



Conseil national
de l'information statistique

Groupe Cnis « Mal Logement »

Note d'étape

RESUME

Le groupe mal logement a été constitué et réuni en juillet 2010 ; il a tenu jusqu'à présent six réunions, dont le document ci-joint dresse un premier bilan.

Le groupe de travail s'est attaché dans ses cinq premières séances :

- à éclaircir les concepts du mal logement,
- à faire le bilan de l'amélioration des sources statistiques disponibles ou en voie de constitution, au niveau national et au niveau local,
- à dresser une première liste de travaux à engager à court ou moyen terme.

Sur ces trois points, la note d'étape rend compte d'une première série de constats et de propositions.

Le groupe a tenu à exprimer ses préoccupations concernant l'absence de priorité reconnue à l'enquête Logement, en dépit de demandes répétées des acteurs sociaux et des chercheurs. Le report de l'enquête en 2013, l'incertitude sur la taille de son échantillon et sur les possibilités de financement ne laissent pas de susciter de vives inquiétudes quant au simple maintien à l'avenir de données existant aujourd'hui. L'intervalle maximal entre deux enquêtes Logement devrait être de cinq ans et l'échantillon d'une taille suffisante pour autoriser un degré de précision comparable aux enquêtes précédentes.

Compte tenu des délais très resserrés dont il a disposé, le groupe poursuivra ses travaux durant le premier trimestre 2011 sur la mise au point des concepts, définitions et nomenclatures des difficultés de logement, le démarrage ou la poursuite de travaux communs entre le service public de la statistique et tous les producteurs de données sur le champ du mal logement, enfin sur les études qualitatives ou les enquêtes expérimentales souhaitables. Le relais pourrait être alors passé à l'Onpes, membre actif du groupe et qui inscrit le mal logement au premier plan de son programme de travail 2011.

Bilan des premières réunions du groupe

Après la décennie quatre-vingt dix, marquée par le rapport du groupe « sans abri »¹ et la réalisation de l'enquête pionnière sur les sans-domicile en 2001, le « mal logement » est revenu ces deux dernières années à l'ordre du jour des travaux du Cnis. En 2008, la formation Urbanisme Équipement Logement a débattu de l'information statistique nécessaire pour apprécier les besoins en logement, dont les personnes en difficulté de logement constituent un élément essentiel ; en avril 2010, la commission Démographie et questions sociales, à l'occasion de l'examen du rapport Vorms, a insisté sur la nécessité de mettre en place un groupe du Cnis consacré au mal logement, et souligné l'importance de la réalisation simultanée des enquêtes Logement et Sans-domicile en 2012. Par ailleurs, en février de la même année, une lettre du Secrétaire d'État au Logement a été adressée au président du Cnis, lui demandant des propositions pour améliorer la connaissance et la mesure du mal logement.

Le groupe mal logement a été constitué et réuni en juillet 2010 ; il a tenu jusqu'à présent six réunions, dont le présent document dresse un premier bilan.

Bien que d'importants travaux (bilan des sources disponibles, proposition d'amélioration des données statistiques) aient été menés par l'Insee en 2009 et 2010², il est rapidement apparu que la création du groupe correspondait à une nécessité pour plusieurs raisons :

- Les concepts et nomenclatures de ce qu'on appelle le mal logement sont divers ; ils n'ont pas été discutés de façon systématique et approfondie entre les producteurs de statistiques et les acteurs de la politique du logement et font l'objet de chiffrages souvent divergents. De plus, ils ne sont pas stabilisés car les difficultés de logement, comme d'autres concepts (pauvreté, emploi/chômage) ont évolué et évoluent de façon importante depuis une vingtaine d'années. Les frontières se brouillent et les évolutions sociales émergentes compliquent le travail des statisticiens, qui doivent en tenir compte, tout en préservant les séries et les possibilités de comparaisons internationales, et ce pour tenter de présenter un tableau approchant au plus près des réalités sociales susceptibles d'orienter l'action des Pouvoirs publics dans la bonne direction.

¹ « Pour une meilleure connaissance des sans-abri et de l'exclusion du logement », rapport final du groupe de travail sur les sans-abri, Cnis n°29, mars 1996

² N° F0903, « Les situations marginales par rapport au logement. Méthodes et sources statistiques publiques. Rapport du groupe SML », http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&id=2505;

N° F1002, « Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement. État des lieux et évaluation comparée des sources », http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&id=2921.

- Les évolutions sociales ne sont pas seules en cause. Les nouveaux dispositifs introduits dans les politiques visant le mal logement -loi de mars 2007 sur le droit au logement opposable, mise en place du plan d'action renforcé en faveur des personnes sans abri, système intégré d'accueil et d'orientation- nécessitent de façon urgente pour leur application des données plus fines, plus localisées.
- Ces évolutions suscitent une pression sociale accentuée de la part des Pouvoirs publics comme des acteurs sociaux, qui ne trouvent pas les données correspondant à leurs besoins. Pourtant il ne manque pas de statistiques -contrairement à une idée assez répandue-, mais celles-ci sont mal connues, multiples, dispersées ; elles ne donnent pas les mêmes résultats, du fait de différences de définitions et/ou de champ mal explicitées.

Une telle situation est dangereuse. Sans accord sur les concepts utilisés, sans tableaux d'indices ou d'indicateurs reconnus par tous au niveau national, il ne peut y avoir de vision partagée de l'ampleur et de la nature des difficultés de logement dans notre pays. Au niveau décentralisé, des données localisées existent (recensement de la population, Filocom, statistiques de la Drees sur les établissements sociaux), et quelques travaux ont été menés en Île-de-France ou sur certaines grandes agglomérations. Ces données et travaux sont cependant mal connus et les acteurs locaux démunis de méthodologie pour avoir accès aux données disponibles et les traiter. Des dispositifs d'observation ou des enquêtes peuvent en conséquence être mis en place dans l'urgence, sans bilans préalables et sans les précautions indispensables d'anonymat et de protection des personnes.

Les critiques et le scepticisme à l'égard de la statistique publique sont ainsi, le plus souvent injustement, alimentés, car celle-ci ne peut répondre à toutes les sollicitations qui lui sont adressées. Elle peut et elle doit fournir, au niveau national, les statistiques nécessaires pour alimenter le débat citoyen sur la politique du logement, éclairer les pouvoirs publics sur les politiques à suivre et permettre les évaluations des politiques suivies. Elle doit fournir au niveau localisé les données disponibles grâce notamment au recensement de la population et aux statistiques des Ministères en charge du logement, de la cohésion sociale, de la justice, de l'intérieur. Mais elle ne peut mesurer tous les détails des définitions du mal logement contenues dans les textes en vigueur, qui sont au surplus appelées à évoluer dans l'avenir. D'autres sources administratives ou associatives sont disponibles ou se constituent aujourd'hui. Il convient de les mobiliser et, dans la mesure du possible, de les articuler de façon cohérente avec les cadrages statistiques généraux.

C'est pourquoi le groupe de travail s'est attaché dans ses cinq premières séances :

- à éclaircir les concepts du mal logement,
- à faire le bilan de l'amélioration des sources statistiques disponibles ou en voie de constitution, au niveau national et au niveau local,
- à dresser une première liste de travaux à engager à court ou moyen terme.

1 Éclaircissement des concepts, classement de certaines situations de logement

Le groupe s'est réuni dans un contexte où se rencontrent, d'une part, une forte tension sur le marché du logement dans certaines parties de la France, notamment les grandes métropoles et la région parisienne, et, d'autre part, une précarisation des situations, tant familiales que par rapport à l'emploi, précarisation accentuée par la crise économique.

Cette situation conduit à diverses difficultés de logement, qui peuvent concerner l'accès au logement (notamment pour les jeunes qui cherchent à décohabiter, pour les membres des couples qui se séparent ou les ménages dont la composition change), la vie et le maintien dans le logement (problèmes de paiement, mais aussi inconfort, surpeuplement en lien avec les difficultés d'accéder à un logement adapté au ménage), la mobilité résidentielle (l'accès à un nouveau logement est rendu difficile, et les ménages peuvent se sentir piégés dans un logement ou un quartier dont ils souhaiteraient partir).

Il est proposé de décrire les situations de logement dans leur ensemble à partir de l'examen de plusieurs dimensions de ce qui fait un logement. On ne tranchera pas parmi ces situations pour dire lesquelles sont à considérer comme des « difficultés de logement » ou du « mal logement », ceci d'autant plus que la définition peut en être variable selon le lieu et l'époque. Il s'agit ici de trouver un accord sur des « briques de base » avec lesquelles chaque acteur peut construire sa propre définition et qui permettent de reconstruire (dans une certaine mesure) d'autres nomenclatures (Ethos) ou de répondre à des questions spécifiques.

La classification établie par le groupe sans-abri du Cnis au début des années 1990 reposait sur quatre dimensions : **1. le type d'habitat ; 2. le statut d'occupation ; 3. la qualité du logement ; 4. la stabilité/précarité** (au sens temporel, c'est-à-dire la garantie qu'on peut avoir de demeurer dans son logement au-delà d'une certaine durée ; en effet, si le statut d'occupation est fortement corrélé à la stabilité dans le logement, il ne l'épuise pas).

On propose de leur adjoindre une dimension relative à **l'environnement du logement** (aspects environnementaux proprement dits comme la pollution, le bruit, etc. ; ségrégation urbaine) et quatre autres aspects relatifs à la **comparaison du logement et du ménage** qui l'occupe.

Il s'agit de **l'accès aux services et aux emplois** concernant le ménage selon sa composition (école pour les ménages ayant des enfants d'âge scolaire, par exemple) ; **le surpeuplement** (logement trop petit pour le ménage qui l'occupe) ; **les difficultés de paiement** (logement trop cher pour les revenus du ménage), **l'inadaptation à la composition du ménage** (présence d'une personne handicapée ou âgée et logement d'accès difficile, etc.).

Notons toutefois que ces dimensions complémentaires ne se traduisent pas facilement en nomenclatures, par exemple celle concernant l'environnement ou celle concernant l'inadaptation du logement à la composition du ménage. Le groupe a cependant souligné l'importance d'intégrer dans des nomenclatures les dimensions de l'adéquation du logement au ménage sur le plan financier et de la taille.

L'objectif d'une approche en dimensions est bien de disposer de descriptions détaillées des situations pour pouvoir les agréger ensuite selon l'objet d'étude que l'on s'est assigné. Une des conséquences de cette approche est de mettre en évidence qu'on peut être mal logé au regard d'une dimension et bien logé au regard d'une autre. Par exemple, si l'on regarde la dimension du statut d'occupation, les personnes hébergées dans un logement par une association sont sans domicile personnel ; selon le critère de la qualité du logement, elles peuvent être considérées en revanche comme bien logées. On suivra les différentes dimensions proposées pour classer les situations de logement. Par ailleurs, il est indispensable de préserver la comparabilité des concepts dans le temps donc, par exemple, de décrire les conditions objectives d'hébergement (sortie obligatoire le matin ou non, intimité ou chambre partagée, etc.) ou de logement et non seulement leur appellation administrative, qui peut correspondre à des réalités différentes selon l'époque (remise à la rue ou non le matin, par exemple).

