



**Compte rendu de la réunion  
du groupe de travail Mal-logement  
du 7 octobre 2010**

Présidente : Marie-Thérèse JOIN-LAMBERT

Rapporteurs : Maryse MARPSAT (Insee), Catherine ROUGERIE (Insee)  
Julie LABARTHE (Drees)

Destinataires : Les membres du groupe

**Liste des présents**

Michel	CASTELLAN	pour EMMAUS
Hélène	DADOU	DGALN
Jean-Claude	DRIANT	Université Paris 12
Perrine	DUBOIS	Fédération nationale Association Réinsertion sociale
Karl	EVEN	MEEDDM - CGDD - SOES
Jean-Marie	FIRDION	Centre Maurice Halbwachs
Didier	GELOT	Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale
Marie-Thérèse	JOIN-LAMBERT	
Julie	LABARTHE	Drees
Nadine	LEGENDRE	Cnis
Marie	LOISON	Centre Maurice Halbwachs
Maryse	MARPSAT	Insee
Elisabeth	MAUREL	Pacte
Brigitte	MUNOZ-PEREZ	Ministère de la justice et des libertés

Emmanuelle	NAUZE-FICHET	Anah
Pascal	NOBLET	Direction générale de la cohésion sociale
Brigitte	RABIN	Insee
Christophe	ROBERT	Fondation Abbé Pierre
Catherine	ROUGERIE	Insee
Nolwenn	SARIAN	MEEDDM - DGALN

## 1. Examen pour validation du projet de compte rendu de la réunion du 14 septembre

Après une modification, le relevé de décision est validé par le groupe.

## 2. Points d'information

**L'enquête Logement de l'Insee est reportée à l'année 2013.** Il se sera ainsi écoulé 7 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, sur un échantillon dont la taille dépendra des financements qui pourront être trouvés à l'extérieur de l'Insee.

Le groupe déplore le report de l'enquête nationale Logement, qui aura des conséquences très négatives sur la connaissance des conditions de logement. Christophe Robert considère que le groupe de travail doit exprimer une opinion sur la fréquence à laquelle devraient être réalisées les enquêtes dans le domaine du logement. Hélène Dadou précise toutefois que les enquêtes ne sont pas les seules sources d'information et que les statistiques administratives doivent être également améliorées et mobilisées, avec la préoccupation de ne pas faire plusieurs fois la même chose.

Le report va permettre à l'Insee de dégager un peu de temps pour mener des exploitations complémentaires de l'enquête Logement. Le groupe pourra indiquer sur quels sujets il souhaite que soient menées des investigations particulières.

Par ailleurs, l'*Insee Première* sur les situations de privation de logement ou de confort, présenté lors de la séance précédente, est en cours de modifications pour intégrer les remarques du groupe sur le classement des maisons-relais. La présidente sollicite l'accord des membres du groupe sur le classement des maisons-relais (comme hébergement ou logement). Au sein du groupe, la position est de les classer en logement.

La Drees vient de publier une étude sur les établissements accueillant des adultes et des familles en difficultés sociale (cf. <http://www.sante-sports.gouv.fr/no-738-les-etablissements-accueillant-des-adultes-et-des-familles-en-difficulte-sociale.html>). Il s'agit de la première publication portant sur les données de l'enquête ES2008.

## 3. Le recensement de la population : apports et limites concernant les conditions de logement

Brigitte Rabin, responsable à l'Insee de la division Organisation des recensements et relations extérieures, présente la méthodologie du recensement de la population (cf. diaporama joint). Elle rappelle que l'objectif premier du recensement est d'estimer les populations légales de chaque commune.

Pour l'organisation de la collecte, trois catégories d'habitats sont distinguées :

- les logements ordinaires, (y compris les habitations en dur dans les campings à l'année...),
- les communautés (incluant les centres d'hébergement d'urgence, de stabilisation, les maisons relais...),
- les sans-abri et les habitations mobiles (y compris les roulottes, mobiles homes dans des campings à l'année). La collecte est préparée avec l'aide des associations. Sont recensées durant la collecte des sans-abri les personnes dormant habituellement dans des lieux non prévus pour l'habitation. Les habitations de fortune (dont par exemple les bidonvilles et les cabanes) sont enquêtées avec les logements ordinaires.

L'Insee supervise et contrôle l'ensemble de l'opération du recensement mais la collecte est confiée aux communes pour les logements ordinaires, les sans-abri et les habitations mobiles.

