailleurs compétent pour émettre un avis sur la levée du secret statistique avant l'expiration des délais prévus par l'article L. 213-2 du code du patrimoine (article 6 de la loi n° 51-711 du 7 juin 1951), une expertise destinée à déterminer si le fichier est anonyme ou non ou, en d'autres termes, s'il permet ou non l'identification de personnes physiques ou morales, eu égard, par exemple, au niveau d'agrégation de ces données.

Une telle procédure pourrait être introduite par décret si cela était nécessaire. Le texte pourrait prévoir qu'une instance d'expertise, par exemple le comité du secret statistique, se prononce dans un délai déterminé. Corrélativement, le délai imparti à la Cada pour statuer pourrait être majoré à due concurrence, si elle décide de faire usage de cette faculté. Juridiquement, il n'en résulterait d'ailleurs aucun préjudice pour les demandeurs, ces derniers pouvant en tout état de cause saisir le juge administratif à l'expiration d'un délai de deux mois à compter de la saisine de la Cada. L'instance d'expertise devrait disposer des moyens nécessaires, juridiques et financiers pour avoir accès aux fichiers en question et être en mesure de les évaluer dans les délais requis.

**Recommandation n° 4 :** *permettre à la Cada de solliciter une expertise, par exemple celle du Comité du secret statistique, lorsqu'elle est saisie d'une demande de communication d'un fichier de données individuelles. Cette expertise devrait être rendue selon un délai à définir.*

<sup>45</sup> sous réserve toutefois qu'ils ne relèvent pas de l'une des catégories visées à l'article 6 de la loi 78-753, qui liste les documents publics qui ne sont pas communicables (par exemple ceux qui porteraient atteinte au secret des délibérations du gouvernement ou au secret de la défense nationale, ou à la recherche par les services compétents des infractions fiscales et douanières) ou qui ne sont communicables qu'à l'intéressé.

### La diffusion de fichiers rendus anonymes

L'article 7 de la loi 78-753 prévoit que l'administration qui produit un fichier ou qui le détient peut prendre d'elle-même l'initiative de le diffuser, notamment lorsque la demande lui en est faite. Le groupe de travail considère que cette opportunité doit être mise à profit par l'Insee et par le SOeS notamment, mais aussi de manière plus générale par tout organisme chargé d'une mission de service public, pour produire et diffuser de manière large un fichier anonymisé à partir de chaque source qu'ils détiennent et qui contient des informations utiles à la connaissance dans le domaine du logement ou à la conduite, à la conception ou à l'évaluation des politiques publiques en la matière.

Il reste que les administrations qui seraient en mesure de diffuser des fichiers qu'elles détiennent n'ont pas toujours les compétences requises pour procéder à leur anonymisation. Le groupe de travail souhaiterait que, dans certains cas particuliers, notamment lorsque le fichier de l'organisme considéré est déjà en sa possession, le service statistique public puisse s'organiser pour fournir une prestation d'anonymisation dudit fichier. Une telle procédure nécessiterait un accord préalable du comité du secret. Le coût de ce service serait facturé aux demandeurs. Dans le cas où le fichier n'est pas en possession du service statistique public, le groupe souhaiterait qu'une procédure d'anonymisation de même nature puisse être définie.

Encadré n°3 : quand peut-on considérer qu'un fichier est anonyme ?

Pour qu'un fichier puisse être considéré comme anonyme, une condition suffisante est que, pour chaque croisement des  $n$  variables qu'il contient, il y ait au moins trois individus. Cette condition est suffisante mais n'est pas nécessaire, et ce pour au moins deux raisons : tout d'abord parce que s'il est nécessaire de connaître la valeur prise par l'ensemble des variables du fichier pour être en mesure d'y repérer un individu bien précis, alors le fichier n'apporte plus aucune information supplémentaire sur cet individu ; et d'autre part parce qu'un fichier où il y a au moins trois individus pour tout croisement de  $n-1$  variables quelconques parmi les  $n$  variables est également un fichier anonyme, puisque dans ce cas de figure, il n'est pas possible de reconstituer la valeur prise par la  $n^{\text{e}}$  variable à partir de la connaissance des  $n-1$  autres variables.

En sens inverse, une condition nécessaire pour qu'un fichier puisse être considéré comme anonyme est qu'il ne comprenne pas un trop grand nombre de variables, que ces variables présentent un nombre réduit de modalités, et qu'il n'y ait pas de modalité à effectif faible. C'est une condition nécessaire mais non suffisante, car certains croisements de modalités peuvent être rares : il y a par exemple peu de veufs de moins de 30 ans, et sur une zone géographique de taille réduite, il peut n'y en avoir qu'un seul.

La discussion qui précède montre que la vérification du caractère anonyme d'un fichier n'est pas simple dans son principe, et qu'elle peut nécessiter des traitements complexes.

**Recommandation n° 5** [Insee, SOeS, et de manière plus générale tout organisme chargé d'une mission de service public et détenant des informations utiles à la connaissance dans le domaine du logement ou à la conception ou à l'évaluation des politiques publiques en la matière] : diffuser sous la forme de fichiers individuels anonymisés (dès lors qu'une telle anonymisation est possible, ce qui est le cas en règle générale, au prix toutefois d'un appauvrissement de l'information) les informations qu'ils détiennent dans le domaine du logement. Dans certains cas particuliers, notamment lorsque le fichier est déjà en sa possession, le service statistique public pourrait s'organiser, lorsque la demande lui en est faite, pour fournir une prestation d'anonymisation dudit fichier, contre facturation. Dans le cas où le fichier n'est pas en la possession du service statistique public, le groupe souhaite qu'une procédure d'anonymisation de même nature puisse être mise en place.

### Les fichiers d'origine fiscale

La piste des fichiers anonymisés doit être privilégiée autant que possible. Le groupe de travail envisage ainsi la constitution à partir du fichier Filocom d'un fichier moins détaillé qui, sous réserve d'une vérification poussée, pourrait être considéré comme anonyme ou devrait pouvoir l'être à condition d'aménager ici ou là la finesse du maillage géographique. Le contenu d'un tel fichier pourrait être le suivant :

#### 1. Informations relatives au logement :

- catégorie de logement : résidence principale, résidence secondaire, logement vacant,
- époque de construction en tranche
- indicatrice immeuble individuel / collectif
- nombre de pièces du logement (les logements de cinq pièces et plus étant regroupés en une modalité unique) ;
- surface habitable en tranche ;

#### 2. Informations relatives au ménage :

- tranche d'âge de la personne de référence ;
- indicatrice de vie en couple de la personne de référence (oui / non) ;
- nombre de personnes du ménage ;
- décile de niveau de vie du ménage ;
- statut d'occupation du logement : propriétaire / locataire ou logé gratuitement.

#### 3. Informations relatives au propriétaire (si différent du ménage occupant, ainsi que dans le cas d'un logement non occupé à titre de résidence principale) :

- type de propriétaire, en distinguant : bailleur personne physique, bailleur social, autre bailleur personne morale.

#### 4. Informations géographiques :

- région, département, code EPCI (le cas échéant), code-commune, section cadastrale (ou regroupement de sections cadastrales, de façon à atteindre un seuil minimum de 2 000 habitants<sup>46</sup>), code agglomération (le cas échéant), code de l'espace urbain (le cas échéant),

Il reste à s'assurer qu'un tel fichier serait bien anonyme. Si tel était le cas, le groupe souhaiterait qu'un fichier de ce type, bien que constitué à partir de données fiscales, puisse être diffusé.

**Recommandation n° 6 [la DGFiP, ou, le cas échéant, le Législateur] : permettre la diffusion d'un nombre limité de fichiers d'origine fiscale, notamment le fichier Filocom, dès lors que la garantie d'anonymisation de ces fichiers est complète.**

#### Dans des cas particuliers, un accès via un centre d'accès sécurisé

Appliqués dans toute leur rigueur, les procédés d'anonymisation conduisent généralement à appauvrir l'information, ce qui, dès lors qu'on s'intéresse par exemple à des zones géographiques de taille limitée (comme par exemple, l'Iris voire la commune), risque de faire perdre à celle-ci une partie de son intérêt.

Pour éviter un tel appauvrissement de l'information, il peut être envisagé d'explorer la piste consistant en la diffusion de certaines données indirectement nominatives à des publics particuliers, par le biais de centres d'accès sécurisés distants (CASD). La technique des CASD, destinée initialement aux chercheurs, est toutefois lourde à mettre en œuvre, aussi ne doit-on y avoir recours qu'en désespoir de cause, une fois épuisée la solution du fichier anonymisé. Elle est également onéreuse, et une condition nécessaire serait sans doute la participation financière du bénéficiaire des données, à hauteur des coûts engagés<sup>47</sup>.

On s'intéresse ici surtout aux cas où les données sont couvertes par loi statistique de 1951, soit qu'elles aient été constituées par voie d'enquêtes statistiques, soit qu'elles proviennent pour tout ou

<sup>46</sup> voire davantage là où l'anonymisation des données le nécessiterait.

<sup>47</sup> La loi n'impose pas le passage par un CASD mais le SSP met désormais en œuvre cette solution pour l'accès des chercheurs aux données (indirectement) nominatives relatives aux personnes physiques, dans la mesure où il s'agit de la solution la plus à même de garantir une utilisation des données non attentatoire à la vie privée. Il serait difficilement envisageable de ne pas imposer cette contrainte à des employés de mairie alors qu'elle est imposée à des chercheurs.



partie de données administratives<sup>48</sup>. La loi 51-711 (articles 6 et 7 ter) autorise en effet de telles communications de fichiers de données indirectement nominatifs, après avis du Comité du secret statistique, sur décision du ministre dépositaire des données.

Il convient à ce propos de distinguer les « renseignements individuels ayant trait aux faits et comportements d'ordre privé » (données relatives aux personnes physiques) et les « renseignements individuels d'ordre économique et financier » (données relatives aux personnes morales). Dans le cas de ces dernières, le comité du secret peut autoriser la diffusion de données indirectement nominatives. Dans le cas de données relatives à des personnes physiques, il le peut également, mais à condition que la demande d'accès aux données soit à des fins de statistique publique ou de recherche scientifique ou historique (article 6), ou encore pour la réalisation d'études économiques (article 7ter).

Le groupe de travail propose que, dans des cas dûment justifiés et pour lesquels le recours à un fichier anonymisé ne serait pas adapté, la procédure d'accès, toujours dans le cadre d'un examen fichier par fichier, puisse être mise en œuvre au bénéfice d'organismes chargés d'une mission de service public, par exemple à celui d'équipes d'études ou de recherche en relation avec des collectivités locales ou avec des services centraux et déconcentrés du ministère chargé du logement<sup>49</sup>. L'accès interviendrait dans des conditions bien précises propres à garantir qu'il sera fait un usage exclusivement statistique des données transmises :

- a. le contenu de chaque fichier, ainsi que les destinataires éligibles à ce fichier, seront soumis à l'examen du Comité du secret statistique<sup>50</sup> ;
- b. le fichier individuel mis à disposition ne comportera pas de données directement nominatives (nom, prénom, adresse, etc.) ;
- c. son exploitation sera confiée à un agent qualifié, soumis en outre à une obligation de discrétion. Il signera un engagement à respecter la confidentialité des données qui lui sont transmises. Il ne pourra de ce fait rediffuser à qui que ce soit (y compris à sa hiérarchie) les données individuelles qui lui sont communiquées à ce titre et il ne pourra diffuser de résultat obtenu par tabulation desdites données que si ce résultat porte sur un effectif au moins égal à un nombre minimum d'unités (à préciser) ;
- d. l'accès au fichier ne sera possible que par l'intermédiaire d'un centre d'accès sécurisé distant.