1.1 Classement des situations de logement selon le type d'habitat et le statut d'occupation

Les discussions du groupe ont fait apparaître la nécessité de préciser la classification des situations de logement, en particulier celles *hors logement de droit commun* pour tenir compte du fait que les formes intermédiaires entre l'hébergement et le logement se sont développées, ce qui doit donner lieu à une adaptation des catégories statistiques.


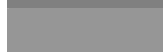
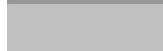

En croisant les dimensions du statut d'occupation et du type d'habitat et en s'inspirant des travaux de Cécile Brousse (2004)³, on peut obtenir une première classification de l'ensemble des situations de logement (cf. Tableau 1).

³ Brousse Cécile, 2004, *The production of data on homelessness and housing deprivation in the European Union : survey and proposals*, Eurostat/European Commission, Working papers and studies

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-CC-04-008/EN/KS-CC-04-008-EN.PDF

Tableau 1 : les situations de logement selon le type d'habitat et le statut d'occupation

			Type d'habitat					
			Logement indépendant*	Chambre ou dortoir dans une structure collective	Chambre d'hôtel, pensions, B&B	Lieux publics ou privés non prévus pour l'habitation	Habitations de fortunes, constructions provisoires	Habitations mobiles
Statut d'occupation	Statut juridique	Stabilité/précarité						
	Locataire ou logé à titre gratuit ou propriétaire		Logement de droit commun	//	Hôtels		Habitations de fortunes, constructions provisoires	Habitations mobiles
	Sous-locataire		Sous-locataire	//	Sous-locataire	Sans-abri		
	Occupant sans titre		Squats	//	//			
	Hébergé chez un particulier		Hébergé par un tiers	//	//			
	Hébergé par une institution (<i>hors internat, caserne, prison, hôpital</i>), résident	--	Hébergement			//	//	//
		++	Résidences sociales		//	//	//	//
	Pensionnaire, militaire, prisonnier, hospitalisé		//	Communautés	//	//	//	//

	Sans domicile
	Sans logement personnel (hors sans domicile)
	Résidences sociales, sous-location
	Formes particulières d'habitat
//	Situations peu fréquentes et donc non classées

* y compris logements en structures collectives comme les maisons relais

On obtient ainsi la liste de situations suivantes :

- Sans logement personnel
 - o Sans domicile
 - Sans-abri (vivant dans un lieu non prévu pour l'habitation)
 - Services d'hébergement y compris hôtel ou appartement via associations ou autres organismes d'aide
 - Personnes hébergées au titre de l'accueil des demandeurs d'asile et réfugiés⁴
 - o Sous-locataires (il conviendra de distinguer les sous-locataires d'une personne privée et ceux d'une structure sociale, comme c'était fait dans la classification du groupe du Cnis sur les sans-abri) ;

⁴ Il n'y a pas eu unanimité du groupe sur le classement des demandeurs d'asile et réfugiés parmi les sans-domicile.

- En hôtel payé par le ménage
- Hébergés par un tiers
- Occupants sans titre d'un logement indépendant (« squats »)
- Formes particulières d'habitat⁵
 - Constructions provisoires, habitations de fortune (y compris bidonvilles, en camping ou non)
 - Habitations mobiles (contraint ou choisi, en camping ou non)
- Communautés (pensionnaires, militaires, détenus, hospitalisé)
- Résidences sociales et assimilés (FJT, FTM, résidences sociales y compris maisons relais, logement adapté)
- Logement de droit commun

L'exercice réalisé ci-dessus de traduire en liste les diverses situations de logements est destiné moins à caractériser de façon unique le classement de telle ou telle catégorie dans une « case » que de mettre en évidence les questions qui se posent aux statisticiens lorsqu'ils cherchent justement à mesurer des situations complexes. Pour prendre l'exemple le plus directement présent à l'esprit des membres du groupe lors des discussions qui ont eu lieu, les termes de SDF ou de mal-logement, couramment employés aujourd'hui, ne peuvent être mis en correspondance simple avec les catégories statistiques. Dans la perspective d'essayer de réduire l'écart entre les notions (SDF, mal-logement) et les outils statistiques pour en rendre compte, il est apparu, en particulier, au groupe de travail que les nomenclatures du type d'habitat et du statut d'occupation établies en 1993-96 par le groupe Cnis « sans-abri » devront être reprises et actualisées. Une fois les briques de base définies, la classification présentée ici devra être précisée et modifiée.

La privation de logement peut donc être abordée à partir du croisement du type d'habitat et du statut d'occupation. On notera cependant que certaines catégories ne peuvent pas toujours être identifiées en tant que telles, en particulier l'hébergement par un ami ou un parent⁶. En l'absence de ce repérage par un questionnaire spécifique, les personnes hébergées sont dans la pratique décomptées avec les occupants du logement de droit commun dans lequel elles se trouvent.

En ce qui concerne l'hébergement institutionnel, on propose de retenir le terme de « services » plutôt que de « structures » pour rendre compte du fait que l'hébergement peut dans certains cas être proposé dans des structures qui ne sont pas collectives (logements unitaires du parc privé ou social). On souhaite par ailleurs rendre compte, comme il a déjà été indiqué plus haut, de toutes les situations de logement, sans préjuger du statut administratif des personnes. Cette préoccupation rend difficile le classement de certaines situations comme les CADA puisque ces derniers proposent des formes de logement proches de celles des CHRS mais que parmi les membres du groupe il subsiste un

⁵ Il n'y a pas eu unanimité dans le groupe pour ne pas classer cette catégorie dans les sans-domicile.

⁶ L'hébergement chez un particulier qualifie la situation de personnes qui, ne disposant pas d'un logement en propre, se trouvent hébergées au domicile d'une tierce personne, parent ou ami. D'un point de vue statistique, on pourra définir par exemple une personne hébergée comme quelqu'un qui n'est pas l'occupant en titre principal du logement, mais dont le logement constitue la résidence principale et qui cohabite effectivement avec l'occupant en titre sur une durée minimale à préciser, à l'exclusion des cas où la personne est logée chez son employeur ou en institution.

désaccord sur le classement des personnes qui les occupent parmi les sans-domicile. On propose donc de les ranger dans une catégorie à part entière, ce qui permet ensuite de les associer ou non à d'autres catégories selon l'objet de l'étude. On notera par exemple que l'enquête Sans-domicile ne porte pas sur les Cda, on se contente d'en ajouter les effectifs dans l'estimation du nombre total des personnes sans domicile.

De même, le terme de sans-domicile renvoie à la situation de logement et non au fait de disposer ou non d'une domiciliation au sens administratif du terme : rappelons qu'une forte proportion de personnes dites « sans abri » disposent d'une telle domiciliation.

Par ailleurs, il nous semble important de conserver une notion de « statut d'occupation » pour les sans-abri, habitations de fortune et habitations mobiles, car les conséquences en termes de risques d'expulsion risquent de différer beaucoup si on vit, par exemple, dans une caravane sur un terrain dont on est propriétaire, sur un terrain familial, sur une aire prévue à cet effet ou dans un camping, ou dans un campement illégal.

Enfin, il convient de souligner que le classement proposé est statique, mais que les études approfondies doivent aussi réfléchir en termes de dynamique, comme l'impossibilité de quitter un logement faute de moyens.

Plusieurs points restent à discuter pour préciser la classification proposée.

- Comment placer la frontière entre l'hébergement et les résidences sociales, plus proches du logement ?
- Comment classer les occupants sans titre et les hébergés chez un tiers hors logement ordinaire ?
- La frontière entre les logements en intermédiation locative (par exemple les baux glissants) et le logement est elle aussi floue
- Il faut rechercher un consensus sur le périmètre de l'hébergement contraint chez un particulier. Il est surtout important d'être capable de mesurer dans le temps l'évolution des diverses formes de l'hébergement et le nombre de personnes concernées à définition constante.
- Ce qui « fait frontière » (entre l'accueil et l'hébergement d'insertion, ou encore entre l'insertion et le logement de droit commun) demande à être discuté ; cette frontière est établie par la prescription sociale (selon que l'accueil est direct ou non) et cette prescription est mouvante.
- La colocation n'est pas traitée ici, or elle semble se développer.

En tout état de cause, les situations complexes requièrent probablement plutôt des éclairages sous forme d'enquêtes qualitatives dédiées que des classements statistiques.

Une fois une situation de logement repérée dans cette première classification, il faudrait ensuite repérer où elle se situe sur les autres dimensions que sont la qualité du logement, l'environnement du logement, et les différentes dimensions relatives à l'adéquation du logement au ménage. On rappelle qu'une personne ou un ménage peuvent être mal logés au regard d'une dimension et bien logés au

regard d'une autre. On précise également que les dimensions que l'on va aborder maintenant ont vocation à englober toutes les situations, ce qui signifie qu'elles doivent pouvoir s'appliquer lorsqu'il y a lieu aux situations de privation de logement. Enfin, il convient de distinguer les besoins de la connaissance de la capacité des outils statistiques à les satisfaire ; ainsi, la qualité du logement, première dimension dont il est question ci-dessous, est actuellement mieux mesurée pour les logements que la statistique publique parvient à repérer dans les enquêtes auprès des ménages que pour les autres mais ceci ne signifie pas qu'elle considère que les situations marginales vis-à-vis du logement ne doivent pas être observées. Par exemple, les habitations de fortune et leurs occupants pourraient être mieux décrits grâce à certaines améliorations des outils statistiques. Ces améliorations sont indiquées dans la suite.

1.2 Qualité du logement

Les articles 2 et 3 du décret d'application du 30 janvier 2002 de la loi SRU énumèrent les différents critères auxquels doit répondre un logement décent. La loi sur le droit au logement opposable (Dalo) énonce des critères relatifs à l'état de la construction et au confort. Au sein d'une liste de six catégories de ménages éligibles, elle distingue les logements insalubres (ou impropres à l'habitation) et les logements indécents. Elle précise qu'un logement doit être considéré comme indécent s'il est défaillant sur un seul critère relatif à la santé ou la sécurité, ou bien s'il comporte deux défauts d'équipements au moins. La démarche proposée pour l'observation statistique est de rester proche de l'esprit de la loi en adoptant l'idée d'un cumul de problèmes.

Le groupe propose qu'un logement soit considéré comme de qualité dégradée s'il présente un ou plusieurs défauts pris dans une liste, ces défauts pouvant être éventuellement pondérés selon leur gravité. Les items de cette liste viseraient à caractériser l'inconfort ou l'absence de certains équipements. On remarquera que la proportion des logements de mauvaise qualité au sens de l'indice dépend de la longueur de la liste établie, du choix des critères et du poids donné à chacun.

Des travaux préliminaires conduits par l'Insee à partir des questions de l'enquête Logement retiennent l'approche suivante : un logement est considéré comme privé de confort s'il se trouve dans un immeuble délabré ou s'il présente deux défauts dans la liste suivante : présence d'infiltrations, froid, absence de sanitaires ou d'eau chaude, absence de cuisine, problèmes électriques ou problèmes de plomberie. Dans ce même type de démarche, l'Anah propose un classement des résidences principales en quatre classes ordonnées de confort, également à partir des questions de l'enquête Logement. Ce classement repose sur la constitution préalable de familles de défauts du logement, en privilégiant au mieux des questions laissant peu de place à l'appréciation subjective : des défauts importants d'équipements (qui peuvent eux-mêmes être ventilés entre deux classes de défauts plus ou moins majeurs) et des défauts de confort ou d'usage dont le cumul peut être considéré comme problématique. Cette approche se base sur l'expertise de l'agence de la gravité de situations, ne serait-ce qu'en termes de sécurité, du cumul par exemple d'installations électriques non protégées et de fuites d'eau dans le logement. L'application de cette démarche est illustrée sous forme de tableau en annexe, page 29.