La première et la deuxième catégorie sont interrogées en janvier-février, et la troisième les deux premiers jours de collecte (soit pour 2011 les 20-21 janvier.)

Depuis 2004, le recensement se compose de cinq vagues d'enquêtes annuelles (EAR). Chaque année, un cinquième des communes de moins de 10 000 habitants sont recensées. Le recensement est alors exhaustif et porte sur les trois types d'habitat. Une commune de moins de 10 000 habitants est donc recensée tous les cinq ans. Dans les communes de plus de 10 000 habitants, l'enquête a

lieu tous les ans mais ne porte que sur 8 % des logements. Au bout de cinq ans, 40 % des logements de la commune ont été enquêtés. Le recensement des communautés est rotatif. Il est complet sur cinq ans. Le recensement des habitations mobiles et des sans-abri a lieu pour les petites communes les deux premiers jours de collecte lors de l'année de recensement et pour toutes les communes de 10 000 habitants ou plus tous les 5 ans la même année. La dernière collecte a eu lieu en 2006, la prochaine se tiendra en 2011. Le protocole de cette enquête est établi pour 2011. Des modifications pourront être envisagées pour la collecte de 2016.

## Discussion

Michel Castellan indique que le recensement de la population des sans-abri ne s'est pas bien passé en Île-de-France en 2006. Le nombre d'agents recenseurs était insuffisant et les associations réticentes à apporter leur concours. Il demande si l'on peut s'appuyer sur les maraudes pour améliorer la qualité. Il faudrait faire des enquêtes de couverture a posteriori. Enfin, M. Castellan précise que les hôtels sont mal repérés.

Jean-Marie Firdion pense comme Michel Castellan que des enquêtes sur la couverture des sans-abri par le recensement seraient utiles. Il déplore que les contrôles effectués a posteriori par les enquêteurs de l'Insee ne soient effectués que sur le recensement en logement ordinaire.

Pascal Noblet demande l'avis de l'Insee sur la qualité des données et quelles pistes d'amélioration il envisage. Peut-on mieux mobiliser les maraudes par exemple ?

Le groupe regrette que la qualité du recensement puisse être tributaire de la bonne volonté des communes et donc d'enjeux politiques, notamment pour ce qui concerne les sans-abri et les logements vacants.

Didier Gélot rappelle que l'Onpes a fait parvenir une lettre à l'Insee comportant des demandes d'amélioration du recensement des sans-abri, à l'issue de travaux réalisés par un consultant. L'Insee avait répondu qu'il était trop tard pour prendre en compte ces recommandations mais que ce pourrait être étudié pour 2016.

Jean-Claude Driant demande que l'on n'oublie pas les logements ordinaires, qui constituent l'essentiel des habitations. Il demande quelle est la finesse de l'information géographique mise à disposition et avec quelle périodicité.

Christophe Robert demande comment sont recensés les logements vacants. Les résultats semblent de mauvaise qualité en comparaison avec ce que l'on peut constater sur le terrain. Il demande si la domiciliation pourrait servir de support au recensement des sans-abri. Il considère que les caves, parkings, soupentes, qui sont de plus en plus fréquemment occupés par des sans-abri sont mal repérés par les associations, ceci ne nuit-il pas à la qualité de leur recensement ? Il souhaite également savoir comment sont repérés les campings occupés à l'année (y compris ceux qui ne sont pas officiellement ouverts à l'année mais recueillent des gens sans en avoir le droit), les bidonvilles et la tendance croissante à la cabanisation. Là aussi les résultats semblent très éloignés de ce qui peut être constaté sur le terrain. Enfin, il souligne que les occupants des habitations mobiles, dont le recensement est fait en même temps que celui des sans-abri, ne peuvent pas tous être considérés comme mal-logés, ayant souvent choisi ce mode de vie.

Maryse Marpsat demande s'il est envisageable de repérer les bidonvilles en regardant la concentration d'habitations de fortune au sein d'un Iris. Elle souligne par ailleurs que le recensement des communautés n'a pas systématiquement lieu la même année que celui des sans-abri, ce qui rend difficile la connaissance des doubles comptes.

Emmanuelle Nauze-Fichet informe le groupe qu'un groupe de travail Anah-DGHUP-Pôle sur l'habitat indigne mène 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.