La mise en œuvre d'un tel dispositif ne semble pas nécessiter de dispositions législatives nouvelles.

#### **4.2.3. Extrapoler au niveau local l'information collectée au niveau national**

Grâce à la méthode dite « des petits domaines », il est possible de donner une traduction locale à des résultats nationaux.

L'estimation d'une grandeur donnée (par exemple, le niveau des loyers) sur des populations de petite taille (par exemple une commune) est difficile à partir de données d'enquête par sondage (par exemple, l'enquête logement) du fait du très faible nombre d'observations dont on dispose sur cette population. Pour améliorer la précision des estimations, il est nécessaire d'utiliser de l'information auxiliaire obtenue à partir de sources exhaustives ou à défaut d'enquêtes par sondage de très grande taille (par exemple les enquêtes de recensement en France). Plusieurs méthodes existent qui diffèrent par la façon dont elles exploitent l'information auxiliaire (voir encadré n° 4).

---

<sup>48</sup> Pour autant qu'elles ne soient pas couvertes par un autre type de secret.

<sup>49</sup> Il s'agit en particulier de permettre l'accès à des fichiers détail aux statisticiens officiant dans les directions régionales des ministères (Dreal notamment). En effet, les statisticiens régionaux, hormis ceux du ministère de l'agriculture, n'ont pas la qualité de SSM.

<sup>50</sup> Et à l'approbation du ministre dont dépend l'autorité dépositaire.

Par exemple, pour l'estimation locale des loyers, il pourrait être pertinent de tester, à partir de l'enquête nationale logement de l'Insee, si le niveau des prix des logements anciens et d'autres caractéristiques structurelles des territoires possèdent une bonne capacité de prédiction du niveau de loyers. Si tel était le cas, il serait possible de donner une estimation des niveaux de loyers sur tout territoire où le prix des logements anciens et les autres variables auxiliaires sont connus. Dans le domaine du mal-logement, il devrait être possible, grâce à l'enquête logement, d'estimer des modèles économétriques de privation de confort en logement et, grâce au recensement de population, de fournir des estimations locales de telles privations.

La qualité de l'estimation dépendra bien sûr de la qualité du pouvoir prédictif du modèle utilisé. A cette fin, Il serait important que les fichiers des enquêtes nationales soient enrichis de variables géographiques de contexte : variables climatiques, variables permettant de se faire une idée de la « qualité » du voisinage et des équipements dont bénéficie le territoire étudié, etc.

L'estimation de loyers de référence par une méthode économétrique n'est bien entendu pas exclusive de l'existence d'observatoires localisés des loyers, dès lors que les partenaires à ces observatoires y trouvent intérêt, à l'image par exemple de la collaboration existante à Marseille avec l'Adil des Bouches-du-Rhône.

**Recommandation n° 7 [Insee, SOeS, DHUP, universitaires] : développer les estimations sur petits domaines, notamment pour ce qui concerne les loyers du marché locatif privé ou les questions tenant aux privations de confort en logement.**

S'agissant des loyers du parc privé, la représentante de la DHUP s'est déclarée très réservée vis-à-vis de cette recommandation. Elle préférerait une observation directe des loyers.

#### Encadré n°4 : les méthodes d'estimation sur petits domaines

Une première approche, qui relève des pratiques classiques, est celle du redressement (dit aussi calage) sur une batterie de variables auxiliaires connues sur l'ensemble des individus du petit domaine. En pondérant les unités échantillonnées de manière à retrouver des structures exactes connues au niveau du petit domaine, on peut réduire l'erreur d'échantillonnage de manière très appréciable, sans qu'il n'y ait d'hypothèse particulière à faire sur les comportements des individus - c'est-à-dire sans que l'on dépende d'une quelconque modélisation.

Une seconde classe de méthodes s'appuie sur des hypothèses de nature descriptive portant sur certaines composantes du paramètre que l'on cherche à estimer. Ces hypothèses assimilent un comportement moyen local (dans le petit domaine) à un comportement moyen global (dans la population complète). Par exemple, pour estimer une moyenne sur le petit domaine, on va décomposer la population globale en sous-populations ad-hoc et on va postuler que sur chacune de ces sous-populations, la moyenne vraie restreinte au petit domaine est égale à la moyenne vraie étendue à la population complète. On peut aussi faire des hypothèses de cette nature portant, non plus sur des moyennes, mais sur des coefficients de régression, c'est-à-dire considérer qu'une relation entre variables est identique dans le petit domaine et dans la population complète (la variable d'intérêt étant reliée aux variables auxiliaires). Ce type d'hypothèse permet de construire une estimation locale qui mobilise l'ensemble des unités échantillonnées, ce qui contribue à stabiliser les estimations et donc à réduire l'erreur d'échantillonnage globale - au prix certes d'un biais qui dépend de la pertinence des hypothèses (laquelle est hélas très difficile à établir dans ce contexte).

Une troisième approche, certainement la plus commune et la plus diversifiée, repose sur une modélisation stochastique des comportements, l'unité modélisée étant soit l'individu composant la population, soit le paramètre d'intérêt défini sur le petit domaine. Il existe de très nombreux modèles plus ou moins concurrents pour produire des estimations (modèles linéaires mixtes, modèles linéaires mixtes généralisés, techniques bayésiennes, ...), mais dans tous les cas le principe sous-jacent est le suivant : à partir d'une information auxiliaire bien explicative et disponible sur l'ensemble de la population, on estime les paramètres du modèle à partir de l'échantillon global et on forme dans un second temps un estimateur local qui s'appuie sur ces paramètres, d'une manière qui relève de la technique et qui peut être fort complexe sur le plan analytique. Ainsi, on bénéficie d'une grande stabilité des estimateurs locaux, puisqu'ils intègrent l'ensemble des unités échantillonnées, dans et hors du petit domaine. Bien entendu, la pertinence de cette approche est dépendante de la validité du modèle mais on dispose en principe d'indicateurs de qualité pour en juger.

## 4.3. Conditions de logement des ménages et leurs dépenses en logement

### 4.3.1. Financement de l'accession à la propriété

La question du prix des actifs immobiliers et celle du caractère soutenable de l'endettement des ménages ont été au cœur de la crise financière qui a secoué le monde ces deux dernières années. Connaître le plan de financement des accédants est donc utile non seulement du point de vue de la politique du logement et pour prendre la mesure du poids des dépenses en logement dans le budget des ménages, mais aussi d'un point de vue macro-économique plus général.

Le groupe de travail recommande en conséquence la mise en place d'une enquête trimestrielle régulière, par sondage, sur le plan de financement et les principales caractéristiques des nouveaux accédants et des opérations correspondantes, par extraction informatique dans les bases des établissements de crédit. La maîtrise d'ouvrage pourrait en être confiée à la SGFGAS. Celle-ci a acquis un savoir-faire en la matière en confectionnant les fichiers individuels du PTZ (mais sans vision sur le champ de l'accession non aidée) et son système d'information semble en capacité d'absorber ce surcroît de données. Un échantillon de l'ordre de 5 000 opérations immobilières par trimestre serait suffisant. Pour atteindre approximativement cette taille d'échantillon, un plan de sondage simple consisterait par exemple à retenir tous les prêts contractés par des emprunteurs nés à 14 dates bien précises au cours d'une année quelconque<sup>51</sup>. Les établissements de crédit transmettraient les renseignements suivants (la liste qui suit est indicative) : nature de l'opération, année(s) de naissance de l'emprunteur ou des co-emprunteurs, montant emprunté, type de prêt, type de taux d'intérêt (fixe / variable), taux d'intérêt, durée, date et montant de la première mensualité, type de sûreté donnée au prêteur (caution / hypothèque), assurances souscrites.

Un questionnaire complémentaire, léger, pourrait être administré par voie postale auprès des ménages concernés, afin de mieux connaître celles de leurs caractéristiques que les établissements de crédit risquent de ne connaître que de manière imprécise, ou pour lesquelles ils risqueraient de fournir des réponses non homogènes<sup>52</sup>.

**Recommandation n° 8 [SGFGAS] :** *mettre en place une enquête trimestrielle sur le plan de financement et les caractéristiques des nouveaux accédants à la propriété. Cette enquête pourrait être confiée à la SGFGAS, qui gère déjà de telles remontées d'information pour les prêts à taux zéro.*

La mesure précise du flux des nouveaux accédants serait possible en faisant figurer dans le fichier Filocom une variable indiquant si le ménage est bénéficiaire du crédit d'impôt sur les intérêts d'emprunts immobiliers instauré par la Loi sur le travail, l'emploi et le pouvoir d'achat (TEPA). Le groupe de travail recommande cet enrichissement (marginal) du fichier Filocom.

Il y a lieu par ailleurs de s'intéresser aux accédants en difficulté et de chercher à les dénombrer. Les enquêtes SRCV peuvent fournir la matière pour cela, à condition d'être disponibles plus rapidement (cf. infra).

### 4.3.2. Compte du logement

Une première estimation des dépenses courantes de l'année n est maintenant disponible dès le début de l'année n+1, et la totalité du compte définitif de l'année n (dépenses courantes, dépenses en capital et aides publiques) de l'année n est publiée en fin d'année n+1. Les délais de production du

<sup>51</sup> Ce mode de tirage d'échantillon n'est pas nouveau. Il est déjà usité pour l'échantillon démographique permanent de l'Insee (sont concernés les individus nés le 1<sup>er</sup>, le 2, le 3, ou le 4 octobre d'une année quelconque, ce qui correspond à un taux de sondage approximatif de 1/100è), ainsi que pour l'échantillon national (au 1/26è) des allocataires des Caf. Ce n'est sans doute pas le seul mode de tirage possible, mais en l'occurrence il permettrait notamment de faire un sorte que pour chaque nouvel accédant retenu dans l'échantillon, aucun prêt ne soit oublié (il peut y avoir plusieurs prêts – parfois dans des établissements différents - pour une même opération).

<sup>52</sup> La technique du « double-aveugle » pourrait être mobilisée pour préserver l'anonymat des répondants.

compte du logement semblent devenus difficilement compressibles, sauf à bénéficier plus précocement d'information sur les aides publiques et sur les dépenses en capital.