Des travaux pourront être menés pour évaluer plus avant les résultats apportés par ces deux approches et examiner leur articulation. Il est proposé de construire un indice global de qualité du logement, en partant des exemples décrits ci-dessus, sur la base d'une liste de défauts établie en commun. Cet indice pourrait inclure une gradation en intensité à l'instar des indices de peuplement (nombre de défauts pris en compte, gravité des défauts). Il faudra également déterminer les usages possibles de cet indice et ses limites, d'autant plus que la perception des ménages va se transformer avec la modification des normes de construction.

Les défauts peuvent être suivis dans le détail grâce à l'enquête Logement, à échéance régulière, tous les 5 ans, par exemple. Entre deux enquêtes Logement, le recensement de la population donne des résultats annuellement sur une liste plus restreinte : confort sanitaire de base - c'est-à-dire présence d'une douche ou d'une baignoire - chauffage collectif ou non, combustible principal de chauffage, type de construction. On peut envisager des indices emboîtés, dont la version simplifiée serait disponible annuellement (par exemple : logements de très mauvaise qualité, c'est-à-dire n'ayant pas d'équipements sanitaires de base) et une version plus détaillée (avec une gradation dont la première modalité serait les logements de très mauvaise qualité) avec l'enquête Logement. Les défauts observés par l'enquête Logement pourront, si le groupe de travail le juge nécessaire, être complétés en vue de la réalisation de la prochaine enquête en 2013. Un comité scientifique de préparation du questionnaire réunira en début d'année 2011 des statisticiens et des chercheurs sur ce même propos.

D'autres sources de données pourront également être mobilisées. L'enquête sur les revenus et les conditions de vie des ménages (SRCV), au sein du système d'observation européen EU-Silc, aborde la question sous l'angle des privations et dénombre les logements qui n'ont pas l'eau chaude, pas de chauffage central ou électrique, ou présentent des défauts : toit percé, humidité, logement trop sombre, trop bruyant, trop coûteux à chauffer, etc.⁷. Filocom, résultat de l'appariement de fichiers fiscaux à un niveau géographique fin, intègre un indicateur de la qualité globale des logements : le classement cadastral, qui comporte huit catégories définies en fonction de l'impression d'ensemble dégagée, depuis les immeubles de grand luxe (catégorie 1) jusqu'aux très médiocres (catégorie 8). Elle a été établie en adaptant aux normes locales de construction, des critères concernant le caractère architectural, la qualité de la construction, la distribution du local et son équipement⁸.

On notera que sur le plan européen, Eurostat publie depuis mai 2010 une mesure de la privation de confort (*Severe housing deprivation rate*) à partir du dispositif européen d'observation des ressources et des conditions de vie des ménages (SRCV/EU-Silc) ; elle est définie en retenant les défauts suivants :

- toit qui laisse passer la pluie (traduction littérale de *leaking roof*) ou humidité/moisissures,
- ni baignoire ni douche dans le logement ou pas de toilettes à l'intérieur du logement,

⁷ Des résultats sont publiés tous les ans dans le rapport de l'Onpes et dans la revue de l'Insee, France Portrait Social, parmi les indicateurs d'inégalités sociales. Cf. aussi http://www.insee.fr/fr/themes/tableau.asp?reg_id=0&ref_id=NATnon05237.

⁸ Toutefois, l'actualisation des classements cadastraux souffre parfois de retards. Par conséquent subsistent dans la base Filocom des logements classés comme « médiocres » alors qu'ils ont fait l'objet d'une réhabilitation de qualité (voir Marpsat, 2006).

- logement trop sombre, manque de lumière
- surpeuplement⁹.

A noter que cette mesure inclut donc le surpeuplement, que le groupe de travail propose de traiter de façon séparée (cf. plus loin). La démarche d'Eurostat est néanmoins assez proche de celle qui est proposée par le groupe de travail.

Le groupe insiste néanmoins sur le fait que les indices ne constituent pas la seule façon d'aborder la question de la qualité. Il est possible par exemple de construire une mesure continue de la qualité des logements par la technique de l'analyse des données. Une illustration de cette méthode se trouve dans Briant (2010¹⁰). Briant distingue trois composantes de la qualité d'un logement : sa qualité intérieure (surface, équipement sanitaire, état du logement, combustible associé au chauffage, encastrement de l'installation électrique, présence d'équipements de sécurité), la qualité extérieure, qui est celle de l'immeuble (sa taille, l'état de la façade, sa date de construction) et la qualité de la localisation (taille de l'unité urbaine, niveau socio-économique et richesse de la commune, accessibilité au centre de l'aire urbaine, sécurité ressentie dans le quartier, nuisances sonores, etc.). L'Analyse des correspondances multiples (ACM) consiste à construire de nouvelles variables, combinaisons de ces différents critères, et indépendantes les unes des autres. Ici, la première variable (premier axe) met en évidence le critère de la surface comme principalement discriminant. La deuxième variable (deuxième axe de l'ACM) résume les trois autres composantes de la qualité (intérieure, extérieure et localisation). Elle mesure une qualité hors surface. Sur ce second axe s'opposent les locataires HLM, et accédants à la propriété d'une part, habitant plutôt des logements de bonne qualité, aux locataires du secteur privé d'autre part. Les propriétaires se situent en position intermédiaire. Les ménages à faibles ressources sont également moins bien positionnés selon cette dimension que les autres ménages.

On pourra enfin tenir compte de la perception subjective du logement par ses occupants. Des questions nouvelles ont été introduites sur cet aspect dans l'enquête Logement de 2006. Elles ont fait l'objet d'une publication, qui montre que 87 % des ménages ont un ressenti qui semble globalement en phase avec le confort du logement : 83 % car le logement est effectivement sans inconfort et 4 % car il est inconfortable¹¹.

1.3 Surpeuplement, sous-peuplement

Plusieurs indices permettent de calculer le surpeuplement et le sous-peuplement des logements avec des résultats disparates quant au nombre de ménages concernés (cf. tableau en annexe, pages 28 et 29). Cependant, quels que soient les indices, la tendance est à la baisse du surpeuplement en

⁹ « A person is considered as suffering from severe housing deprivation if he/she lives in an overcrowded household and is deprived of at least one out of three items ('Leaking roof', 'Bath/shower' and 'Indoor toilet', 'Dark dwelling') ». La définition du surpeuplement est rappelée dans la fiche sur les indices de peuplement.

¹⁰ Pierrette Briant, « Les inégalités face au coût du logement se sont creusées entre 1996 et 2006 », France, portrait social - Édition 2010, http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=FPORSOC10H

¹¹ Cf. IP n° 1209, septembre 2008 : "Les jeunes et les ménages modestes surestiment plus souvent le confort de leur logement" ; http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=ip1209. Parmi ceux dont la perception diverge d'avec les conditions concrètes, 10 % sont satisfaits alors qu'ils vivent dans un logement inconfortable et 3 % sont insatisfaits alors que leur logement ne semble pas présenter de défaut majeur.

proportion, sous l'effet des évolutions démographiques et sociologiques. En revanche, le surpeuplement est resté nettement plus fréquent chez les ménages à faibles ressources.

Aujourd'hui, l'Insee utilise deux indices. Le premier, qui est privilégié, n'est pas calculable à partir du recensement de la population. Le second repose sur les estimations menées à partir du recensement. Les deux indices tiennent compte du sexe, de l'âge et du statut matrimonial des membres du ménage et de la nature des pièces (chambre, cuisine, séjour) ; ils rapportent le nombre de pièces réel à une norme qui définit le nombre de pièces nécessaires, en regard du nombre de personnes du ménage. Cette norme inclut une catégorisation des enfants (jeunes enfants et grands enfants) et un seuil de passage à l'état d'adulte. Elle définit le nombre de pièces nécessaires de la façon suivante :

- une pièce pour le ménage,
- une pièce pour chaque couple,
- une pièce pour chaque adulte ne vivant pas en couple,
- une pièce pour deux jeunes enfants,
- une pièce par grand enfant ou pour deux grands enfants de même sexe.

L'écart à la norme détermine la valeur de l'indice : 1 pièce manquante = surpeuplement modéré, deux pièces manquantes = surpeuplement prononcé, etc.

Les indices précédents sont absolus et mesurent l'écart entre le nombre de pièces nécessaires et le nombre de pièces réel. Dans le premier indice, les personnes seules vivant dans un studio, a priori toujours en situation de surpeuplement, sont reclassées en peuplement normal si le logement a une surface supérieure à 25 mètres carrés. Les logements avec une surface par habitant inférieure à 18 mètres carrés sont considérés comme surpeuplés. L'indice privilégié aujourd'hui par l'Insee combine ainsi le nombre de pièces, en lien avec la possibilité de s'isoler (intimité), et la surface, qui renvoie plutôt au confort (avoir de la place pour mettre ses affaires). Le second indice se contente d'une comparaison entre le nombre de pièces nécessaires et le nombre observé de pièces.

Il faut expertiser les autres indices utilisables, notamment les indices relatifs, et ceux calculables à partir d'autres sources. Les indices « relatifs », qui résultent d'une méthodologie proposée en 2006 par l'Insee¹², ont été très peu diffusés pour le moment. Ils sont calculés à partir du nombre de pièces ou de chambres du logement et n'ont pas recours à la surface. Leur introduction modifie peu la mesure des situations de surpeuplement ou de sous-peuplement au niveau global. Elle a plutôt des impacts sur la distinction entre les qualifications de « modéré » et d'« accentué » ou « prononcé ». En effet, l'indice relatif tend à classer plus fréquemment les ménages nombreux en surpeuplement modéré, alors qu'ils étaient souvent en surpeuplement accentué avec les indices précédents. De même, on classe moins fréquemment les ménages en sous-peuplement prononcé¹³.

Certains indices peuvent être calculés également avec Filocom. Les résultats obtenus semblent assez éloignés de ceux que l'on peut trouver avec l'enquête Logement (cf. Tableau 5, page 29). Les travaux de comparaison devront être approfondis.

¹² Cf. Christelle Minodier, 2006, « Vers une nouvelle mesure de l'intensité du peuplement des logements », document de travail n°F0607.PDF, http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&id=1851.

¹³ Dans l'enquête Logement de 2002, 150 000 logements basculent de surpeuplement modéré à surpeuplement accentué, essentiellement des ménages de deux personnes ; en particulier, un couple en studio est en surpeuplement accentué. 30 000 logements sont reclassés en sens inverse. 150 000 logements passent de surpeuplement modéré à sous-peuplement ; ils sont occupés par des ménages disposant de peu de surface par personne mais qui peuvent s'isoler eu égard au nombre de pièces.

D'autres mesures du peuplement sont régulièrement utilisées par divers organismes. Elles sont présentées en annexe (cf. page 29). Elles retiennent des critères de surface minimale par personne dans le logement, par ailleurs nettement inférieure aux seuils des indices de l'Insee, et non celui du nombre de pièces. Le Code de la Construction et de l'Habitation tient également compte du volume habitable du logement. Le critère des Caisses d'allocations familiales est notamment celui auquel a recours la loi Dalo. Les critères de surface sont mesurables avec l'enquête Logement et ainsi que dans Filocom. Une question de l'enquête Logement relève la hauteur sous plafond de la pièce principale du logement.