Hélène Dadou appuie la piste explorée par l'Insee de créer un répertoire des logements et non plus des immeubles. Elle considère qu'on a besoin d'un n° Insee du logement. Elle insiste sur des points

qui ont été énoncés par le groupe de travail sur les situations marginales vis-à-vis du logement (groupe SML piloté par Maryse Marpsat en 2009, cf. document de travail en ligne sur insee.fr) : les résultats du recensement doivent pouvoir être éclatés par type de communauté ; il faudrait aussi mieux repérer les statuts d'occupation spécifiques que sont la sous-location et les meublés ; la question sur le fait d'habiter ou non en logement social, auto-administrée, devraient être retirée du questionnaire, les enquêtés ne sachant pas y répondre.

## **Réponses de B. Rabin et des rapporteurs**

### Collecte des habitants des habitations mobiles et des sans-abri

La qualité et le nombre des agents recenseurs sont du ressort des communes. L'Insee donne des conseils et des instructions aux communes quant à leur recrutement, leur nombre, la façon de conduire la collecte ; par exemple, il suggère qu'un agent recenseur ait en charge environ 200 logements à recenser. Pour les sans-abri, les agents recenseurs peuvent être travailleurs sociaux, des CCAS par exemple. L'Insee suggère aux agents recenseurs de s'appuyer sur les maraudes, les fichiers de domiciliation, les lieux de distribution de repas pour mener la collecte. Il donne aussi pour consigne de ne pas repérer les sans-abri sur leur seule apparence. Certaines communes font le recensement dans tous les lieux possibles (parkings, caves, soupentes), d'autre non.

Les personnes en situation irrégulière sont recensées au même titre que toutes les personnes présentes sur le territoire national au moment du recensement. Ils ne font pas l'objet de consignes particulières.

Les occupants des chambres d'hôtels financées par les associations sont recensés mais ne pourront être distingués de ceux qui y sont à leurs propres frais. Plus généralement, les personnes résidant habituellement en chambre d'hôtel sont comptabilisées lors du recensement des logements ordinaires s'il s'agit de leur résidence principale.

Les cabanes sont recensées lors du recensement des sans-abri.

La piste de la domiciliation est en cours d'expertise à l'Insee. La principale difficulté réside dans l'élimination des doubles comptes.

Dans les grandes communes, le recensement des communautés n'a en effet pas lieu la même année que celui des sans-abri (sauf pour un cinquième d'entre elles). L'Insee réfléchit à la possibilité de faire coïncider les dates mais c'est particulièrement compliqué dans le cas des grandes communes, car il faut revoir non seulement les modes de collecte mais aussi les modes de calcul, le recensement étant désormais un sondage.

### Logements vacants

C'est l'agent recenseur qui détermine si le logement est vacant, c'est-à-dire proposé à la location ou à la vente, ou simplement mis en réserve par le propriétaire avant réaffectation.

### Qualité, niveau géographique

Les données diffusées (notamment sur le site de l'Insee, insee.fr) descendent jusqu'au détail de l'Iris (regroupement d'îlots) sous réserve des règles classiques de confidentialité. Ces règles et une évaluation de la qualité des données accompagnent systématiquement l'information déposée sur le site de l'Insee.

Des contrôles post-collecte ont lieu pour évaluer la qualité de la collecte. Des enquêteurs de l'Insee retournent sur le terrain. Mais ces opérations ne concernent pour le moment que les logements ordinaires. L'Insee devra réfléchir sur la façon de faire pour les sans-abri.

## Autres points

Brigitte Rabin informe le groupe qu'il y aura un groupe de travail sur le questionnaire du recensement dans le cadre du Cnis en lien avec la Commission d'évaluation du recensement au cours de l'année 2011. Marie-Thérèse Join-Lambert invite Emmanuelle Nauze-Fichet et Hélène Dadou à transmettre à cette occasion leurs demandes de modifications.

Concernant la remarque d'Hélène Dadou sur le projet de répertoire des logements, les rapporteurs vont se renseigner auprès de la personne actuellement en charge de l'expression des besoins de ce projet, qui démarre tout juste à l'Insee. Le groupe de travail pourra recueillir des informations écrites ou peut-être inviter cette personne lors d'une de ses séances.

Les personnes sans abri sont comptabilisées en tant que telles si elles déclarent habiter « le plus souvent » dans la rue. Michel Castellan demande si cette convention n'est pas difficile à appliquer aux personnes sans domicile fixe qui changent fréquemment de mode d'habitat et ne peuvent pas forcément dégager un mode dominant d'habitat. Ils risquent donc ne pas être comptabilisés du tout. Michel Castellan considère également que, vu les difficultés, l'Insee devrait prendre en charge le recensement des sans-abri.