L'estimation du parc de logements, par type (individuel / collectif) et catégorie (résidence principale / secondaire / logement vacant) de logement, et par statut d'occupation (pour les résidences principales) est une étape importante de la confection du compte, qui mériterait d'être davantage mise en valeur, par exemple en faisant l'objet d'une publication spécifique en début d'année, portant à la fois sur le stock et sur les flux qui l'ont affecté.

#### 4.3.3. Conditions de logement des ménages en logement ordinaire

Compte tenu du rôle central de l'enquête logement de l'Insee pour la connaissance structurelle de la qualité du parc de logements, des conditions de logement et des dépenses des ménages et donc pour la définition et la conduite des politiques publiques, il importe de continuer à réaliser une enquête nationale logement à intervalles aussi réguliers que possibles, disposant d'une taille d'échantillon suffisante pour couvrir les différents besoins d'information et dont le mode de collecte sera adapté aux objectifs suivis. Ceci nécessite que l'Insee dispose des financements adéquats<sup>53</sup>. L'enquête ayant pour objet de collecter des données structurelles, relativement inertes, une fréquence très élevée ne semble pas indispensable, les enquêtes SRCV complétant bien le dispositif en apportant chaque année des données moins détaillées sur les conditions de logement et les dépenses en logement. Les dernières enquêtes logement ont été réalisées tous les quatre à six ans, en 1973, 1978, 1984, 1988, 1992, 1996, 2002 et 2006 et la prochaine est programmée pour 2012. Le contenu de l'enquête, tout en tenant compte des financements disponibles et des contraintes matérielles tenant à l'organisation des enquêtes, doit bien entendu être défini en concertation avec les principaux organismes intéressés par ses résultats, au premier rang desquels la DHUP.

**Recommandation n° 9 [Insee] :** *pour la connaissance fine des conditions de logement des ménages et de leurs dépenses en logement, réaliser une enquête nationale logement à intervalles de temps réguliers, tous les cinq ans environ, et mobiliser les enquêtes « Statistiques sur les revenus et les conditions de vie des ménages » (SRCV) pour publier tous les ans des indicateurs en matière de conditions de logement et de dépenses en logement.*

Pour les raisons mentionnées précédemment (estimations sur petits domaines) ou pour la conduite d'analyses plus fines sur la valorisation des biens ou sur les dépenses énergétiques, il serait souhaitable d'enrichir l'enquête logement avec des variables géographiques de contexte (variables de la base permanente des équipements, variables climatiques ...), en les apparentant avec des données administratives existantes.

**Recommandation n° 10 [Insee] :** *enrichir l'enquête logement en variables géographiques de contexte (équipements publics, données climatiques, données relatives à la composition du voisinage, etc.)*

L'enquête SRCV permet de connaître le nombre de ménages qui souffrent de privations dans le domaine du logement ou qui connaissent des difficultés à payer leurs factures ou leurs remboursements d'emprunt. Les fichiers définitifs d'une année donnée sont mis à disposition des utilisateurs en septembre de l'année suivante. Il serait souhaitable de raccourcir ces délais de diffusion.

**Recommandation n° 11 [Insee] :** *publier, à partir de l'enquête « Statistiques sur les revenus et les conditions de vie des ménages » (SRCV), les indicateurs de privation et les résultats relatifs aux défauts de remboursements d'emprunt d'une année donnée au début de l'année suivante.*

La majeure partie des informations collectées à l'enquête OPS étant déjà disponibles dans Filocom, il convient de se demander si le rapport remis au Parlement tous les deux ans ne pourrait pas être produit à partir de la source fiscale, moyennant quelques ajouts à celle-ci et / ou quelques modifications du contenu du rapport. En particulier l'information sur le fait d'être ou non bénéficiaire des aides personnelles au logement pourrait être fournie par le bailleur (l'aide est habituellement versée en tiers-payant) et venir enrichir Filocom. Il est à noter que l'appariement ne nécessite pas la

<sup>53</sup> La collecte est financée en majeure partie par le ministère chargé du logement (DHUP).

transmission de l'identité du locataire, ni même la transmission de l'identifiant fiscal du logement : il suffit pour cela que chacun de son côté (la DGFIP d'une part, les bailleurs d'autre part) chiffre – en ayant recours au même algorithme - un nouvel identifiant à partir de l'identifiant fiscal du logement. Il existe pour cela des algorithmes dits de « hachage », qui ne permettent pas de reconstituer l'identifiant initial, connaissant le nouvel identifiant (ces méthodes sont maintenant d'un usage courant en épidémiologie – cf. Quantin et alii, 1998).

**Recommandation n° 12 [DGALN, SOeS] : Produire le rapport biennal sur l'occupation du parc social à partir de la source Filocom, sous réserve de faisabilité de cette option.**

Dans le cadre de son exercice de programmation à moyen terme, le Cnis a émis le souhait que soient mieux connues les situations de logement susceptibles de porter atteinte à la santé des occupants. Il conviendrait à cet égard d'étendre à un échantillon plus important l'enquête réalisée par l'OQAI sur la qualité de l'air intérieur des logements, afin de disposer de résultats statistiques plus assurés en la matière, ce qui nécessite sans doute en tout un échantillon d'au moins 3000 logements (pour des résultats au niveau national avec quelques croisements de variables). Le complément d'échantillon pourrait être tiré dans les fichiers du recensement ou dans Filocom (les adresses à enquêter étant dans ce cas fournies par la DGFIP). Le protocole d'enquête, en revanche, n'appelle pas de remarque de notre part et ne semble pas nécessiter d'être revu.

**Recommandation n° 13 [OQAI] : étendre l'enquête de l'Observatoire de la qualité de l'air intérieur (OQAI) sur la qualité de l'air intérieur des logements à un échantillon plus important de logements.**

#### 4.3.4. Le mal-logement

L'Insee a présenté en novembre 2009 au Cnis ses propositions d'évolution à moyen terme du dispositif d'observation du logement pour mieux appréhender les situations marginales de logement.

Dans la lignée des conclusions du groupe sur les situations marginales de logement piloté par Maryse Marpsat, il s'agit principalement de progresser dans la connaissance des situations d'exclusion du logement, en améliorant la collecte et les traitements du recensement de population, et dans celle des conditions difficiles de logement, en cherchant à mieux cerner, grâce à l'enquête logement, les situations prévues par la loi sur le droit opposable au logement.

En matière d'exclusion du logement, il s'agit plus précisément de ;

- rechercher une meilleure harmonisation des protocoles du recensement de population pour les sans-abri et les autres sans-domicile, grâce à un partenariat renforcé entre l'État, les communes et l'Insee et à l'utilisation plus systématique du Fichier National des Établissements Sanitaires et Sociaux (Finess) de la Drees ;
- disposer, dans le recensement de population, d'une décomposition plus fine des catégories de communautés, qui permettrait de repérer l'hébergement de longue durée destiné spécifiquement aux personnes en difficulté sociale. Une meilleure articulation entre la collecte des sans-abri et celle des personnes en hébergement d'urgence, ainsi qu'un meilleur repérage des hôtels dans le répertoire des immeubles localisés sont également à l'étude ;
- faire évoluer à moyen terme le questionnaire du recensement relatif au logement, de façon à mieux cerner les privations de logement ;
- mieux échantillonner, dans l'enquête logement, les situations d'hébergement en chambre d'hôtel et les habitations de fortune ;
- rétablir, dans l'enquête logement, le module relatif à l'hébergement par un tiers (non reconduit en dans la dernière enquête de 2006) qui permet de repérer les situations de personnes obligées de vivre chez des tiers pour des raisons financières.

En matière de conditions de logement, il s'agit de ;

- enrichir l'enquête logement par des questions décrivant mieux les logements privés de confort, en tenant compte par exemple, dans la mesure du possible, des critères d'« indécence » énoncés par le décret de 2002 de la loi SRU et de ceux de la loi Dalo ;
- coupler, pour un sous-échantillon de ménages, l'enquête logement avec un diagnostic de performance énergétique, de façon à disposer d'une mesure objective d'une dimension essentielle de la qualité des habitations.

S'agissant de propositions touchant au recensement de la population ou à l'enquête logement réalisée tous les quatre à six ans, leur mise en œuvre s'étalera sur plusieurs années.

Le Conseil s'est « félicité particulièrement des travaux engagés pour définir et dénombrer les personnes exclues du logement, notamment les personnes sans abri ou vivant dans un centre d'hébergement, comme l'a demandé la commission Stiglitz à la suite du Cnis. Il soutient les efforts du service statistique public pour définir et rendre opérationnelle la mesure de la privation de confort (par référence au « logement décent »), et mettre en place des mesures de la qualité de l'habitat. ».

L'Insee approfondit ces différentes pistes et publiera prochainement une note détaillée présentant des propositions concrètes de mise en œuvre.

#### 4.3.5. La mobilité résidentielle

Pour améliorer la connaissance des trajectoires résidentielles, une première solution consisterait à apparier l'échantillon démographique permanent (EDP) avec les informations de nature démographique et résidentielle disponibles dans le fichier de l'impôt sur le revenu. Ceci constitue d'ailleurs une recommandation d'un groupe de travail constitué par l'Insee dans le cadre de l'élaboration de son programme de moyen terme 2010-2015. Avec l'accroissement de la taille de l'EDP, on pourrait même étudier aisément les trajectoires résidentielles à un niveau infra national assez agrégé grâce à cette source.

Une autre piste, complémentaire de la précédente, consisterait à injecter dans Filocom un identifiant individuel constitué par la technique dite du hachage (donc dépourvu de signification et ne permettant pas de reconstituer l'information individuelle à partir de laquelle il a été construit), de façon à pouvoir comparer le lieu de résidence et le type de logement occupé par un même individu dans deux versions successives du fichier.

**Recommandation n° 14 [Insee, DGFIP, SOeS] :** enrichir l'échantillon démographique permanent à partir des informations de nature démographique et résidentielle contenues dans le fichier de l'impôt sur le revenu, et injecter dans le fichier Filocom un identifiant individuel stable dans le temps mais dépourvu de signification, créé par méthode de hachage.

#### 4.4. Offre de nouveaux logements et suivi du secteur du BTP

Le suivi des entreprises du secteur de la construction, par le biais des ESA et d'enquêtes thématiques ponctuelles, n'appelle pas de recommandation particulière de la part du groupe de travail. Il en est de même pour les enquêtes de branche de la FFB, qui méritent d'être poursuivies.