1.4 Coût du logement, revenus du ménage : logement trop cher

Les mesures statistiques récentes, notamment à partir de l'enquête Logement de 2006, indiquent que les inégalités face au coût du logement se sont creusées ces dix dernières années. En moyenne, la situation financière des ménages à faibles ressources s'est dégradée : leurs dépenses en logement ont davantage augmenté (+35%) que leur revenu (+20%). Les locataires à faibles ressources du secteur privé ont connu une augmentation de 45% de leurs dépenses. Pour les autres ménages, c'est l'inverse : leurs dépenses ont augmenté de 23% et leurs revenus de 28%. De plus, on a pu mettre en évidence que, si les ménages à faibles ressources ont bénéficié d'une amélioration de la qualité de leurs logements (en termes de confort sanitaire, de chauffage central et d'état général de l'immeuble), elle ne participe qu'à hauteur d'un cinquième de la hausse de leurs loyers.

Pour rendre compte de ces évolutions, le taux d'effort rapporte les dépenses en logement au montant du revenu du ménage. Il peut être brut ou net des aides au logement. Les dépenses incluent le montant des loyers et les charges collectives ou individuelles liées à l'occupation du logement ; elles peuvent inclure également ou non les charges de remboursement d'emprunts pour les accédants.

La définition du numérateur (le revenu) est également sensible : le groupe de travail préconise de recourir à la notion de revenu disponible utilisé pour la mesure du taux de pauvreté, auquel on retirerait les allocations logement. Dans son acception la plus exacte, le revenu disponible comprend les différentes composantes des ressources perçues par les ménages¹⁴, desquelles on soustrait les impôts.

Actuellement, aucune source n'est totalement satisfaisante : SRCV mesure bien les revenus mais assez mal les dépenses ; l'enquête Logement mesure les dépenses de façon détaillée mais ne rend pas compte de tous les revenus et des différentes formes d'imposition. Un progrès pourra être fait dans la prochaine enquête Logement en 2013, grâce à l'utilisation de données d'origine administratives pour mesurer les revenus et en rapportant un soin particulier à la qualité des réponses des ménages concernant les assurances habitation, et les taxes foncière et d'habitation (qui font partie des dépenses).

¹⁴ Revenus salariaux, revenus d'activité des indépendants, revenus fonciers, revenus de capitaux mobiliers, prestations familiales, minima sociaux, aides au logements, transferts entre ménages perçus moins transferts entre ménages versés..

On notera enfin que les taux d'effort qui n'incluraient pas les charges comme préconisé plus haut sont moins facilement comparables entre statuts d'occupation, dans la mesure où les charges sont plus importantes en proportion dans le secteur locatif social que dans le secteur libre¹⁵.

Il existe deux façons de regarder les taux d'effort : on peut observer la distribution des taux d'effort de chaque ménage (taux « individuels ») ou bien estimer des taux d'effort moyens par catégorie. On notera que les indicateurs basés sur les taux individuels, tendent à renforcer l'impact des situations temporairement atypiques, comme celle d'un ménage qui connaît subitement des baisses de revenus mais attend, avant d'ajuster éventuellement sa consommation de logement, de voir si ce problème financier est transitoire ou non. Les taux individuels conduisent à envisager des seuils qu'il conviendrait de ne pas dépasser mais dont l'application ne va pas de soi. Ainsi, certains ménages, peu à l'aise en termes de revenus, supporteront une forte charge de logement en centre-ville pour bénéficier de services de proximité. Mais d'autres ménages, plus aisés, peuvent également faire le choix de consacrer une part importante de leur revenu au logement. De plus, d'autres composantes interviennent, comme le coût des transports induits par l'éloignement résidentiel.

Les taux moyens, quant à eux, rapportent les masses financières dépensées par les ménages aux masses de leurs ressources, notions plus directement compatibles avec les données de Comptabilité nationale. Mais ils incluent en conséquence un choix implicite de pondération des taux individuels par les revenus des ménages, qui donne un poids plus élevé aux taux d'effort des ménages les plus aisés. A l'inverse, une moyenne qui ne prendrait pas en compte ces pondérations tend à renforcer le poids des taux d'effort des ménages modestes, dont les ressources ne sont pas toujours connues de façon exacte par les enquêtes (ces dernières aboutissent parfois à des taux de plus de 100%, qui ne reflètent vraisemblablement pas la réalité).

Une conciliation des deux approches peut consister à utiliser des taux médians plutôt que moyens par catégorie, moins sensibles que les taux moyens à la présence de points extrêmes. En tout état de cause, une harmonisation des concepts utilisés par les différents producteurs de données est souhaitable ainsi qu'une transparence sur les conventions adoptées.

Pour une déclinaison annuelle et locale, les données actuellement mobilisées sont celles de la Cnaf. Celle-ci estime en effet annuellement des taux d'effort médians par catégorie de ménage (configuration familiale, statut d'occupation, type prestations sociales perçues...), déclinables à un niveau géographique fin¹⁶. Ces taux sont notamment publiés par l'Onpes et apparaissent dans le

¹⁵ Cf. Jacquot A., Jezequel B., Minodier C., Insee « Les charges dans le budget des locataires », Insee Première n° 990, novembre 2004 : http://www.insee.fr/fr/themes/document.asp?reg_id=0&ref_id=ip990

¹⁶ Cf. Pierre Collinet, Chantal Salesses, Cnaf « Les bénéficiaires d'une aide au logement en 2008 », l'e-ssentiel n°98, janvier 2010 : http://www.caf.fr/wps/portal/!ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hLf2dfY0cn3xBLt0BHA6MAT68AEzdTIwN3l_1wkA6zeAMcwNEAlq83wcMj0MLAyNTQzTjQOMzYwN1Y388jPzdVvyA7O83RUVERAJGKvRA/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfOU9DTTnBQk1USEhRODayNTFGM1EzVjMwTzA/

Groupe Logement - réseau Perspicaf , Cnaf, « Le logement : Guide méthodologique des données CAF et présentation des autres sources », Dossier d'études n°130, juillet 2010 :

http://www.caf.fr/wps/portal/!ut/p/c1/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP0os3hLf2dfY0cn3xAPj0ALAyNTQzfjQOMwYwN_A6B8JG55d2MCusNB9pnFG-AAjgYQeXzmo8hbugU6GhgFeHoFmLiZGhm4G-

rapport du Gouvernement au Parlement sur l'objectif de réduction d'un tiers de la pauvreté, conformément au décret n° 2009-554 du 20 mai 2009 relatif à la mesure de la pauvreté.

En dépit des améliorations récentes apportées par la Cnaf à ses estimations, ces données présentent encore un certain nombre de limites imputables aux informations dont peut disposer la Cnaf. Elles portent sur un champ réduit, celui des allocataires des allocations-logement versées par les Caf¹⁷, soit moins d'une personne sur cinq au premier janvier 2007. Ces taux d'effort ne sont donc relatifs qu'aux ménages les plus modestes et la composition de la population couverte peut évoluer en fonction des évolutions législatives et de gestion¹⁸.

De plus, les définitions utilisées pour la mesure des ressources et des dépenses de logement posent aussi problème. Les revenus pris en compte sont composés des revenus de l'année N-1 (mensualisés) déclarés à l'administration fiscale, auxquels sont ajoutés les revenus sociaux versés par les caisses d'Allocations familiales (Caf) au 31 décembre de l'année N. Ils ne portent donc pas tous sur la même année, ce qui peut poser des difficultés d'interprétation. Par exemple, en 2009, les revenus déclarés sont relatifs à l'année 2008 et ne sont que faiblement impactés par les effets de la crise économique alors que les prestations familiales et les allocations logement versées fin 2009 sont affectées par la diminution des revenus d'activités survenues en 2009. Cet artefact a ainsi un impact mécanique positif sur les revenus pris en compte en 2009.

Les dépenses prises en compte sont égales au loyer ou au remboursement payé en N et au forfait charge utilisé dans le calcul des allocations logement. Pour des raisons pratiques, les caisses d'allocations familiales ne récoltent en effet pas le montant réel des charges mais les estiment de façon forfaitaire en fonction de la composition du foyer, ce qui conduit en général à une sous-estimation des charges. Cette sous-estimation est particulièrement importante pour les habitants du parc social.

Par ailleurs, la définition du ménage retenu n'est pas celle utilisée dans les enquêtes de l'Insee auprès des ménages. Il s'agit ici de foyers allocataires et non de ménages au sens statistique.

Les évolutions annuelles de ces indicateurs sont donc difficilement interprétables. En effet, elles peuvent recouvrir à la fois des évolutions du champ des allocataires et résulter de l'incohérence entre les périodes auxquels se reportent les revenus déclarés d'une part, notamment les revenus d'activité, et les dépenses de logement et les prestations sociales d'autre part. Enfin, elles ne peuvent tenir compte d'évolutions importantes sur les charges réelles de logement. Les estimations issues du dispositif SRCV devraient donc être privilégiées, sous réserve que les données relatives aux dépenses de logement y soient redressées.

Les taux d'effort estimés par la Cnaf doivent aussi être utilisés avec précaution pour observer des disparités géographiques en raison de l'application du forfait charge.

n7eeTnpuoX5EYYZAakKwIAX6E8LA!!/dl2/d1/L2dJQSEvUUt3QS9ZQnB3LzZfOU9DTTNBQk1USEhRODAyNTFGM1EzViMwTzE/

¹⁷ Sont exclus les foyers, centres régionaux des œuvres universitaires et scolaires, maisons de retraite ou centres de long séjour, qui présentent des caractéristiques particulières. La population retenue est celle des allocataires des Caf bénéficiaires d'une aide au logement à l'exception des étudiants ne percevant qu'une prestation de logement, et des allocataires ou conjoints âgés de 65 ans ou plus.

¹⁸ Ainsi, le nombre d'allocataires a diminué de 2001 en 2007 sous l'effet de la faible revalorisation des barèmes évoluant avec l'indice des prix. En revanche, en 2008, le nombre d'allocataires et le montant des aides a beaucoup augmenté sous l'effet du report de la prise en compte des ressources.

Outre les taux d'effort, une approche en termes de « reste-à-vivre » est nécessaire pour rendre compte de l'impact des dépenses en logement sur les autres dépenses et la capacité d'épargne des ménages, ou au contraire sur leur exposition au risque d'insolvabilité. Un même niveau de taux d'effort n'a en effet pas le même sens selon la position dans l'échelle des revenus, la notion de reste-à-vivre permet de mieux appréhender la capacité des ménages à faire face à leurs dépenses courantes une fois leur logement payé. Plusieurs notions différentes de « reste-à-vivre » ou proches de ce concept cohabitent.

Dans le champ social, le reste-à-vivre peut être défini comme un ensemble de ressources qui doit rester au ménage (après paiement de son loyer, des charges de remboursement...) pour faire face à ses dépenses courantes soit comme les ressources qui lui restent après paiement de ses dépenses nécessaires. Dans cette dernière acception, il est utilisé pour apprécier la situation matérielle du ménage ou sa solvabilité, en vue de l'obtention d'une aide ou d'un logement social par exemple.