Brigitte Rabin a précisé que les campings n'étaient enquêtés que s'ils ouvraient à l'année. Christophe Robert demande comment ceci est apprécié : certains campings ouvrent à l'année sans le déclarer. Sont-ils enquêtés ?

Christophe Robert revient sur le classement des habitations mobiles choisies, en regrettant qu'elles soient toutes incluses dans les situations décrites dans l'Insee Première sur les situations critiques de logement. Catherine Rougerie précise que l'Insee Première décompte les personnes privées de logement ou de confort. Les habitations mobiles, qui avaient été originellement présentées dans le tableau récapitulatif, qui détaillait les différentes catégories, ne sont plus présentées dans ce tableau, suite aux discussions avec le groupe de travail. Catherine Rougerie précise que l'effort de l'Insee dans ce document consiste à détailler les différentes catégories, elles ne sont donc pas confondues dans un nombre total indifférencié de personnes mal-logées.

## **4. Présentation et discussion des fiches sur la privation de logement et les sans domicile**

Catherine Rougerie présente la fiche sur la privation de logement. La privation de logement peut être définie en croisant deux des dimensions proposées par le Cnis : le type d'habitat et le statut d'occupation. En théorie, un logement ou une personne sont comptés dans une case et une seule de ce croisement. Cependant certaines catégories ne sont pas identifiables en tant que telles dans la plupart des enquêtes : il s'agit de l'hébergement par un ami ou un parent et de l'occupation sans titre. Les personnes et les logements dans ces situations sont dans la pratique décomptés par erreur dans une autre catégorie.

Le croisement des deux dimensions permet d'identifier certaines situations marginales sous l'angle de la privation de logement, selon par exemple, une caractérisation proposée par Cécile Brousse :

- les personnes sans domicile, qui ont recours à un service d'hébergement ou dorment dans un lieu non prévu pour l'habitation ;
- les autres personnes sans logement personnel et contraintes ainsi de dormir à l'hôtel (à leurs frais), d'être hébergées chez des particuliers ou d'occuper un logement sans titre ;
- les personnes logées dans des conditions particulières (constructions provisoires, habitations de fortune, habitations mobiles).

Catherine Rougerie formule les propositions suivantes :

- Isoler dans le recensement l'hébergement collectif de longue durée,
- Renforcer l'harmonisation territoriale pour la collecte concernant les sans-abri dans le recensement,
- Utiliser les enquêtes Logement et « sans-domicile » pour décrire les profils détaillés et les processus, mieux cadrer les situations et mesurer les doubles comptes, interroger les personnes sur les épisodes antérieurs sans domicile ou hébergé par un tiers

Maryse Marpsat présente les différentes méthodes utilisées dans le monde pour enquêter les sans-abri, qu'il s'agisse d'un recensement exhaustif ou d'une enquête sur échantillon.

Ces enquêtes (exhaustives ou sur échantillon) ont lieu soit dans la rue (de jour ou de nuit, dans des lieux de rassemblement ou non), en s'adressant aux personnes fréquentant des services d'aides aux sans-abri, ou 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 en raison de 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.
- Les enquêtes auprès des utilisateurs de services d'aide aux sans-domiciles autres que les services d'hébergement conduit naturellement à exclure du champ les sans-abri qui ne recourent pas à ces services. Il présente cependant plusieurs avantages par rapport au dénombrement dans la rue : il offre la possibilité d'une technique d'échantillonnage plus solide, de repérer les personnes qui sont dans des lieux peu visibles et permet 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 sont plus légères à mettre en œuvre. Elles 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. Les risques de doubles comptes sont importants.

Par ailleurs, l'analyse du recensement effectué à New York en utilisant la méthode du dénombrement dans la rue montre la limite de l'exercice. Près de la moitié des sans-abri ne sont pas comptabilisés soit parce que des personnes présentes à l'extérieur ont été ratées par les agents recenseurs soit parce que ces sans-abri dorment dans les lieux cachés non prévus par le protocole de recensement. Selon une autre recherche menée par Dennis Culhane sur les centres d'hébergement, il apparaît que le choix de la période de référence compte beaucoup. Ainsi, seuls 10 % des personnes ayant dormi dans un tel centre à un moment de l'année l'ont fait la nuit précédant l'enquête. On peut se demander s'il n'en est pas de même pour les personnes qui dorment dans un lieu non prévu pour l'habitation.