Le suivi des autorisations et des mises en chantier de logements peut sans doute être amélioré substantiellement. Cela nécessite :

- que les centres instructeurs (mairies des communes de plus de 10 000 habitants et DDE) transmettent au SOeS un fichier complet tous les mois, sans délai et à chaque fin de mois, alors que certaines communes (une minorité certes) ne s'acquittent de cette obligation que de manière très irrégulière. Le décret 85-833 du 14 août 1985 stipule que « le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale transmet au représentant de l'État (...) un exemplaire de chaque demande de permis de construire, complétée par ses soins, et de la décision statuant sur cette demande ; (...) un exemplaire des déclarations d'ouverture de chantier et d'achèvement des travaux », mais ce décret, qui n'a pas fait l'objet d'une mise à jour à l'occasion de la réforme du droit des sols de 2007, ne prévoit pas de transmission sous la forme d'un fichier informatique dont le format serait prédéfini, il ne stipule

pas les délais sous lesquels ces documents doivent être transmis et ne prévoit pas de sanction en cas de manquement d'un centre instructeur à ses obligations. Le groupe de travail invite le SOeS, la DHUP et la DGCL à élaborer un dispositif plus coercitif à soumettre à la représentation nationale ;

- que les informations utiles à l'établissement des statistiques qui sont contenues dans les formulaires de demandes de permis de construire remplis par les pétitionnaires soient saisies par les centres instructeurs (DDE et communes instructrices). En particulier le numéro SIREN / SIRET du maître d'ouvrage (nécessaire pour pouvoir distinguer des grandes catégories de maîtres d'ouvrages) n'est pas toujours saisi, ce qui rend difficile, pour ne pas dire impossible, l'identification du type de maître d'ouvrage (promoteur / particulier / organisme social) ;

Le groupe de travail recommande également que la DGALN offre aux pétitionnaires la faculté de remplir en ligne sur Internet la déclaration d'ouverture de chantier (DOC) et la déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux (DAACT), afin tout à la fois de réduire les flux de documents papier et de permettre une intégration plus exhaustive et plus rapide de ces deux types de documents dans les statistiques.

**Recommandation n° 15 [Le Législateur, DGCL, ministère du développement durable] : contraindre les centres instructeurs du permis de construire à transmettre tous les mois, dans des délais et selon des modalités prédéfinies les informations nécessaires à l'alimentation de Sitadel. Ces évolutions nécessitent des dispositions de nature législative.**

A moyen terme, plusieurs pistes méritent d'être étudiées, qui toutes nécessitent des développements informatiques non négligeables :

- géolocaliser Sitadel, par appariement avec le Référentiel à grande échelle (RGE) de l'Institut géographique national (IGN)<sup>54</sup> ;
- fournir tous les trimestres une restitution aux communes des principaux résultats les concernant, et leur permettre de se comparer à des communes ou à des unités urbaines présentant des caractéristiques similaires aux leurs ;
- produire un décompte du nombre de logements achevés, par commune et par type de logements, sur le modèle de ce qui se pratique déjà pour les autorisations et les mises en chantier. Cela nécessite que les DAACT soient bien transmises à Sitadel par les centres instructeurs, alors que jusqu'à présent la remontée à ce sujet n'est pas exhaustive ;
- produire des statistiques sur les permis d'aménager (l'application Sitadel n'est pas en mesure de les traiter jusqu'à présent). On rappelle toutefois que le Snal produit déjà des chiffres à ce sujet, et il est peut-être préférable au préalable de les expertiser ;
- dès lors que les remontées en provenance des centres instructeurs auront été fiabilisées, ne plus publier que des séries en dates réelles et donc abandonner les séries en « date de prise en compte », qui sont source de confusion dans l'esprit du public. Cette piste pourrait être mise en œuvre d'abord pour les chiffres d'autorisations, ensuite pour les mises en chantier si les tests s'avèrent positifs.

Il serait utile, enfin, que la statistique publique produise à intervalles réguliers (tous les trois ou quatre ans) des statistiques sur les durées de chantier et sur leur évolution au cours du temps, par type d'ouvrage et de maître d'ouvrage.

**Recommandation n° 16 [SOeS] : améliorer à moyen terme la pertinence du suivi de la construction neuve via Sitadel. Les objectifs doivent être de géolocaliser Sitadel, de produire un décompte des logements achevés, de ne plus publier que des séries en date réelle, de suivre conjointement la réalisation et le financement de logements sociaux en appariant Sitadel avec Galion, en liaison avec la DHUP.**

<sup>54</sup> L'actualité récente, avec la tempête Xynthia qui a sévi en Vendée et en Charentes-maritimes, illustre bien l'intérêt de géolocaliser la construction neuve.

L'enquête sur le prix de revient des logements neufs est – dans son format actuel – peu adaptée au suivi des techniques de construction et au suivi de leur évolution : l'information collectée est fatalement limitée au contenu du questionnaire, et les innovations techniques ne peuvent être prises en compte dans celui-ci qu'avec un grand retard, après une phase de maturation au cours de laquelle l'innovation a fini par prouver sa pertinence en concernant une proportion de plus en plus importante des nouvelles constructions. Pour y remédier, on pourrait envisager, à terme, de demander aux entreprises non plus de remplir un questionnaire, mais de transmettre les principaux documents techniques et contractuels relatifs à l'opération de construction, à charge pour les statisticiens d'en extraire les données dont ils ont besoin. Cette façon de faire permettrait d'obtenir sur chaque construction échantillonnée une information beaucoup plus riche ; elle permettrait en outre de suivre le rythme de diffusion des innovations dès leur apparition, qu'il s'agisse d'innovations dans les matériaux employés ou dans les processus de construction<sup>55</sup>.

La charge de réponse qui en résulte pour les entreprises ne pourra rester raisonnable que si les deux conditions suivantes sont réunies :

- les documents techniques et contractuels sont archivés sous forme électronique et peuvent facilement être retrouvés dans les systèmes d'information des entreprises (dans le cas contraire la reproduction de documents papier serait coûteuse et fastidieuse pour elles),
- la taille desdits fichiers permet d'envisager leur transmission au SOeS par messagerie, par téléchargement (*upload*) sur un serveur FTP, ou à défaut par envoi postal d'un cédérom.

Du côté du service destinataire des informations (le SOeS a priori), cette façon de faire n'est envisageable que si les fichiers transmis ne sont pas dans des formats trop exotiques (ce qui peut poser problème pour les entreprises qui ont développé une informatique sur mesure, i.e. non basée sur des progiciels). Surtout, elle nécessite des moyens sensiblement plus importants, la lecture et l'analyse de documents non normalisés prenant beaucoup plus de temps que la simple saisie d'un questionnaire.

Une étude de faisabilité a été esquissée par le SOeS en 2009, sur le champ des maisons individuelles en secteur diffus, et du point de vue des entreprises. Le groupe de travail invite le SOeS à élargir cette étude de faisabilité (au champ couvert par les promoteurs) et à l'approfondir (en abordant les questions de coût, ainsi que les aspects organisationnels pour le SOeS). Dans le cas où cette étude conclurait à la faisabilité de cette démarche, le groupe de travail invite tous les partenaires potentiellement intéressés (CSTB, sous-direction « Qualité de la construction » de la DHUP, Ademe, etc.) à convenir des moyens humains et financiers à mettre en œuvre pour assurer sa réalisation.

**Recommandation n° 17 [SOeS] :** *étudier la faisabilité, pour l'enquête sur le prix de revient des logements neufs (PRLN), de l'option consistant à remplacer le questionnaire de l'enquête par la collecte – par voie électronique – des principaux documents techniques et contractuels relatifs aux projets de constructions échantillonnés.*

## 4.5. Suivi des marchés

### 4.5.1. Marché des logements anciens

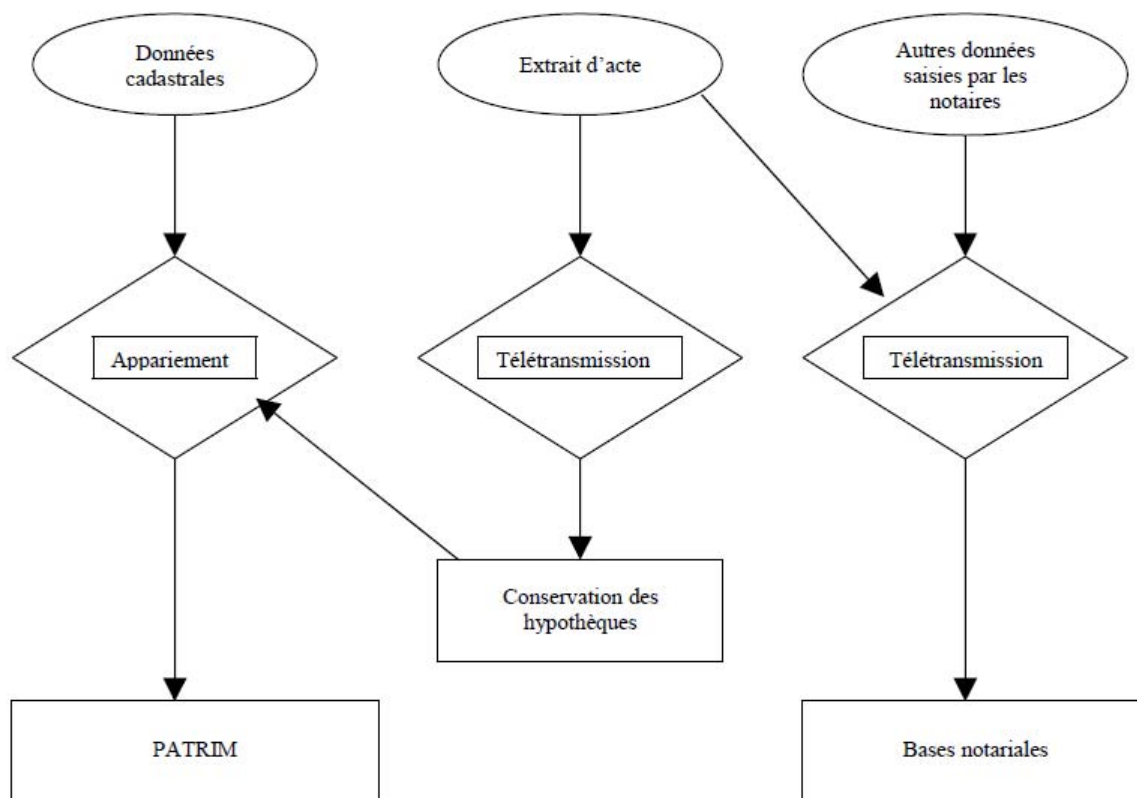
Le schéma ci-dessous illustre (à terme) la confection des bases notariales d'une part et de la base fiscale Patrim d'autre part (après la mise en production de Patrim, prévue pour septembre prochain). Les données de l'extrait d'acte (identité du vendeur et de l'acheteur, références du bien, prix) sont transmises d'un côté à la Conservation des Hypothèques, de l'autre aux bases notariales (Bien et Perval). Les notaires transmettent également aux bases notariales – mais pas à la conservation des hypothèques – des renseignements supplémentaires : caractéristiques du bien (notamment celles qui sont utiles au calcul des indices Notaires-Insee, comme l'étage, le nombre de pièces, la surface, la présence d'un ascenseur, le nombre de salles de bains, le standing de l'immeuble ...), catégorie socioprofessionnelle du vendeur et de l'acheteur, et références cadastrales. De son côté, la DGFIP

<sup>55</sup> Sous réserve que la description précise des techniques et des matériaux employés figurent dans les documents (techniques ou contractuels) collectés, ce que l'on a de bonnes raisons de supposer (l'une au moins des deux parties au contrat a intérêt à ce que la mention du nouveau procédé y figure explicitement).



procédera à un appariement des données de l'extrait d'acte avec des données cadastrales (notamment la référence cadastrale, mais il n'y aura toutefois pas la constructibilité du terrain, dans le cas d'un terrain nu).