Suite au rapport de la commission présidée par Alain Quinet¹⁹, l'Insee estime le revenu arbitral des ménages, qui s'approche de cette notion. Il est défini comme le revenu disponible diminué des dépenses pré-engagées entendues comme les dépenses revêtant généralement un caractère contractuel et difficilement renégociable à court terme. Il s'agit des dépenses suivantes :

- les dépenses liées au logement (y compris les loyers imputés aux propriétaires occupant leur logement), ainsi que dépenses relatives à l'eau, au gaz, à l'électricité et aux autres combustibles utilisés dans les habitations ;
- les services de télécommunications ;
- les frais de cantines ;
- les services de télévision (redevance télévisuelle, abonnements à des chaînes payantes) ;
- les assurances (hors assurance-vie) ;
- les services financiers (y compris les intérêts d'emprunt).

Cette grandeur est estimée annuellement pour l'ensemble de la population et rapportée au nombre d'unités de consommation ; elle donne donc annuellement une évolution de la situation des ménages au niveau agrégé. Or, les évolutions peuvent être très différentes selon le type de ménage. Suite notamment aux recommandations des rapports Quinet et Stiglitz, l'Insee a procédé à la désagrégation du compte des ménages de la comptabilité nationale par catégories de ménages, en s'appuyant sur des données d'enquêtes de l'Insee (enquête Revenus fiscaux et sociaux, enquête Budget de famille, Statistiques sur les ressources et les conditions de vie, enquête Patrimoine). Le premier exercice porte sur l'année 2003. Il montre que le poids des dépenses préengagées diminue avec le revenu (de 33% à 21% entre les 20% de ménages les plus modestes et les 20% les plus aisés) et que les ménages les plus modestes peinent à faire face à leurs dépenses de consommation sans puiser dans leur épargne ou être aidés par un tiers. Seules les données 2003 sont actuellement disponibles : l'Insee prévoit de poursuivre cette désagrégation des comptes de ménages par type de ménage à partir de 2012, afin de donner une estimation de l'évolution sur dix ans.

¹⁹ Quinet Alain (dir), 2008, *Rapport de la Commission « Mesure du pouvoir d'achat des ménages »*, rapport remis au Ministre de l'Économie, des finances et de l'emploi, 6 février 2008.

Le groupe souligne l'importance de poursuivre la réflexion sur la définition des dépenses nécessaires et donc sur le concept de « revenu arbitral » ou de « reste-à-vivre ».

1.5 Environnement du logement et ségrégation spatiale

Les prix d'achat et les loyers des logements varient fortement selon leur localisation géographique et leur proximité avec les centres-villes ou les pôles d'emploi. Le coût du logement s'explique en premier lieu par un arbitrage entre le coût des migrations alternantes (vers les emplois des centres urbains) et le coût foncier (on peut avoir des logements plus grands lorsqu'on s'éloigne des villes ; Cavailhès, 2009²⁰). Quant à la localisation résidentielle des ménages, elle résulte d'un arbitrage entre le coût de leurs migrations quotidiennes (domicile/travail mais aussi accès aux services) et le coût de leur logement.

Le groupe a souligné l'importance d'étendre l'analyse des situations de logement à l'environnement du logement et aux questions de ségrégation spatiale ou de difficultés de mobilités résidentielles. Il apparaît cependant difficile en l'état actuel de les intégrer à une nomenclature des situations de logement. Le groupe préconise cependant la mise à disposition de typologies de quartiers selon des caractéristiques sociales, démographiques, économiques et le degré d'accessibilités des équipements comme la typologie élaborée par N. Tabard. Il considère également qu'il y a lieu d'exploiter les enquêtes du SSP sous cet angle (enquêtes SRCV, Santé, Transport, notamment).

2 Maintien et amélioration des sources

Il importe de reconduire à une fréquence acceptable des dispositifs d'enquête irremplaçables sur le sujet tels que l'enquête Logement et l'enquête Sans-domicile. Le groupe de travail insiste sur la complémentarité de ces deux enquêtes, la seconde renseignant sur des situations de logement dont l'enquête Logement ne peut rendre compte par construction, et sur l'intérêt qu'il y a à en disposer à des moments raisonnablement proches - au moins une fois tous les cinq ans pour l'enquête Logement et tous les dix ans pour l'enquête Sans Domicile - de façon à pouvoir étudier les parcours et les passages d'une situation de logement à une autre.

Par ailleurs, les enquêtes n'étant pas les seules sources d'information, les statistiques administratives doivent être également améliorées et mobilisées, avec la préoccupation de ne pas faire plusieurs fois la même chose.

2.1 Recensement de la population

2.1.1 Recensement des personnes sans logement personnel

Le recensement permet de connaître certaines catégories qui ne sont pas connues des enquêtes réalisées auprès des ménages par sondage : les sans-abri, les personnes en centre d'hébergement d'urgence, en chambres d'hôtel, en « habitations de fortune », avec toutefois beaucoup d'incertitudes.

²⁰ Cavailhès Jean, 2009, « le coût du logement selon sa localisation », Informations sociales n°155.

Plusieurs améliorations devraient y être apportées :

- Moyennant un appariement avec le fichier Finess de la Drees, on pourrait isoler l'hébergement collectif de longue durée, ce qui n'est pas le cas pour le moment, alors qu'il concerne une population cinq à six fois plus importante qu'en centre d'urgence selon les sources administratives, c'est donc un enjeu important.
- Les méthodes utilisées pour le recensement des sans-abri pourraient être améliorées, en renforçant le partenariat entre l'État, les communes et l'Insee afin de tendre vers une certaine harmonisation territoriale. Il est regrettable, en effet, que la qualité du recensement des sans-abri puisse être tributaire de la bonne volonté des communes et donc d'enjeux politiques. Des contrôles pourraient être effectués a posteriori par les enquêteurs de l'Insee comme c'est déjà le cas pour le recensement en logement ordinaire. Des enquêtes de couverture devraient être expérimentées pour évaluer la qualité du recensement des sans-abri et conduire éventuellement à des redressements. Toutefois, les aspects juridiques associés devraient être examinés (par exemple, l'équité entre les communes).
- En outre, on peut viser une meilleure articulation entre la collecte auprès des sans-abri et celle des personnes hébergées par un centre d'hébergement d'urgence, notamment en observant la situation de toutes les personnes recensées la nuit précédant l'interrogation, comme pour l'enquête Sans-domicile de 2001 (il faudrait recenser les sans-abri le soir ou le matin de la nuit en question) et en réalisant la collecte dans les centres d'urgence et auprès des sans-abri au même moment du cycle du recensement (pour l'instant elle est étalée sur les 5 ans). Mais on ne peut pas envisager un dénombrement détaillé au niveau local ni à fréquence annuelle pour ce qui est de l'ensemble formé par les personnes sans domicile, pour des raisons de protocole de collecte et de précision statistique.

2.1.2 Qualité du logement

Dans le recensement, les données sur le confort sont peu nombreuses. Le groupe de travail pourra débattre de l'opportunité d'enrichir la feuille de logement sur les questions de privation de confort et de proposer les modifications envisagées à la Commission nationale d'évaluation du recensement, qui sera réunie en 2011. Des pistes sont mentionnées dans Briant *et al.*, 2010, p. 154, en partant des questions retenues par Eurostat (cf. supra, toit percé, moisissures, logement trop sombre).

Un sous-groupe du groupe Situations marginales de logement, piloté par l'Anah, a aussi fait diverses propositions de formulation de questions, sous plusieurs approches possibles²¹. Un groupe de travail Anah-DGHUP-Pôle sur l'habitat indigne mène également une réflexion sur les évolutions à apporter sur le recensement. Ce groupe propose de remplacer certaines questions, qu'il considère comme inutiles ou de mauvaise qualité, par d'autres portant sur des éléments de qualité du logement. L'Anah est prête à apporter son concours pour tester un questionnaire sur le terrain.

Ces questions peuvent trouver aussi leur place dans une enquête associée au recensement, sur le modèle de l'enquête « familles » qui va être collectée en 2011, si cette expérience est concluante.

²¹ Une approche peut être de type plutôt « factuelle » : traces d'humidité, fissures, installation électrique, « appréciative » : chauffage inadapté, isolation insuffisante, toit laissant passer l'eau, etc., une autre plus « subjective » : logement trop petit, en mauvais état, etc. ; cf. en annexe 2 de Marpsat, 2009, pp. 186 et suivantes.

Mais dans ce cas, on n'aura pas de résultats en évolution, sauf si l'enquête était reconduite, et on ne pourra pas nécessairement descendre à un niveau local fin.

Le recensement ne permet pas de distinguer certaines populations, comme les personnes habitant à l'hôtel ou en appartement tout en relevant de l'hébergement social ou les sous-locataires. Un aménagement du questionnaire pourrait mieux en repérer quelques-unes mais certaines situations ne peuvent être abordées que par l'enquête Logement, l'enquête Sans-domicile et l'enquête Établissement sociaux de la Drees.

2.2 Enquête nationale sur le logement

2.2.1 Maintien d'une fréquence quinquennale de l'enquête Logement

L'enquête Logement de l'Insee est reportée à l'année 2013. Il se sera ainsi écoulé sept ans depuis la dernière enquête. L'échantillon national sera interrogé entre avril et juin 2013. Une seconde vague aura lieu au deuxième semestre 2013 pour les extensions régionales et thématiques.

Le groupe déplore le report de l'enquête nationale Logement, qui aura des conséquences très négatives sur la connaissance des conditions de logement. Non seulement l'enquête allie une description fine des logements et de leurs occupants, ce que ne font pas les autres enquêtes ou les données d'origine administrative, mais elle sert de cadrage à d'autres sources ; ainsi, SRCV y a recours pour redresser ses variables annuelles relatives de logement : loyers, remboursements d'emprunts, charges sont contrôlées et corrigées en référence à la dernière mouture de l'enquête Logement (SRCV sera donc étalonnée jusqu'en 2014 avec l'enquête Logement 2006). Par conséquent, des travaux envisagés aujourd'hui, et encouragés par le groupe de travail, comme par exemple de mesurer avec SRCV des taux d'effort annuels (cf. le point 2.5), sont tributaires de la réalisation régulière de l'enquête Logement.

Le groupe préconise que l'enquête reprenne à l'avenir un rythme quinquennal, en lui assignant pour objectif de fournir un cadrage approfondi à échéance régulière des conditions de logement au niveau national (et régional dans certains cas), ce qui permet d'envisager des estimations de bonne qualité au niveau régional voire local par combinaison avec des sources d'origine administrative, plus détaillées au niveau géographique mais moins riches quant aux descripteurs, notamment des ménages occupant les logements. On ajoutera que l'enquête logement française constitue un dispositif original en Europe, qui, à bien des égards, pourrait servir de référence, comme l'enquête Sans Domicile, pour la mise au point de questionnaires communs aux pays de l'Union. En effet, bien que la politique du logement n'entre pas dans les politiques communes, son importance croissante dans la lutte contre la pauvreté et les inégalités sociales conduit la commission à s'y intéresser de plus près. En témoigne le fait que, dans son dernier rapport sur la protection sociale et l'inclusion, figure pour la première fois un chapitre important sur la politique du logement.