## Discussion

Perrine Dubois et Christophe Robert rappellent l'importance de l'outil mis en place lors du déploiement des SIAO. Perrine Dubois précise que le logiciel choisi ne permettra pas de disposer de certaines informations pourtant nécessaires, contrairement au logiciel Progédis utilisé par l'Observatoire national du numéro d'urgence 115 ; par ailleurs une excellente coordination entre les acteurs de l'hébergement sera nécessaire. Michel Castellan ajoute qu'il se pose des problèmes importants de préservation de la confidentialité et de qualité de l'information collectée. Ce point donnera lieu à une présentation de la DGCS lors de la prochaine réunion.

Christophe Robert estime que le recours aux services pour repérer les situations est certainement compatible avec leurs missions et leurs contraintes de gestion. Il s'interroge sur les redressements statistiques du recensement de la population et se demande pourquoi, alors que des redressements sont opérés dans de nombreux cas, il n'y en a pas pour les sans-abri. Alors que l'enjeu du dénombrement est fondamental pour l'action politique. Il demande une réflexion sur les catégories en replaçant les constructions provisoires parmi les sans-abri.

Pascal Noblet considère que la définition des sans-abri n'est pas prise en charge par l'administration et qu'il y a là une lacune. Le groupe de travail doit œuvrer à la clarté des définitions. Il refuse que tout

soit mis dans un même paquet indifférencié qualifié de mal-logement, ce qui est le cas à l'heure actuelle. Il souhaiterait agréger les sans-abri avec les personnes habitant en centre d'urgence, dans des bidonvilles et en cabanes. En revanche les maisons relais sont dans le cadre juridique du logement. Il signale que selon l'enquête ES2008 l'hébergement est à 54% en appartement ou maison.

Maryse Marpsat objecte que les différentes situations ne sont pas mises dans un paquet indifférencié. L'objectif est bien de disposer de descriptions détaillées des situations pour pouvoir les agréger ensuite en fonction de ce que l'on cherche. Elle rappelle l'approche en dimensions qui permet cette démarche : une de ses conséquences 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 propre ; selon le critère de la qualité du logement, elles peuvent être considérées en revanche comme bien logées. Maryse Marpsat souligne également qu'il est indispensable de préserver la comparabilité des concepts dans le temps donc par exemple de décrire les conditions objectives d'hébergement (par exemple sortie obligatoire le matin ou non, intimité ou chambre partagée) ou de logement et non seulement leur appellation administrative du moment. Pour les bidonvilles elle suggère de s'accorder sur une dénomination et une démarche qui permettent de les repérer dans les sources statistiques. Elle indique enfin qu'on manque d'enquêtes sur les résidences sociales.

La discussion porte ensuite sur la définition des concepts de sans-abri et de sans-domicile. Toutes les personnes hébergées doivent-elles comptabilisées dans les sans-domicile ? Faut-il inclure certaines habitations de fortune dans les sans-domiciles ? Comment comptabiliser les personnes hébergées dans un logement par une association ? Plusieurs intervenants font remarquer que des formes intermédiaires entre l'hébergement et le logement se sont développées, ce qui doit donner lieu à une adaptation des catégories statistiques. Christophe Robert considère notamment qu'il faudrait mieux rendre compte des meublés (dont le statut d'occupation s'est récemment amélioré) et que la question de l'occupation durable est fondamentale, car tout statut temporaire nuit à la possibilité qu'a la personne de se projeter dans l'avenir. Élisabeth Maurel considère qu'il faut distinguer ce qu'on peut dire sur l'habitat ou l'hébergement indigne, et d'autre part l'observation de la zone où les droits sont incomplets ou transitoires, par exemple la sous-location.

Les conclusions tirées par Marie-Thérèse Join-Lambert sont les suivantes :

- 1- Le recensement est une opération lourde. Les propositions pour l'amélioration du questionnaire et de la collecte doivent être mises au point et adressées à temps pour les travaux de la commission d'évaluation du recensement en 2011. Il serait bon que les observations présentées par Madame Dadou en séance et celles déjà disponibles au sein du groupe DGHUP/Anah fassent l'objet de fiches adressées au groupe de travail afin qu'il en soit tenu compte dans son rapport provisoire.
- 2- Les limites et contraintes propres au recensement de la population conduisent d'autant plus à insister sur l'importance de l'enquête Logement et sur les dommages que va créer le retard de cette enquête majeure pour la connaissance des difficultés de logement.
- 3- Le groupe devra parvenir, dans la mesure du possible, à s'accorder sur les définitions, les frontières et les dénominations des diverses situations de difficultés de logement.
- 4- Des études qualitatives approfondies pourront être suggérées à l'Observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale pour saisir des évolutions récentes encore mal connues