A l'heure actuelle, la majeure partie des extraits d'acte fait l'objet d'une transmission par voie postale et non d'une télétransmission. A terme, seuls les actes les plus complexes devraient être transmis par voie postale, les autres actes étant télétransmis.



Au vu de ce schéma, pour suivre le marché des logements anciens, la piste des bases notariales apparaît au groupe de travail comme sensiblement plus prometteuse que la piste Patrim, à la fois pour un suivi conjoncturel et un suivi au niveau local. Pour ces deux usages, il ne suffit pas de connaître les prix des biens et leur localisation : il faut aussi connaître leur consistance et leurs caractéristiques, et éventuellement les caractéristiques de l'acheteur et du vendeur. Or si les bases notariales contiennent bien de tels renseignements, la base Patrim de la DGFIP, non opérationnelle à ce jour, sera sensiblement plus pauvre. Seul un appariement avec d'autres fichiers (fichier des propriétaires, fichier de la taxe d'habitation) permettrait de combler cette lacune ; or en l'absence de dispositions législatives autorisant un tel traitement, il n'est pas dans l'intention de la DGFIP de se lancer dans ce projet, qui du reste ne relève pas de ses missions de base<sup>56</sup>. Avec Patrim, la DGFIP n'entend en outre servir qu'un nombre limité de demandeurs, ceux énumérés par l'article L135-B du LPF, à savoir pour l'essentiel les collectivités locales et les personnes visées par une procédure d'expropriation, alors que d'autres personnes, à commencer par le simple particulier qui souhaite vendre ou acheter, peuvent être intéressés par de telles informations. Les services de la DGFIP procèdent toutefois à des vérifications des données transmises par les offices notariaux, à l'issue desquelles ils corrigent environ 10 % des données transmises. Ces corrections ne sont pas retournées aux offices notariaux.

<sup>56</sup> Les représentants du Syndicat national unifié des impôts (SNUI) que nous avons auditionnés se sont pour leur part prononcés en faveur d'un tel enrichissement de Patrim.

A l'inverse, la profession notariale a exprimé une volonté forte de consolider ses bases et d'en développer les potentialités. L'alimentation des bases notariales est obligatoire depuis le 17 janvier (cf. supra), ce qui dispense le groupe de travail de formuler une recommandation à ce sujet. Il reste toutefois une petite incertitude qu'il conviendra de lever dès que possible : un acheteur ou un vendeur peut-il se prévaloir de la déclaration Cnil relative aux bases notariales pour refuser que les renseignements le concernant ainsi que ceux concernant la mutation à laquelle il est partie soient intégrés aux bases notariales<sup>57</sup> ? La question est en cours d'examen par les services juridiques de la Chambre interdépartementale des notaires de Paris (CINP). Si la réponse est affirmative, il conviendra de prendre des dispositions pour faire en sorte qu'un acheteur ou un vendeur ne puisse pas s'opposer à l'alimentation des bases, quitte à prévoir que l'information le concernant ne puisse pas être rediffusée à certaines catégories de personnes. Il est clair toutefois aux yeux des membres du groupe de travail que la totalité de l'information (y compris l'information concernant les acheteurs et les vendeurs opposants) doit *a minima* être accessible à certains publics tels que les laboratoires de recherche universitaires et le CNRS, le service statistique public, le ministère chargé du logement et les collectivités locales. Sous cette seule réserve, les données contenues dans les bases notariales doivent être accessibles à tous, sans exclusive, qu'il s'agisse de particuliers, d'entreprises ou de services de l'État, sans que les uns et les autres n'aient à justifier d'un quelconque intérêt à y accéder. Accessible à tous ne signifie pas gratuit, car la constitution d'une base de données à un coût : le groupe de travail invite la puissance publique et la profession notariale à convenir d'une grille de tarification simple et claire, la même pour l'Île-de-France et pour la province, conforme aux principes édictés par l'article 15 de la loi 78-753, qui tout à la fois ne constitue pas un obstacle disproportionné à l'accès à l'information et qui assure la viabilité du « modèle économique » des bases notariales.

Le groupe de travail préconise une collaboration plus étroite entre Patrim et les bases notariales, puisqu'elles se nourrissent des mêmes sources, les actes notariaux. En particulier, il serait souhaitable que les corrections apportées sur les données notariales par les services fiscaux soient retournées, sous une forme électronique et selon un protocole normalisé, aux offices notariaux ou, de façon centralisée, aux bases Bien et Perval. De la sorte, les deux sources seraient au même niveau de qualité pour les données qu'elles partagent. Ainsi l'offre d'informations combinerait de façon cohérente :

- d'une part une information relativement sommaire, mais gratuite, correspondant à la stricte application de la loi, et qui pourrait suffire à répondre aux demandes les plus simples formulées par les collectivités locales (volume et prix des transactions selon les types de logement et, pour les terrains, leur localisation, éventuellement fine),
- d'autre part, afin de répondre aux exigences d'analyses plus détaillées, notamment sur la consistance des biens et les caractéristiques des acheteurs et des vendeurs, des bases notariales à accès payant, ouvert à un plus large public, et dont les perspectives d'enrichissement sont sans doute supérieures.

**Recommandation n° 18 [CINP, Conseil supérieur du notariat] : généraliser la télétransmission des actes, à l'exception des actes les plus complexes.**

**Recommandation n° 19 [CINP, Conseil supérieur du notariat, Direction des affaires civiles et du Sceau, ministère chargé du logement] : sous réserve des dispositions législatives en vigueur, permettre à tous d'accéder dans les mêmes conditions – notamment tarifaires - aux données des bases notariales ainsi qu'aux résultats statistiques qui en sont issus.**

L'exhaustivité des bases notariales devrait permettre de procéder à un décompte du nombre réel de transactions, et non plus une estimation comme à présent. Les indicateurs de volume des transactions devraient y gagner en précision, y compris dans une optique conjoncturelle. Un indicateur avancé du nombre de mutations pourrait d'ailleurs peut-être être estimé à partir du flux des télé-

57 On rappelle que les noms et prénoms des acheteurs ne sont pas saisis. L'adresse, elle, est saisie et intégrée aux bases.

réquisitions adressées par les études aux Conservations des hypothèques. Le groupe de travail invite la société Perval à mener des investigations méthodologiques en ce sens<sup>58</sup>.

Pour enrichir le contenu des bases notariales, il serait d'un grand intérêt que les notaires saisissent les résultats des diagnostics techniques obligatoires, notamment le Diagnostic de performance énergétique (DPE). Le groupe de travail recommande l'introduction de cette information dans les bases.

**Recommandation n° 20 [CINP et CSN] : enrichir les bases notariales relatives aux mutations des résultats des diagnostics techniques obligatoires, notamment du diagnostic de performance énergétique.**

Une autre façon de les enrichir est de procéder à des appariements, avec des bases de données géographiques. Les bases Bien et Perval sont déjà géo-localisées (elles contiennent non seulement l'adresse du bien mais aussi les références cadastrales et les coordonnées Lambert), et les notaires les enrichissent progressivement de variables de contexte, par exemple des variables de proximité à certains équipements. Le groupe de travail encourage vivement les notaires à poursuivre dans la voie d'un enrichissement des bases, par exemple avec des variables climatiques, des variables caractérisant le niveau de vie moyen de la population locale, ou encore les informations qui figurent dans la base permanente des équipements de l'Insee. Adjoindre de tels renseignements permettra de cerner de manière plus précise les déterminants des prix des logements, et donc aussi d'asseoir les expertises immobilières sur des bases plus solides, c'est en fin de compte l'intérêt bien compris de tous.

Les bases notariales souffrent jusqu'à présent d'une réactivité insuffisante. Une solution, pour y remédier, consisterait à y intégrer de l'information provenant d'avant-contrats (promesses et compromis de vente). Une partie des avant-contrats est signée par devant notaire, et lorsqu'il est signé sous seing privé, en présence d'un agent immobilier, ce dernier a tout intérêt à le transmettre sans délai au notaire car l'agent immobilier n'est pas en droit de percevoir sa commission tant que cela n'est pas fait. Deux stratégies sont a priori envisageables : la première consiste à procéder à une première saisie lors de l'arrivée en étude de l'avant-contrat puis à mettre à jour et compléter l'information une fois l'acte authentique signé, la seconde stratégie consiste à mettre sur pied deux chaînes distinctes, l'une pour les avant-contrats et l'autre pour les actes définitifs. La seconde stratégie présente l'inconvénient de nécessiter une double saisie des informations, la première celui de nécessiter des développements informatiques un peu plus lourds<sup>59</sup>. La CINP privilégie la première stratégie : l'intention de la CINP est de la mettre en œuvre d'ici quelques mois au sein d'un panel d'études volontaires, représentatif des études franciliennes, puis de l'étendre progressivement à l'ensemble des études franciliennes. Ce dispositif devrait permettre à la CINP de produire un indice avancé sur l'Île-de-France à compter du début de l'année 2011 (sur la base d'environ 5000 avant-contrats saisis par trimestre initialement), compte tenu des délais nécessaires pour procéder aux développements informatiques.

Le groupe de travail considère lui aussi que la première stratégie est préférable compte tenu de son impact plus réduit (très réduit, puisque l'information est à saisir tôt ou tard) sur la charge de travail des études, ce qui est un élément crucial à prendre en considération pour assurer le succès de l'opération. Il recommande la généralisation progressive de cette stratégie à l'ensemble des études d'Île-de-France et de province, en s'appuyant au départ sur un échantillon représentatif d'études volontaires,

---

58 Nota : pour la CINP, la question ne se pose pas vraiment, car elle mène une enquête régulière de dénombrement des actes (par types d'actes) auprès des études.

59 Les logiciels de rédaction d'actes dont disposent les études sont des progiciels édités par des sociétés privées. Il y a environ une dizaine d'éditeurs sur ce marché. Ces logiciels font l'objet d'une certification de la part des instances du notariat. L'une des fonctionnalités qui est exigée est de permettre la télé-transmission d'informations contenues dans l'acte, d'une part à la Conservation des hypothèques, d'autre part à Bien et Perval. Tels qu'ils fonctionnent à présent, les logiciels ne peuvent procéder à la télé-transmission qu'une fois l'acte signé. Pour alimenter une base à partir d'avant-contrats, il est nécessaire de permettre une télé-transmission à Bien et Perval plus précocement, dès que l'information relative à l'avant-contrat a été saisie. Dans le cas de la première stratégie, il faut en outre être en mesure de repérer et de traiter les doublons correspondant à l'avant-contrat et à l'acte authentique d'une même transaction.

de manière à être en mesure de publier un indice avancé pour l'ensemble de la France métropolitaine dès le second semestre 2011.