2.2.2 Taille de l'échantillon

La question de la taille de l'échantillon de l'enquête Logement n'est pas tranchée ; en particulier, l'Insee ne s'engage pour le moment que sur un volume d'enquête équivalent au tiers du volume des

enquêtes antérieures. Des compléments d'échantillon sont envisagés au deuxième semestre de 2013 sous réserve de financements suffisants qui devront être trouvés à l'extérieur de l'Insee ; les demandes d'éclairages particuliers exprimées à ce jour portent sur les foyers de travailleurs migrants et résidences sociales, les Zus, les logements atypiques comme les habitations de fortune et constructions provisoires, les logements-foyers ou les chambres d'hôtels à l'année, ainsi que les situations d'hébergement chez un particulier faute de disposer de son propre domicile. Les partenaires de la région Île-de-France souhaitent également une représentativité de l'enquête au niveau départemental, qui suppose un volume suffisant d'enquêtes régionales. Le groupe de travail considère que ces éclairages sont nécessaires. De plus, plus la taille de l'échantillon national est diminuée, plus il est difficile d'obtenir des données satisfaisantes sur certains thèmes comme l'hébergement chez un tiers et cela pourra engendrer des extensions complémentaires (tirage dans le recensement des communautés, tirages hors échantillon-maître), solution globalement plus coûteuse ; un point d'étape devra être fait sur l'avancement du groupe de travail mis en place sur ces questions à l'Insee.

2.2.3 Amélioration du questionnement

Compte tenu de la difficulté à distinguer les situations d'hébergement, qui impliquent un degré de dépendance vis-à-vis de la personne qui accueille, d'autres situations de cohabitation, ainsi qu'à connaître le degré de contrainte auxquelles ces personnes sont confrontées, le groupe de travail a confirmé la nécessité de réintroduire le questionnement sur l'hébergement chez un tiers, dans la future enquête Logement de 2013, tout en lui apportant des améliorations, notamment en prévoyant qu'il soit renseigné pour chaque personne adulte concernée, et si possible avec cette personne et non celle qui répond au questionnaire général. Le questionnaire pourrait aussi être enrichi, en posant, par exemple, la question des moyens financiers à toutes les personnes hébergées et non pas seulement à celles qui ne recherchent pas de logement indépendant.

D'autres ménages, occupants en titre de leur logement, mais dans des situations particulières : location meublée, ménages logés gratuitement, unités de vie secondaires²², pourraient faire l'objet d'analyses plus approfondies (par exemple leurs comportements de mobilité, leur souhait éventuel d'un autre logement) si l'on disposait dans l'enquête Logement d'échantillons plus nombreux.

Le groupe pourra également examiner la liste des défauts qu'il faudrait repérer via l'enquête Logement et qui ne le sont pas pour le moment (dispositifs de retenue des personnes, éclairage naturel, débit d'eau, etc.).

2.3 Enquête auprès des personnes fréquentant les services d'hébergement ou de distribution de repas chauds

Après des expériences locales réalisées par l'Ined en région parisienne, cette enquête, dite aussi « enquête sans-domicile », a été conduite par l'Insee pour la première fois à un niveau national en 2001 (SD2001). Elle sera reproduite en 2012 (SD2012). Elle fournit, outre une estimation du nombre

²² Les unités de vie secondaires du logement se caractérisent par le fait qu'elles ont un budget à part. Leur détection se fait au début des enquêtes ménages.

de personnes hébergées et sans abri, des données très complètes sur le profil des personnes concernées, sur leur parcours professionnel, familial et résidentiel (ce qui est utile à des approches en termes de prévention), ainsi que sur leurs conditions de vie actuelles et leur état de santé.

Seule l'enquête SD permet de répondre à certaines questions. Elle décrit les personnes hébergées dans le cadre de l'hébergement social, à l'hôtel ou en logement individuel, situations indétectables par le recensement ou par l'enquête Logement. Elle est la seule à enquêter les personnes occupant des places réservées à l'hébergement dans certains foyers de jeunes travailleurs ou de travailleurs migrants, et à fournir des données détaillées sur les personnes sans abri (dormant dans un lieu non prévu pour l'habitation).

2.4 Sources sur les établissements sociaux

L'enquête Établissement sociaux (ES) de la Drees est irremplaçable pour connaître les caractéristiques des places et des personnes hébergées par les établissements sociaux par type d'établissement. Elle a lieu tous les quatre ans.

Le répertoire Finess, adapté en 2009 pour couvrir un champ plus large, ainsi que les remontées trimestrielles de la direction générale de la cohésion sociale (DGCS), permettent de connaître à une fréquence plus élevée les évolutions des capacités d'accueil dans le système d'hébergement (et bientôt de logement adapté) pour les personnes en difficulté sociale ainsi que pour les demandeurs d'asile. Il est nécessaire, après les avoir expertisées, de mettre ces données à disposition du grand public en les articulant avec les résultats de l'enquête ES.

Les premiers travaux de comparaison menés par la Drees et la DGCS montrent que les écarts entre le nombre de places estimés par l'enquête ES de la Drees et les remontées trimestrielles de la DGCS sur un champ commun sont d'ampleur relativement faibles et s'expliquent par le retard d'actualisation du fichier Finess (cf. Tableau 7 en annexe, page 31). Ce répertoire est en cours d'enrichissement et les écarts entre cette source et les remontées trimestrielles se réduisent. Les chiffres portant sur les places d'hébergement devraient donc être à l'avenir être moins divergents et porter moins à confusion.

Par ailleurs, le système intégré d'accueil et d'orientation (SIAO), dont la mise en place devrait s'achever fin 2010, met en réseau des associations pour permettre à l'offre et à la demande d'hébergement de mieux se rencontrer. Pour ce faire, l'État a mis à disposition le logiciel SIAO, a dispensé une formation d'une journée et un guide d'utilisation aux futurs responsables de centres. Le groupe n'a pas pu bien examiner la mise en place de cet outil de gestion qui pourrait conduire à la création d'un système d'information sur l'hébergement. Il importe que le système fournisse une information statistique suffisamment riche sur l'hébergement tout en respectant la confidentialité des informations enregistrées. Pour atteindre ce double objectif, il est important que le SSP soit étroitement associé à la conception des évolutions des outils et qu'une harmonisation des logiciels utilisés soit menée. Une réunion entre la DGCS, la présidente et les rapporteurs du groupe de travail, et la Fnars qui dispose d'un logiciel mis au point ces dernières années, se tiendra au premier trimestre afin de clarifier ces points.

2.5 Statistiques sur les ressources et les conditions de vie

La source principale pour mesurer des taux d'effort est l'enquête Logement, qui approche de manière détaillée les dépenses du ménage. Les résultats de SRCV, disponibles annuellement, bien que toujours inférieurs, sont néanmoins assez cohérents avec ceux de l'enquête Logement, dans le sens où ils présentent la même tendance à un niveau agrégé. Toutefois deux contraintes apparaissent dans SRCV : certaines corrections sont à apporter aux variables qui ne sont pas nettoyées à l'heure actuelle et les taux d'effort SRCV ont une moins bonne précision que ceux de l'enquête Logement. Les évolutions annuelles devront donc être interprétées avec prudence ; on mettra également à profit la dimension panel de SRCV pour améliorer la précision ; des travaux sont en cours à ce sujet.

2.6 Sources sur les expulsions

Les ménages de bonne foi menacés d'expulsion sans relogement font partie des catégories de demandeurs de logement prioritaires au sens de la loi sur la mise en œuvre du droit au logement opposable. Des statistiques sur les phases judiciaires et administratives de la procédure d'expulsion sont disponibles auprès des ministères de la Justice et de l'Intérieur.

Le ministère de la Justice produit des statistiques sur les demandes d'expulsion de locataires titulaires d'un bail formées au fond et en référé devant les tribunaux d'instance pour défaut de paiement des loyers et des charges ou d'assurance, pour mauvaise utilisation des lieux, enfin pour validité de congé et sur le nombre de décisions d'expulsion. Cependant, les statistiques le plus fréquemment demandées au ministère de la Justice ne portent que sur les procédures d'expulsion locative pour impayé de loyers.

Par ailleurs, la nomenclature actuellement utilisée pour coder les décisions d'expulsion permet de distinguer deux situations :

- situation 1 : les expulsions « fermes » ordonnées sans que le juge accorde des délais de paiement ou des délais pour l'évacuation des locaux,
- situation 2 : les expulsions avec délais de paiement et/ou délais pour l'évacuation des locaux.

Le groupe propose de réformer cette nomenclature pour distinguer les expulsions « fermes » et les expulsions « conditionnelles » :

- Expulsion "ferme" ordonnée sans accorder de délai pour évacuer les locaux autre que le délai légal de deux mois,
- Expulsion "ferme" ordonnée avec réduction ou suppression du délai légal pour libérer les lieux (squatter),
- Expulsion "ferme" ordonnée avec octroi d'un délai pour évacuer les locaux s'ajoutant au délai légal,
- Expulsion "conditionnelle" ordonnée avec suspension des effets de la clause résolutoire (en précisant par exemple dans leur dispositif « *qu'à défaut du versement d'une seule mensualité, la clause résolutoire reprendra ses effets, le bail sera résilié de plein droit et qu'il pourra être procédé à l'expulsion immédiate des occupants devenus sans droit ni titre ...* »),

Par ailleurs, pour éviter les erreurs de codage, il conviendrait que cette réforme soit accompagnée d'opérations de formation au codage en direction des greffes chargés d'appliquer cette nomenclature.

De son côté, le ministère de l'Intérieur recueille auprès des préfectures le nombre de commandements de quitter les lieux, de demandes de concours de la force publique, de décisions accordant le concours de la force publique et d'interventions effectives de la force publique, ainsi que le montant des indemnités amiables et le montant des indemnités suite à un jugement. Ces données sont très difficiles à obtenir et il conviendrait d'en organiser l'accès.

2.7 Filocom

Filocom est une source très riche, disponible tous les deux ans et mobilisable à un échelon géographique très fin. Elle couvre notamment les questions de taille et de confort de logement, de mobilité résidentielle et de vacance des logements. Il est nécessaire de travailler à l'amélioration des données cadastrales sur la qualité du logement, en renforçant son actualisation et son harmonisation territoriale. Il importe également de rendre cette source plus accessible.

3 Données localisées

Un récent groupe de travail du Cnis a remis un rapport sur la mise à disposition d'indicateurs sociaux départementaux et propose différents indicateurs dans le domaine du logement, essentiellement en provenance de l'enquête sur le parc locatif social du SOeS, des Caisses d'allocations familiales et du recensement. Il s'avère cependant que l'information statistique localisée est assez peu nombreuse, son coût d'acquisition étant extrêmement élevé.

Le groupe de travail devra donc s'interroger sur l'opportunité de compléter certains dispositifs ou au contraire d'encourager l'utilisation de sources associatives ou administratives, ou des études de type économétriques.