**Recommandation n° 21 [CINP, Perval, avec l'appui du Conseil scientifique des indices notaires-Insee] : exploiter un échantillon représentatif d'avant-contrats de vente, pour calculer à partir du premier semestre 2011 des indices avancés de l'évolution des prix des logements anciens, sur l'Île-de-France d'abord, sur l'ensemble de la France ensuite.**

Encadré n°5 : que peut-on attendre d'un observatoire privé fédéré ?

La mise en commun de données provenant de plusieurs observatoires privés est un objectif a priori sympathique mais qui se heurte à plusieurs difficultés.

Tout d'abord, chacun ayant adopté des nomenclatures différentes, les informations fournies ne sont pas spontanément comparables. Or l'expérience prouve qu'il est très difficile de faire converger des systèmes d'information conçus de manière indépendante<sup>60</sup>.

Ensuite, pour couvrir l'ensemble du marché, un tel observatoire devrait intégrer à la fois des transactions réalisées par agences et des transactions réalisées de particulier à particulier. Or si les réseaux d'agence peuvent connaître le prix après négociation (encore faut-il que cette information soit bien saisie dans leur système d'information), les journaux de petites annonces ne connaissent en principe que le prix affiché au départ par l'annonceur, et ne sont pas forcément informés de la conclusion de l'affaire. Certains supports demandent aux annonceurs de leur fournir un retour d'information<sup>61</sup>, mais il y a fort à parier qu'au sein des répondants, sont sur-représentés ceux qui ont pu conclure l'affaire sans (trop) revoir leurs prétentions, plus satisfaits que les autres du service qui a été mis à leur disposition, de sorte qu'une telle base risque de présenter un biais dans son alimentation.

Enfin, quand bien on serait en mesure de rassembler des références provenant d'agences immobilières et d'autres références relatives à des transactions de particulier à particulier, sur quelles bases pourrait-on attribuer des pondérations aux unes et autres, pour le calcul d'un indice global ? Il n'y a nulle part d'information conjoncturelle sur la répartition des transactions selon le mode de mise en relation de l'acheteur et du vendeur.

Toutes ces raisons conduisent le groupe de travail à considérer que la piste des bases notariales constitue pour le suivi du marché des logements anciens une piste incomparablement plus prometteuse que celle d'un hypothétique observatoire fédérant - sans garantie de la cohérence de l'ensemble - diverses bases constituées ici ou là.

La question de la périodicité des indices a été évoquée par le groupe de travail. Dans l'absolu, bien sûr, toutes choses égales par ailleurs, des indices mensuels sont préférables à des indices trimestriels. Mais produire des indices mensuels nécessite des moyens humains plus importants (trois fois plus de publications à rédiger, contraintes fortes sur les dates de congés possibles pour les agents en charge de la vérification des bases et du calcul des indices), et leur précision est moindre puisque leur calcul repose sur un nombre d'observations trois fois plus faible (d'où un écart-type 1,73 fois plus important). Sans méconnaître l'intérêt d'indices mensuels, le groupe de travail estime que la priorité doit être accordée à une consolidation des indices trimestriels, notamment une plus grande réactivité de ceux-ci.

Enfin, comme on peut se demander si les anticipations de prix sur le marché du logement ne sont pas – au moins en partie - auto-réalisatrices, il ne serait pas inutile, à la fois pour la recherche et dans une optique conjoncturelle, de disposer d'une mesure des anticipations de prix des logements par les ménages. Cela pourrait se faire en introduisant une question à ce sujet dans l'enquête mensuelle de conjoncture auprès des ménages (enquête Camme). Par ailleurs, une enquête complémentaire (20 questions) à l'enquête Camme pourrait être consacrée à ce thème pour mieux cerner les déterminants à l'œuvre, pour appréhender le degré de connaissance des ménages en matière d'évolution passée

60 Dans un autre domaine, a priori davantage normalisé, l'exemple des fichiers départementaux des demandeurs de logements sociaux illustre cela de manière très claire (Prevot et Schmit, 2008).

61 A notre connaissance, c'est notamment le cas du journal « De particulier à particulier ».

des prix de l'immobilier, pour voir si ce degré d'expertise est différent selon que le ménage envisage ou pas un achat ou une vente immobilière à court terme, etc.

**Recommandation n° 22 [Insee] :** ajouter, dans l'enquête de conjoncture mensuelle auprès des ménages de l'Insee (enquête Camme), une question relative aux anticipations de prix des ménages en matière de logement.

#### 4.5.2. Marché des logements neufs

Le groupe de travail recommande que le champ de l'enquête ECLN soit progressivement élargi, pour inclure les ventes en l'état futur d'achèvement (Vefa) à des organismes HLM, les ventes à des particuliers en TVA à taux réduit, ainsi que les résidences avec services, en identifiant bien chacune de ces composantes afin de préserver la continuité des séries. Il souhaite aussi et surtout que soit engagée par la FPC et le SOeS - devant le Comité du secret statistique - la procédure visant à lever autant que faire se peut le secret sur l'enquête.

**Recommandation n° 23 [SOeS] :** élargir progressivement l'enquête sur la commercialisation des logements neufs à plusieurs segments non couverts : ventes en l'état futur d'achèvement à des organismes HLM, ventes à des particuliers au taux de TVA réduit, résidences avec services. Le SOeS, la DHUP et la fédération des promoteurs-constructeurs sont invités à étudier les possibilités d'élargir les règles de diffusion des résultats de l'enquête.

L'enquête ECLN semble par ailleurs en mesure de fournir la matière au calcul d'un indice de prix des logements neufs (incluant le prix du terrain d'assise), il y a à ce sujet des demandes communautaires à satisfaire. L'Insee a démarré les réflexions méthodologiques en vue de la production d'un tel indice.

**Recommandation n° 24 [Insee] :** poursuivre les réflexions méthodologiques en vue de la production d'un indice du prix des logements neufs à partir des données de l'enquête de commercialisation des logements neufs (ECLN), conformément aux recommandations communautaires à ce sujet.

Le groupe recommande enfin que l'administration fiscale saisisse, ou offre à la DHUP la faculté de saisir ou faire saisir, les déclarations d'engagement locatif des investisseurs aidés par un dispositif fiscal du type Robien ou Scellier. On pourrait imaginer que les déclarations des investisseurs, au lieu d'être adressées au centre des impôts du ressort de leur domicile, soient centralisées par la DGFIP et scannées (ou directement saisies), pour être mises par voie électronique à la disposition d'une part du centre des impôts du contribuable et d'autre part de l'administration du logement.

**Recommandation n° 25 [DGFIP, DHUP] :** mettre en place un fichier des déclarations d'engagement locatif des investisseurs recourant à un dispositif fiscal d'aide. Ceci nécessitera la saisie de documents fiscaux et leur exploitation statistique.

#### 4.5.3. Marché locatif privé

Le groupe de travail recommande que les résultats de l'enquête Loyers et Charges de l'Insee, au niveau national, fassent l'objet d'une diffusion plus large. Pour les besoins à un niveau territorial plus fin, le groupe ne saurait recommander une collecte généralisée sur les loyers du parc locatif privé (cf. supra.) ; il préconise de recourir à la méthode des petits domaines pour estimer des loyers de référence.

**Recommandation n° 26 [Insee] :** diffuser chaque trimestre dans la collection « Informations-Rapides » les résultats de l'enquête Loyers & Charges.

Afin d'améliorer la fiabilité des données collectées sur la surface des logements loués, qui serait peut-être parfois surestimée lorsqu'elle repose sur les dires des bailleurs, dans les différentes sources publiques ou privées, l'idée de rendre obligatoire, lors de la signature de tout nouveau bail, une certification dite « Loi Carrez » de la surface a été évoquée par Gilles Pouzin. Le groupe de travail considère majoritairement que le gain en précision sur la mesure des surfaces qui en résulterait n'est probablement pas suffisant pour justifier d'imposer aux bailleurs cette sujétion supplémentaire dont l'objet dépasse du reste très largement le cadre de la statistique.

Pour ce qui est de la connaissance des loyers au niveau local, le groupe de travail préconise le recours à la méthode des petits domaines (cf. 4.2.3. supra.). La réalisation d'une enquête visant à satisfaire cet objectif est à proscrire : une telle enquête est selon toute vraisemblance irréalisable, et quand bien même elle le serait, son coût s'avèrerait prohibitif. Les bases existantes (Olap et Clameur) relèvent – si leurs producteurs le souhaitent – de la procédure d'étalonnage évoquée au paragraphe 4.1.2. De son côté, la statistique publique devrait logiquement réserver les concours financiers qu'elle apporte aux organismes qui ont répondu à cette exigence de transparence.

#### **4.6. Le foncier et l'usage des sols**

L'obligation pour les notaires d'alimenter les bases notariales concerne aussi les mutations de terrains. Davantage encore que pour les mutations de logements, compte tenu du faible nombre de mutations en jeu, il est crucial que l'acheteur et le vendeur ne puissent pas s'opposer à ce que l'information concernant leur mutation figure dans les bases, quitte à ce que cette information ne soit rediffusée ensuite qu'à des publics bien précis.

Le prix d'un terrain n'a de sens qu'au regard de la constructibilité de celui-ci. Or l'information sur la constructibilité ne se résume pas aisément, tant peuvent être variées les sujétions imposées par les documents d'urbanisme : coefficient d'occupation des sols (COS), hauteurs maximales des constructions, règles relatives à la mitoyenneté, règles d'alignement et de retrait des bâtiments par rapport à la voie publique, servitudes de passage, servitudes *non aedificandi* ... Les bases notariales ne comprennent pas un tel détail d'information<sup>62</sup>. Il n'existe pas de base centralisant les règles d'urbanisme adoptées par les 36 570 communes et il n'apparaîtrait pas raisonnable de leur imposer d'alimenter une telle base.

Pour ce qui est de la constructibilité des terrains, le groupe de travail estime que l'enrichissement des bases notariales relève d'un travail en partenariat entre Perval et Bien d'une part et les collectivités locales d'autre part. La DHUP et la DGCL pourraient favoriser l'émergence et le développement de tels partenariats en définissant au niveau national en concertation avec Perval et Bien un accord-cadre qui préciserait les informations à fournir par chacune des parties (la commune d'une part, Perval ou Bien d'autre part) ainsi que les conditions financières à l'enrichissement des bases et à la réutilisation ultérieure des données. Pour ce qui est des aspects tarifaires, cet accord-cadre doit naturellement s'inscrire dans les grandes lignes définies par l'article 15 de la loi 78-753.

Par ailleurs, il serait souhaitable que les données notariales intègrent les informations sur les plus-values foncières qui figurent dans les actes relatifs aux transactions.

**Recommandation n° 27 [DHUP, DGCL, CINP et CSN] :** les conditions de réalisation de l'enrichissement des bases notariales par des données sur la constructibilité des terrains dans un cadre partenarial entre la profession notariale d'une part et les collectivités locales d'autre part doivent faire l'objet d'un accord-cadre entre la direction générale des collectivités locales (DGCL) et le ministère de l'écologie d'une part et la profession notariale d'autre part, dans le respect de la législation en vigueur, notamment la loi n°78-753 du 17 juillet 1978.