Enfin, le groupe suivra avec intérêt les travaux en cours à l'INSEE concernant la possibilité de construire un répertoire « logement » regroupant diverses sources administratives. Les travaux actuels, essentiellement méthodologiques, portent principalement sur les sources administratives existantes afin d'en mesurer les qualités et les défauts vis à vis de l'objectif (mesure de l'exhaustivité, qualité de l'identification), deux points qui sont des préalables indispensables à toute création de répertoire. L'échéance de ces premiers travaux méthodologiques est le premier semestre de l'année 2011. Si la qualité est jugée suffisante, un tel répertoire pourrait être utilisé pour les enquêtes annuelles de recensement, pour les enquêtes auprès des ménages, ou l'établissement de statistiques de logement ; les différents acteurs de l'INSEE mais aussi les partenaires traditionnels et légitimes sur le sujet seront alors consultés pour connaître leurs besoins. La confidentialité des données construites devra en outre être examinée de façon approfondie.

3.1 Sources existantes sur les logements ordinaires

Des travaux sont en cours à l'Insee pour évaluer la qualité des indices de peuplement que l'on peut calculer localement avec le recensement. En ce qui concerne Filocom, la source du Meeddm (qui est exhaustive et locale), il conviendrait de mieux comprendre les différences au niveau national entre ses estimations et celles de l'enquête Logement ou du recensement de la population.

Des données sont déjà disponibles annuellement sur de nombreuses informations, parmi lesquelles la proportion de logements vacants, le confort sanitaire de base, la répartition par tranches de surface, nombre de pièces, nombre de personnes, tranches de date de construction.

3.2 Caractérisation des quartiers

Le groupe s'accorde par ailleurs pour préconiser une mise à jour de la typologie élaborée par N. Tabard à partir du recensement de 1999 ; il s'agit d'une typologie des communes/quartiers selon leurs caractéristiques sociales, économiques et démographiques. Ceci permettrait une première approche des questions de ségrégation et d'accès aux services (cf. point 1.5).

3.3 Méthodes pour une estimation localisée du nombre des sans-domicile

En raison des limites évoquées plus haut, le recensement de la population ne peut fournir un dénombrement détaillé au niveau local des personnes sans domicile alors que les acteurs locaux en expriment souvent le besoin.

Le groupe a examiné l'ensemble des méthodes existantes pour dénombrer les sans-abri. Ces enquêtes (exhaustives ou sur échantillon) ont lieu dans la rue, ou auprès des personnes fréquentant des services d'aides aux sans-abri, ou encore à partir de données transmises par les associations.

- Les dénombrements dans la rue permettent de repérer des personnes qui ne recourent pas à des services d'aide. Ils ont plusieurs inconvénients : les recenseurs peuvent manquer des personnes qui ne correspondent pas à l'idée qu'ils se font des sans-abri ou au contraire, compter à tort comme telles des personnes qui ne le sont pas ; il peut y avoir des doubles comptes ou des omissions liés à la mobilité des personnes. De ce fait, le dénombrement manque de précision et peut difficilement être interprété en évolution. Le dénombrement dans des lieux habituels de regroupement présente les mêmes inconvénients et nécessite d'avoir une connaissance très à jour des lieux de rassemblement, qui peuvent évoluer très rapidement. Ces méthodes peuvent être complétées par une évaluation de la couverture, réalisée le lendemain du dénombrement auprès des utilisateurs de certains services (services itinérants, accueils de jour, domiciliations...);
- Les enquêtes auprès des utilisateurs de services d'aide aux sans-domicile autres que les services d'hébergement conduisent naturellement à exclure du champ les sans-abri qui ne recourent pas à ces services. Elles présentent cependant plusieurs avantages par rapport au dénombrement dans la rue : elles offrent une technique d'échantillonnage plus solide, la possibilité de repérer les personnes qui sont dans des lieux peu visibles et permettent de passer des questionnaires plus longs ;
- Les dispositifs qui combinent le dénombrement dans la rue et dans les services d'aides aux sans-abri ont une meilleure couverture mais comportent plus de risques de doubles comptes (s'il s'agit d'une enquête exhaustive) ou posent des difficultés dans la mise au point des pondérations (s'il s'agit d'une enquête sur échantillon) ;

- Les investigations reposant sur l'utilisation des données administratives des services d'aide ou les enquêtes auprès des associations ne couvrent que les personnes suivies par les associations, dépendent de la qualité des fichiers utilisés et de l'implication des associations, pour lesquelles ce travail peut être lourd s'il n'est pas organisé dans le cadre de leur gestion quotidienne. En Île-de-France, des comptages ont ainsi été récemment effectués grâce une enquête menée auprès des services de domiciliation. Ce type d'enquête peut paraître plus simple à mettre en œuvre pour les acteurs locaux que les autres méthodes. Elle nécessite cependant des moyens conséquents : en Île-de-France, le terrain a pris deux ans et a occupé plusieurs équivalents temps plein. Il faut de plus être conscient que le champ de ce type d'enquête est sensiblement différent de celui du recensement des sans-domicile dans le recensement de la population et l'enquête Sans-domicile. En particulier, dans le cas des enquêtes auprès des services de domiciliation, il n'est pas complètement certain que les personnes repérées comme sans-abri par les services le soient toujours au moment de l'enquête. Ces estimations peuvent donc être utiles pour le pilotage de politiques locales mais ne peuvent être comparées avec les enquêtes nationales.

4 Les travaux à engager à court et moyen terme

4.1 Comparaisons entre sources

- Comparaison des indices de peuplement estimés avec l'enquête Logement 2006, le recensement de la population et Filocom. Des premiers éléments de comparaison ont été présentés au sein du groupe. Il convient cependant de pousser plus loin ces travaux pour mieux comprendre les écarts observés entre sources aux niveaux national et local.
- Comparaison entre les remontées trimestrielles de la DGCS sur les capacités d'hébergement des établissements sociaux, l'enquête Établissement sociaux de la Drees et Finess.
- Comparaison entre les estimations du recensement de la population et Filocom²³ sur les logements vacants.

4.2 Enquêtes qualitatives

- Six projets de recherche ont été retenus en février 2010 par le Puca, sur le thème de l'hébergement chez un tiers. L'appel à projets visait à la fois les causes liées à l'impossibilité durable pour des raisons économiques ou juridiques d'accéder au logement mais aussi celles liées aux transformations des cycles de vie, à l'augmentation de la longévité ou à l'allongement de la durée des études. Le bilan de ces projets pourrait être utile pour perfectionner le questionnaire de l'enquête Logement.

²³ Le SOeS a indiqué au groupe que les logements vacants dans Filocom sont des logements vides de meubles et non habités au 1er janvier. Comme il s'agit d'un fichier de gestion administrative, on trouve parmi les logements vacants des logements pour lesquels l'appariement occupants-logements n'a pu être effectué, l'évènement étant trop proche du 1er janvier (emménagements en fin d'année notamment). Il en résulte que Filocom surestime le nombre de logements vacants.

- Enquête sur les expulsions pour comprendre l'ensemble du processus, du dépôt de la demande d'expulsion à son exécution.
- Enquête auprès des personnes ayant un logement personnel mais qui ont répondu lors de l'enquête Logement qu'elles ont été sans-domicile à certaines époques de leur vie.
- Enquête auprès de personnes hébergeantes et de personnes hébergées (éventuellement les unes hébergeant les autres) qui se seront ainsi déclarées lors de l'enquête Logement.
- Enquête auprès des personnes ayant un logement personnel, interrogées lors de l'enquête sans domicile SD2012 dans les distributions de repas, et qui ont répondu lors de l'enquête qu'elles ont été sans-domicile à certaines époques de leur vie.

4.3 Exploitations

- Description des ménages privés de confort à partir de l'enquête Logement 2006
- Exploitation des données concernant les habitations de fortune et les hôtels dans le recensement de la population en vue de l'échantillonnage de la future enquête Logement
- Comparaison des conditions de logement européennes avec les questionnaires européens de l'enquête Silc (Statistics on Income and Living Conditions)
- Liens entre hébergement et modes de cohabitation au sens du recensement de la population, avec l'enquête Logement de 2002 et le recensement de la population
- Mise à disposition de tableaux sur le surpeuplement par l'Insee

4.4 Expérimentations

- Si l'on reste conscient **qu'on ne mesure pas le nombre de personnes dormant dans un lieu impropre à l'habitation à un moment donné**, les enquêtes auprès des domiciliations peuvent être une méthode pour établir des estimations locales des personnes en grande difficulté de logement. Des études menées il y a quelques années montraient les limites de ce dispositif. Les évolutions législatives récentes ont pu le rendre plus efficient. Cela reste à évaluer. Il faudra aussi tenir compte des réponses à la question sur les lieux de réception du courrier dans l'enquête SD2012 pour évaluer la population couverte (en 2001 sur l'ensemble de la France, et en 2009 sur la ville de Toulouse, environ 6 sans-abri sur dix recevaient du courrier dans une association).

Le coût de ce type d'enquête a été évalué par le cabinet Isée pour l'Onpes entre 600 000 et 3 millions d'euros, dans le cas d'une enquête nationale associant maraudes et domiciliations. Une évaluation plus précise pourrait être faite en s'appuyant sur l'expérience de l'agence d'urbanisme d'Île-de-France, qui vient de réaliser une enquête auprès des domiciliations dans cette région. Pour mémoire, rappelons que l'enquête SD2012 coûtera entre 2,5 et 3 millions d'euros (dont un peu moins de la moitié en coûts externes, rémunérations des enquêteurs, frais de mission etc.)

On pourrait également envisager de conduire deux enquêtes utilisant une méthode différente sur la même aire géographique, par exemple un recensement de nuit et une enquête auprès des domiciliations, et comparer leurs estimations.

- Enquête de couverture du recensement des sans-abri : une enquête pourrait être faite le lendemain du recensement des sans-abri dans un certain nombre de services comme maraudes, accueils de jour ou distributions de repas, pour évaluer la proportion de sans-abri fréquentant ces services et n'ayant pas rempli de bulletin (ce qui n'implique pas nécessairement qu'ils n'aient pas été dénombrés à distance, quoique les consignes soient de les interroger).

Conclusion

Le groupe tient à rappeler en conclusion ses préoccupations concernant l'absence de priorité reconnue à l'enquête Logement, en dépit de demandes répétées des acteurs sociaux et des chercheurs. Le report de l'enquête en 2013, l'incertitude sur la taille de son échantillon et sur les possibilités de financement ne laissent pas de susciter de vives inquiétudes quant au simple maintien à l'avenir de données existant aujourd'hui. L'intervalle maximal entre deux enquêtes Logement devrait être de cinq ans et l'échantillon d'une taille suffisante pour autoriser un degré de précision comparable aux enquêtes précédentes.

Il est proposé, compte tenu des délais très resserrés dont il a disposé, que le groupe poursuive ses travaux durant le premier trimestre 2011 sur la mise au point des concepts, définitions et nomenclatures des difficultés de logement, le démarrage ou la poursuite de travaux communs entre le service public de la statistique et tous les producteurs de données sur le champ du mal logement, enfin sur les études qualitatives ou les enquêtes expérimentales souhaitables. Le relais pourrait être alors passé à l'Onpes, membre actif du groupe et qui inscrit le mal logement au premier plan de son programme de travail 2011.