---

62 La base fiscale des mutations « Patrim » non plus d'ailleurs.

## Références

COMBY Joseph (2009) : « Les six marchés fonciers – une approche des logiques de formation de la valeur », L'observateur de l'immobilier, n°75 ;

[Commission des comptes du logement \(2010\) : « Compte du logement – Premiers résultats 2009 et compte du logement 2008 », Ministère de l'écologie, CGDD-SoeS, collection Références ;](#)

DIEWERT W. Erwin (2009) : "The Paris OECD-IMF Workshop on Real Estate Price Indexes: Conclusions and Future Directions", in W.E. Diewert, B.M. Balk, D. Fixler, K.J. Fox and A.O. Nakamura (2009), "Price and Productivity Measurement: Volume 1 -- Housing". pp. 87-116, Trafford Press;

[FRIGGIT Jacques \(2007\) : «Le nombre de transactions de logements anciens», Études Foncières, n°126 ;](#)

[GOUX Dominique and Eric MAURIN \(2005\): «The Effect of Overcrowded Housing on Children's Performance at School», Journal of Public Economics, vol.89, no 5-6, 797-819;](#)

[HENDEL Igal, Aviv NEVO and François ORTOLA-MAGNÉ \(2009\): «The Relative Performance of Real Estate Marketing Platforms: MLS versus FSBOMadison.com», American Economic Review, Vol. 99, n°5, pp. 1878-1898;](#)

[Insee \(2005\) : « Les indices Notaires Insee de prix des logements anciens », Insee-Méthodes n°111 ;](#)

[JACQUOT Alain \(2006\) : « Cinquante ans d'évolution des conditions de logement des ménages », in Données sociales : La société française - Édition 2006, pp. 467-473 ;](#)

[JACQUOT Alain \(2007\) : « La demande potentielle de logements : un chiffrage à l'horizon 2020 », Notes de synthèse du SESP, n°165, pp. 41-48 ;](#)

[JOIGNY Michèle et Jacques FRIGGIT \(2008\) : Fonctions et organisation des cellules "logement - construction" des services déconcentrés du MEEDDAT. Rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable \(CGEDD\) ;](#)

KOEPP Paul et Yves CORVAISIER (1995) : « Les statistiques sur le logement », Rapport du Cnis, n°23 ;

[LEVITT Steven and Chad SYVERSON: «Market Distortions when Agents are Better Informed: A Theoretical and Empirical Exploration of the Value of Information in Real Estate Transactions», NBER Working Paper;](#)

[MARPSAT Maryse \(sous la direction de\) \(2009\) : «Les situations marginales par rapport au logement : méthodes et sources statistiques publiques ; document de travail n° F0903 de la direction des statistiques démographiques et sociales de l'Insee ;](#)

[MINODIER Christelle \(2006\) : « Vers une nouvelle mesure de l'intensité de peuplement des logements », Insee, Document de travail n°F0607 ;](#)

[NICOL Christian et François FABRE \(1979\) : « Les logements vacants ne sont pas tous disponibles », Economie et Statistique, Vol. 107, n°1, pp. 53-63 ;](#)

[PREVOT Marc et Philippe SCHMIT \(2008\) : « Logement social : du numéro unique à la demande unique », rapport du CGEDD ;](#)

QUANTIN C., BOUZELAT H. , ALLAERT F. A., BENHAMICHE A. M., FAIVRE J., DUSSERRE L. (1998) : "Automatic record hash coding and linkage for epidemiological follow-up data confidentiality", Methods of information in medicine, vol. 37, n°3, pp. 271-277;

REBOURG Muriel (2000) : « Les prolongements de l'obligation alimentaire : obligation d'entretien et obligation naturelle », in « Obligation alimentaire et solidarités familiales. Entre droit civil, protection sociale et réalités familiales » (sous la direction de Luc-Henry Choquet et Isabelle Sayn), L.G.D.J. ;

RENARD Yvonick, Gérard LANG et Raoul DEPOUTOT (2002) : « Le secret statistique concernant les entreprises : situation 2000 et perspectives d'évolution », rapport du Cnis.





## Annexe n°1 : lettre de mission adressée à M. Jean-Pierre Duport, président du Cnis, par Mme Lagarde et MM. Borloo et Apparou



LE MINISTRE D'ETAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE,  
DE L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE  
ET DE LA MER, EN CHARGE DES TECHNOLOGIES  
VERTES ET DES NEGOCIATIONS SUR LE CLIMAT

LE SECRETAIRE D'ETAT, CHARGE DU LOGEMENT  
ET DE L'URBANISME

LE MINISTRE DE L'ECONOMIE, DE L'INDUSTRIE  
ET DE L'EMPLOI

Paris, le 20 AOUT 2009

Monsieur le Président,

Les secteurs de l'immobilier et de la construction occupent une place centrale dans notre économie. Ils représentent une composante importante des choix d'investissement des ménages et des entreprises. Ils font l'objet de nombreuses politiques publiques du Gouvernement.

Face à de tels enjeux, les statistiques qui permettent d'en analyser les évolutions conjoncturelles doivent être les plus objectives possibles.

La qualité des données produites par le service statistique public dans ces domaines est aujourd'hui déjà élevée. L'Insee a ainsi conduit des travaux en collaboration avec les notaires qui ont sensiblement amélioré la qualité du suivi conjoncturel des prix des logements. Néanmoins, d'autres indicateurs de prix dans l'immobilier existent et bénéficient parfois d'une large audience alors même que leur qualité et leur pertinence font débat.

Les statistiques relatives à l'immobilier ou à la construction ne sont par ailleurs pas toujours produites ou publiées de façon suffisamment coordonnée. Cet émiettement ne facilite pas l'analyse conjoncturelle. Il peut nuire à la lisibilité des statistiques et à leur comparabilité.

Au total, la transparence du suivi statistique conjoncturel des secteurs de l'immobilier et de la construction semble encore pouvoir être améliorée. Elle constitue un élément essentiel du pilotage des politiques publiques associées et un facteur d'amélioration du fonctionnement des marchés.

Dans ce contexte, nous souhaiterions que le Conseil national de l'information statistique formule des propositions pour améliorer la qualité statistique et la diffusion du suivi conjoncturel des secteurs de l'immobilier et de la construction.

Monsieur Jean-Pierre DUPORT  
Président du Conseil national de l'information statistique  
INSEE – Timbre D130  
18 Boulevard Adolphe Pinard  
75675 Paris Cedex 14

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE  
DES FINANCES ET DE L'EMPLOI

Nous serions, en particulier, intéressés par les recommandations que pourrait formuler le Cnis sur les points suivants :

- l'utilisation des différents indices de prix existant aujourd'hui pour les logements anciens ;
- les marges de progrès ouvertes par les travaux communautaires sur le suivi statistique des prix des logements neufs ;
- les modalités de diffusion du suivi conjoncturel des loyers en vue d'augmenter la visibilité des données disponibles en la matière ;
- les informations relatives au fonctionnement du marché de l'immobilier telles que les stocks de logements invendus dans le neuf comme dans l'ancien, les délais d'écoulement de ces stocks... ;
- les statistiques concernant la capacité de financement des ménages et l'utilisation des crédits logement.

Nous souhaitons que ces recommandations nous soient remises, ainsi qu'au service public statistique, avant la fin de l'année 2009.

Nous vous prions de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de notre considération distinguée.



Jean-Louis BORLOO

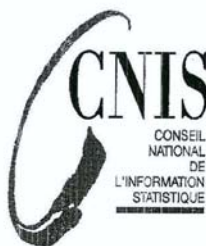


Christine LAGARDE



Benoist APPARU

## Annexe n°2 : courrier adressé par M. Jean-Pierre Duport, président du Cnis, à M. Bernard Vorms



Paris, le 25 septembre 2009 - n°252/D130

Monsieur le directeur général, *mon cher Bernard,*

Mr. Jean-Louis Borloo, Mme Christine Lagarde et Mr. Benoist Apparu m'ont demandé, en tant que Président du Conseil national de l'information statistique, de formuler des propositions pour améliorer la qualité statistique et la diffusion du suivi conjoncturel des secteurs de l'immobilier et de la construction. Vous trouverez leur lettre de mission en annexe.

Je vous remercie d'avoir accepté de prendre la présidence du groupe de travail que j'ai décidé de mettre rapidement en place pour élaborer les propositions que le Cnis pourra formuler. J'y suis très sensible.

Il vous appartient en particulier de dresser la liste des statistiques dont il convient de disposer, tant pour la conduite des politiques publiques que pour l'information des acteurs du secteur du logement, d'identifier les carences éventuelles et d'évaluer la qualité des données existantes, qu'elles soient publiques ou qu'elles résultent d'initiatives privées.

Les recommandations porteront sur la façon de répondre aux besoins non satisfaits et de préciser les exigences que doit formuler la puissance publique à l'égard des producteurs de données auxquels elle apporte sa caution. Elles accorderont une attention particulière à la question de la diffusion de l'information, de sorte que la différence puisse être faite entre une information fiable et celle dont l'objet est de servir de support à la défense légitime d'intérêts particuliers, voire à la publicité rédactionnelle.

Il serait souhaitable qu'un premier rapport soit présenté à la réunion du bureau du Cnis le 17 décembre 2009.

Jean-Louis Lhéritier, chef du département des prix à la consommation, des ressources et des conditions de vie des ménages à l'Insee et Alain Jacquot, sous directeur au Service de l'Observation et des Statistiques du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer seront les rapporteurs de ce groupe. Le secrétariat du Cnis est également à votre disposition.

PJ : lettre de mission

.../...

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

SECRETARIAT GÉNÉRAL DU CNIS : INSEE, TIMBRE D130 - 18 BD ADOL-PHE PINARD - 75675 PARIS CEDEX 14 - TÉL : 01 41 17 52 62 - TÉLÉCOPIEUR : 01 41 17 55 41 - www.cnis.fr

Je vous donne mon accord pour que le groupe de travail soit constitué des personnes suivantes :

- Anne Guillou, Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, Charles Sarrazin, Direction générale du trésor et de la politique économique du ministère de l'économie, de l'industrie et de l'emploi ; au titre de l'administration,
- François Durin, directeur de caisses de retraite,
- Sabine Baietto-Besson, Agence nationale de l'habitat (ANAH), au titre des agences publiques
- Christian Nicol, Ville de Paris au titre des collectivités locales,
- Dominique Hoorens, Union sociale pour l'habitat (UHS), Patrick Duchateau, Fédération française du bâtiment, Gérard de Lavernée, Medef, Daniel Gabrielli, Banque de France pour les acteurs professionnels
- Jean-Luc Behro, CFDT, pour les organisations syndicales,
- Julien Damon, Institut d'études politiques de Paris, Jean-Claude Driant, Institut d'urbanisme de Paris (Université de Paris 12), Frédéric Gilli, Institut d'études politiques de Paris.

Il est possible que d'autres membres du bureau du Cnis expriment le souhait de participer à ce groupe. Je ne manquerais pas de vous en informer. Vous pourrez bien entendu, intégrer dans ce groupe ou entendre en audition, les personnalités dont la compétence vous paraîtrait nécessaire à l'aboutissement de vos travaux.

Je me réjouis de cette collaboration et ne manquerais pas de suivre vos réflexions avec intérêt. Tout en vous renouvelant mes remerciements pour votre accord, je vous prie de croire, Monsieur le Directeur général, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Le président du Cnis



Jean-Pierre DUPORT

Monsieur Bernard VORMS  
Directeur général de l'Agence nationale pour l'information sur le logement  
2 boulevard Saint-Martin  
75010 PARIS

## Annexe n°3 : liste des personnes auditionnées

(par ordre chronologique)

| Nom Prénom                 | Institution  |
|----------------------------|--|
| TAFFIN Claude              | Banque mondiale  |
| RENARD Vincent             | Laboratoire d'économétrie Polytechnique  |
| DUPERRET Dominique         | Union des maisons françaises   |
| CARON André                | Caron Marketing  |
| COMBY Joseph               | Consultant, anciennement Adef  |
| SPIBERG Pierre             | Perval   |
| MASSONNET Sandra           |  |
| STOCKER Patrick            | Fédération bancaire française  |
| COLOOS Bernard             | Fédération française du bâtiment   |
| DUCHATEAU Patrick          |  |
| CHAPEAUX Loïc              |  |
| EVEN Karl                  | Service de l'observation et des statistiques   |
| PRANDI Geneviève           | Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne                                    |
| ARNOUX Jean-Michel         | Service de l'observation et des statistiques   |
| GREPINET Patrick           | Mission interministérielle d'inspection du logement social                               |
| TIBERGHIEEN Frédéric       | Conseil d'État   |
| PIETTE Paulette            | Chambre interdépartementale des notaires de Paris et Paris-Notaires-Services (Base Bien) |
| DAVID Alain                |  |
| LAFERRERE Anne             | Insee  |
| DE RICOLFIS François       | Société de gestion du fonds de garantie de l'accession sociale                           |
| SOUCHE Pierre              |  |
| ROUGERIE Catherine         | Insee  |
| GREGOIR Stéphane           | Edhec  |
| KASZYNSKI Marc             | Adef et Établissement public foncier du Nord-Pas-de-Calais                               |
| PALLINCOURT René           | Fnaim  |
| THOUVENIN Nicolas          |  |
| GERBER Caroline            | Adef   |
| HUMBERT Jean-François (Me) | Chambre interdépartementale des notaires de Paris  |
| LEFEBVRE Christian (Me)    |  |
| JOUBERT Alain              |  |
| DOUTRELIGNE Patrick        | Fondation Abbé Pierre  |
| ROBERT Christophe          |  |
| FOURNIER Jean-Louis        | Communauté urbaine de Bordeaux   |
| DANIEL Louis               | Direction des services fiscaux de la Gironde   |
| THIEBAUT Dominique         | Nouvel Observateur   |
| ALEGRET Laurent            | France Domaines  |
| PARIS Olivier              | ObsImmo  |

|  |  |
|--|--|
| STOLTZ Philippe  | BNP Paribas  |
| BUZY-CAZAUX Henri  | École supérieure des professions immobilières                  |
| SIMON Arnaud<br>DE LAFOND Sébastien                        | Meilleursagents.com  |
| PIGEON Marc<br>DU CHESNE Françoise                         | Fédération des promoteurs-constructeurs                        |
| MARTY Guy  | Institut de l'épargne immobilière et foncière                  |
| RIEUSSEC François<br>MESCHERIAKOFF Valéry                  | Syndicat national des aménageurs-lotisseurs                    |
| PREVOT Marc  | Conseil général de l'environnement et du développement durable |
| HERBERT Béatrice   | Agence nationale d'information sur le logement                 |
| BOSVIEUX Jean  | Agence nationale d'information sur le logement                 |
| FRIGGIT Jacques  | Conseil général de l'environnement et du développement durable |
| CREPON Etienne   | Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages         |
| DREZET Vincent<br>HABOUZIT Denis                           | Syndicat national unifié des impôts                            |
| DUFANT Thierry<br>NION Frédérique                          | Direction générale des finances publiques                      |
| BUORD Emmanuelle   | Brest-métropole  |
| ANJORAS Arnaud<br>ESCOBAR Laurent                          | Adequation   |
| ROUGE Michel   | Grand Lyon   |
| GABRIELLI Daniel   | Banque de France   |
| BONNET Xavier<br>JESSUA Emmanuel                           | Direction générale du trésor et de la politique économique     |
| PARIS Hélène<br>FOURCADE Nathalie<br>DEBRAS Brigitte       | Caisse nationale des allocations familiales                    |
| SCHWEITZER François-Xavier<br>MOLLET Anne<br>MOUREY Julien | Nexity   |
| MOUILLART Michel   | Université Paris X Nanterre                                    |
| DELPECH Claire   | Association des communautés de France                          |
| LE GLEAU Jean-Pierre                                       | Insee  |
| LALLET Alexandre   | Conseil d'État et Cada   |

## Annexe n°4 : liste des sigles utilisés

|       |  |
|-------|--|
| AdCF  | Assemblée des communautés de France  |
| Adef  | Association des études foncières   |
| Ademe | Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie                   |
| Adil  | Agence départementale d'information sur le logement                        |
| Anah  | Agence nationale de l'habitat  |
| Anil  | Agence nationale d'information sur le logement                             |
| ASP   | Autorité de la statistique publique  |
| BDF   | Banque de France   |
| BPE   | Base permanente des équipements  |
| Cada  | Commission d'accès aux documents administratifs (Loi 78-753 du 17.07.1978) |
| Caf   | Caisse des allocations familiales  |
| CASD  | Centre d'accès sécurisé distant  |
| CBP   | Code des bonnes pratiques de la statistique européenne                     |
| CCH   | code de la construction et de l'habitation                                 |
| Ceren | Centre d'études et de recherche sur l'énergie                              |
| CGDD  | Commissariat général au développement durable du ministère de l'écologie   |
| CGEDD | Conseil général de l'environnement et du développement durable             |
| CGI   | Code général des impôts  |
| CGPC  | Ex-Conseil général des ponts et chaussées                                  |
| CINP  | Chambre interdépartementale des notaires de Paris                          |
| CLC   | <i>Corine Land Cover</i>   |
| Cnaf  | Caisse nationale des allocations familiales                                |
| Cnil  | Commission nationale de l'informatique et des libertés                     |
| Cnis  | Conseil national de l'information statistique                              |
| COV   | Composés organiques volatils   |
| CSL   | Compte satellite du logement   |
| CSN   | Conseil supérieur du notariat  |
| CUB   | Communauté urbaine de Bordeaux   |
| DAACT | Déclaration attestant l'achèvement et la conformité des travaux            |
| DADS  | Déclarations annuelles de données sociales                                 |
| Datar | Délégation à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale     |
| DDE   | Direction départementale de l'équipement                                   |
| DDT   | Direction départementale des territoires                                   |

|       |  |
|-------|--|
| DGALN | Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature                       |
| DGCL  | Direction générale des collectivités locales   |
| DGEMP | Ex-Direction générale de l'énergie et des matières premières                           |
| DGFIP | Direction générale des finances publiques (ministère du budget et des comptes publics) |
| DGUHC | Ex-Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction               |
| DHUP  | Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages                                 |
| DOC   | Déclaration d'ouverture de chantier  |
| DPE   | Diagnostic de performance énergétique  |
| DRE   | Direction régionale de l'équipement  |
| Dreal | Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement                |
| DSF   | Direction des services fiscaux   |
| EAE   | Enquête annuelle d'entreprise  |
| ECLN  | Enquête sur la commercialisation des logements neufs                                   |
| EDP   | Echantillon démographique permanent  |
| EPA   | Établissement public à caractère administratif   |
| EPF   | Établissement public foncier   |
| Epic  | Établissement public à caractère industriel et commercial                              |
| EPLS  | Enquête sur le parc locatif social   |
| EPST  | Établissement public à caractère scientifique et technique                             |
| EPTB  | Enquête sur le prix des terrains à bâtir   |
| ESA   | Enquête sectorielle annuelle   |
| ESPI  | École supérieure des professions immobilières  |
| FAP   | Fondation Abbé-Pierre  |
| FBF   | Fédération bancaire française  |
| FFB   | Fédération française du bâtiment   |
| FEPL  | Fédération des entreprises publiques locales   |
| FMI   | Fond monétaire international   |
| Fnaim | Fédération nationale des agents immobiliers  |
| FPC   | Fédération des promoteurs constructeurs  |
| HLM   | Habitation à loyer modéré  |
| ICC   | Indice du coût de la construction  |
| IEIF  | Institut de l'épargne immobilière et foncière  |
| Ifen  | Ex-Institut français de l'environnement  |
| Insee | Institut national de la statistique et des études économiques                          |
| IPEA  | Indice du prix des travaux d'entretien / amélioration des logements                    |
| JO    | Journal officiel de la République française  |



|        |  |
|--------|--|
| LPF    | Livre des procédures fiscales  |
| MAAP   | Ministère de l'alimentation, de l'agriculture et de la pêche                                       |
| MEEDDM | Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer                       |
| Miilos | Mission interministérielle d'inspection du logement social   |
| MLLE   | Loi n° 2009-323 du 25 mars 2009 de mobilisation pour le logement et la lutte contre les exclusions |
| OFL    | Observatoire du financement du logement  |
| Olap   | Observatoire des loyers de l'agglomération parisienne  |
| ONMI   | Observatoire national des marchés immobiliers  |
| OPS    | Enquête « occupation du parc social »  |
| OQAI   | Observatoire de la qualité de l'air intérieur  |
| PA     | Permis d'aménager  |
| PAS    | Prêt d'accession sociale   |
| PC     | Permis de construire   |
| PRLN   | Enquête sur le prix de revient des logements neufs   |
| PTZ    | Prêt à taux zéro   |
| RP     | Recensement de la population   |
| Sed    | Services Études et Diffusion des DR de l'Insee   |
| SGFGAS | Société de gestion du fond de garantie de l'accession sociale                                      |
| SLS    | Supplément de loyer de solidarité ("surloyer")   |
| Snal   | Syndicat national des aménageurs lotisseurs  |
| SNUI   | Syndicat national unifié des impôts  |
| SOeS   | Service de l'observation et des statistiques du ministère de l'écologie                            |
| SRCV   | Statistiques sur les revenus et les conditions de vie  |
| SSM    | Service statistique ministériel  |
| SSP    | Service statistique public (comprend l'Insee et les SSM)   |
| TLV    | Taxe sur les logements vacants (Art. 232 du CGI)   |
| UMF    | Union des maisons françaises   |
| USH    | Union sociale pour l'habitat   |
| Vefa   | Vente en l'état futur d'achèvement   |