Annexes

Tableau 2 : Indice de privation de confort ; quelques variantes

	Logements		Personnes	
	Effectif	Pourcentage	Effectif	Pourcentage
Sans tenir compte de l'état de l'immeuble				
Liste « large »				
1 défaut ou plus	9 428 000	35,92	21 958 000	36,86
2 défauts ou plus	3 183 000	12,12	7 585 000	12,73
3 défauts ou plus	987 000	3,76	2 300 000	3,86
Liste « restreinte »				
1 défaut ou plus	4 314 000	16,44	9 568 000	16,06
2 défauts ou plus	725 503	2,76	1 541 000	2,59
3 défauts ou plus	167 000	0,63	259 000	0,43
En tenant compte de l'état de l'immeuble				
Immeuble très dégradé ou parmi la liste « large »				
1 défaut ou plus	9 504 000	36,21	22 150 000	37,18
2 défauts ou plus	3 327 000	12,67	7 940 000	13,33
3 défauts ou plus	1 198 000	4,56	2 831 000	4,75
Immeuble très dégradé ou parmi la liste « restreinte »				
1 défaut ou plus	4 447 000	16,94	9 905 000	16,63
2 défauts ou plus	947 000	3,61	2 103 000	3,53
3 défauts ou plus	419 000	1,60	907 000	1,52

Lecture : Indépendamment de l'état de l'immeuble, 9 428 000 logements, soit 35,9 % des logements de France métropolitaine abritant 21 958 000 personnes présentent au moins 1 défaut. 9 504 000 logements sont dans un immeuble très dégradé ou parmi la liste « large » et présentent au moins un défaut.

Champ : logements de France métropolitaine, hors hôtels et habitations de fortune

Source : enquête Logement 2006

Tableau 3 : Une approche de la qualité des logement prenant en compte le nombre et le niveau de défauts d'équipement, de confort ou d'usage

Dans une perspective opérationnelle (appréhension des besoins de réhabilitation), l'Anah a travaillé à partir des résultats de l'enquête Logement de 2006 sur une approche de la qualité des logements qui repose sur la constitution de familles de défauts d'équipement, d'usage ou de confort :

- Famille 1 et 2 = Les défauts importants d'équipement

- 1/ Défauts majeurs d'équipement : pas de chauffage ; sans eau courante ; pas de WC ; ni cuisine, ni installation pour faire la cuisine.
- 2/ Autres défauts importants d'équipement : WC extérieurs ; eau froide courante ; seulement l'eau à l'évier de la cuisine ; pas de salle d'eau.

- Famille 3 = Les défauts de confort et d'usage

- Utilisation d'appareils indépendants comme chauffage de base
- Froid pour cause d'installation de chauffage insuffisante
- Les problèmes d'évacuation d'eau des installations sanitaires
- L'absence de prise de terre
- Installation électrique n'étant pas toute encastrée, et une partie des fils non protégés par des baguettes

- Infiltrations ou inondations suite un problème d'étanchéité ou d'isolation des murs extérieurs, du toit ou du sol.
- Infiltrations ou inondations suite à une fuite d'eau dans la plomberie du logement
- Infiltrations provenant directement de l'extérieur du logement
- Isolation thermique de la toiture inexistante
- Fenêtre en mauvais état (qualité de l'isolation thermique)

La démarche suivie part du constat qu'un logement qui cumule un certain nombre de ces défauts mineurs de la famille 3 (par exemple, fuite d'eau, installation électrique non protégée, installation de chauffage insuffisante, fenêtre en mauvaise état, et pas d'isolation du toit) peut être considéré comme étant d'aussi mauvaise qualité qu'un logement privé d'un élément de confort de base (WC par exemple).

Sur cette base, l'Anah propose de classer les résidences principales en quatre classes telles que définies dans le tableau ci-dessous.

	Nombre de ménages	Part en %
Logement confortable	15 057 000	57,1
Logement avec 1 seul défaut de confort ou d'usage	6 813 000	25,8
Logement en mauvais état (2 à 4 défauts de confort ou d'usage)	3 726 000	14,1
Logement sans confort (au moins 5 défauts de confort ou d'usage et / ou au moins un défaut important d'équipement)	768 000	2,9
Total	26 363 000	100,0

Champ : France métropolitaine, résidences principales

Source : Insee, enquête Logement 2006, exploitation Anah

Tableau 4 : Tableau synoptique des indices de peuplement français

Indice	1	2	3	4	4b	5	5b
Indice absolu ou relatif	Absolu	Absolu	Absolu	Relatif	Relatif	Relatif	Relatif
Partage des chambres	Oui	Oui	S.O.	Oui	Non	Oui	Non
Nombre de pièces ou de chambres	Indice en nombre de pièces	Indice en nombre de pièces	S.O.	Indice en nombre de chambres	Indice en nombre de chambres	Indice en nombre de pièces	Indice en nombre de pièces
Jeune enfant	Moins de 7 ans	Moins de 7 ans	S.O.	S.O.	Moins de 6 ans	S.O.	Moins de 6 ans
Grand enfant	De 7 ans à moins de 19 ans	De 7 ans à moins de 19 ans	S.O.	S.O.	De 6 ans à moins de 19 ans	S.O.	De 7 ans à moins de 19 ans
Critère de surface	Pas de critère de surface Les logements d'une pièce sont surpeuplés par construction.	18 m2 au moins par personne Les logements d'une pièce de plus de 25 m2 ne sont pas considérés comme surpeuplés.	S.O.	Non	Non	Non	Non
Prise en compte de la structure familiale	Oui	Oui	Non	Oui	Oui	Oui	Oui
Modalités du sous-peuplement	Très accentué, prononcé, modéré	Très accentué, prononcé, modéré	Accentué, modéré	Accentué, modéré	Accentué, modéré	Accentué, modéré	Accentué, modéré
Modalités du surpeuplement	Accentué, modéré	Accentué, modéré	Critique, temporairement admissible	Accentué, modéré	Accentué, modéré	Accentué, modéré	Accentué, modéré
Calculable avec le recensement	Oui	Non	Oui	Non	Non	Oui	Oui
Calculable avec l'enquête Logement	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui
Nombre de logements surpeuplés*	2 409 000	2 353 000	508 000	1 669 000	2 408 000	1 174 000	1 676 000
Nombre de personnes en logement surpeuplé*	5 328 000	7 687 000	1 675 000	6 206 000	9 581 000	4 252 000	6 637 000

S.O. : sans objet - * : source enquête Logement de 2006, métropole

En moyenne²⁴, le taux de surpeuplement avec l'indice n°3 est de 1,9 % alors que les taux de surpeuplement mesurés par l'indice n°1 et 2 sont relativement proches et s'élèvent respectivement à 9,0 % et 8,4 %. La différence entre les indices n°1 et 2 porte sur la surface et joue essentiellement dans la prise en compte ou non des studios, des personnes seules ou des DOM lorsqu'on calcule le taux de surpeuplement. Cf. aussi des comparaisons plus détaillées dans le document de travail de 2010, en pages 50 et suivantes.

Il n'y a pas actuellement de données provenant du recensement de la population sur le site insee.fr. En revanche un « indice d'occupation²⁵ » est inclus dans la « boîte à outils » que l'Insee met à la disposition de ses statisticiens régionaux.

Tableau 5 : Indices de peuplement selon Filocom

	ENL 2006	FILOCOM		
	Indicateur relatif - (norme 1 variante 1)	Indicateur relatif - ménages fiscaux	Définition Anah	Définition CAF
Sous peuplement prononcé	44,1%	47,3%	-	-
Sur peuplement accentué	1,6%	4,8%	-	-
Sur occupation lourde	-	-	1,2%	1,0%

²⁴ C'est une moyenne des sources en France métropolitaine : pour l'indice n°1 et 3, moyenne du recensement, de l'enquête Logement de 2006 et de SRCV 2006 et pour l'indice n°2, moyenne de l'enquête Logement de 2006 et de SRCV 2006.

²⁵ Il s'agit de l'indice n°2 avec quelques variations dans la définition des familles complexes et sans le critère de surface. Le calcul de l'indice d'occupation conduit à un taux de surpeuplement pour la France métropolitaine de 8,5 % soit 0,5 % en valeur absolue de moins que celui calculé avec l'indice n°2.

Tableau 6 : les critères de sur-occupation en France selon l'organisme²⁶

Organisme	Sur occupation				Sous occupation		
	Suivant la surface	Suivant le Volume habitable	Supplément	Lourde	Modérée	Prononcée	Très accentuée
Code de la Construction et de l'Habitation	entre 9 et 14m ² (pour les 4 premiers habitants)	33m ³ (pour 4 1er habitants)	plus 10m ² et 23m ³ / hab. supplémentaire	Moins de 9m ² / personne	plus de 16m ² / personne		
Caisse des Allocations Familiales	16m ² pour 2 personnes		plus 9m ² / personne supplémentaire				
Agence Nationale de l'habitat	moins de 16m ² / personne		puis 11m ² / personne supplémentaire	Moins de 9m ² / personne			
Insee	Nombre de pièces et composition du ménage			2 pièces ou plus, en moins que la norme	1 pièce en plus que la norme	2 pièces en plus que la norme	3 pièces ou plus, en plus que la norme

²⁶ Tableau extrait du rapport sur les situations marginales par rapport au logement, page 80.

Tableau 7 : Les places d'hébergement, comparaison des sources DGCS et Drees

	31/12/2008		31/12/2009		21/10/2010
	DGCS	ES	DGCS	FINESS	FINESS
CHRS					
hébergement d'insertion	30 124	31 453	30 832	27 122	29 330
hébergement de stabilisation	3 502	3 290	3 902	3 209	3 362
hébergement d'urgence	4 672	4 739	4 708	4 294	4 757
Hébergement autre (1)		1 669		4 234	1 799
<i>dont cofinancées ALT</i>		3 023			
Total CHRS	38 298	41 151	39 442	38 859	39 248
Autres centres d'accueil					
Urgence hors CHRS	12 283	5 070	13 487	10 248	10 753
Stabilisation hors CHRS	4 273	3 132	4 048	3 522	3 651
Insertion hors CHRS		1 218		1 245	1 302
Hébergement autre (1)		2 595		941	954
<i>dont cofinancées ALT</i>	7 065	4 683	7 739		
Total Autres centres d'accueil	16 556	12 015	17 535	15 956	16 660
Autres					
Maisons relais	6 172	4 614	7 909	5 320	5 984
Places d'hôtel	10 647		13 001		
RHVS	32		118		
CADA	20 537	21 075	20 638	20 648	20 961
CPH	1 446	1 422	1 626	1 566	1 488
<i>dont cofinancées ALT</i>		718			
Autre DNA (AUDA, hôtels, autre urgence)	9 091		12 496		
Ensemble					
BOP 177 (2)	71 705	57 780	78 005	60 135	61 892
BOP 303 (3)	31 074	22 497	34 760	22 214	22 449
Total	102 779	80 277	112 765	82 349	84 341
<i>dont cofinancées ALT</i>	8 511	9 128	9 365	1 566	1 488
dont Champ commun (4)	83 041	80 277	87 268	82 349	84 341
<i>Ecart DGCS-ES (ou FINESS)</i>					
<i>Sur le total</i>	22 502		30 416		
<i>Sur champ commun</i>	2 764		4 919		

- (1) autres dans ES comprend notamment les lits Haltes soins santé, dans FINESS : toutes les places d'hébergement non ventilées en urgence, stabilisation et insertion y compris les places d'accueil temporaire d'urgence
(2) CHRS, autres centres d'accueil, maisons relais, places d'hôtel, RHVS
(3) CADA, CPH, Autre DNA
(4) Champ commun = ensemble hors Places d'hôtel et Autre DNA