

Le dispositif statistique de l'Insee dans le domaine du logement

État des lieux et évaluation comparée des sources

Synthèse

Nous avons réalisé un panorama de la situation actuelle, avec les besoins de connaissance tels qu'ils sont exprimés par les acteurs institutionnels, les chargés d'études et les chercheurs, et les axes de la politique publique qui sont à l'origine d'une demande vis-à-vis du système statistique public. Nous avons fait le point des données disponibles à l'heure actuelle, en les resituant dans leur contexte international. La statistique française dispose d'ores et déjà de nombreuses sources. Nous avons comparé des méthodes et répertorié les principales sources existantes : outre le recensement de la population, l'enquête Logement, le dispositif statistique sur les ressources et les conditions de vie des ménages (SRCV), nous citons Filocom, plusieurs enquêtes ménages de l'Insee, des enquêtes de l'Ined, du Comité Interministériel de la Ville et du SOeS (partie 1).

Nous avons comparé les mesures que l'on peut faire de divers indicateurs au travers de trois des sources citées plus haut, toutes trois disponibles pour l'année 2006 : l'enquête Logement, le recensement de la population et SRCV. Le cas échéant, nous avons complété nos chiffrages d'éléments provenant de l'enquête Sans-domicile (2001). Nous proposons également une vue d'ensemble des nombreuses études qui ont pu être menées jusqu'à présent et des pistes de recherche qu'autorisent les sources (partie 2).

Nous aboutissons à quelques constats sur les atouts et les faiblesses des statistiques sur le logement et faisons des préconisations pour l'évolution du système d'observation de l'Insee. L'information disponible est vaste mais certaines lacunes persistent ; elles peuvent être comblées en partie ou tout au moins sans engager de profondes modifications dans le système actuel. Nos recommandations n'ont toutefois pas la prétention d'être exhaustives (partie 3).

Plusieurs annexes approfondissent certains des thèmes abordés : la politique du logement depuis l'après-guerre, les dispositifs statistiques étrangers, les définitions et de premiers éléments de chiffrage du mal-logement, une revue fouillée de la littérature. Des tableaux plus détaillés sont proposés pour, d'une part, illustrer les comparaisons entre l'enquête Logement et le recensement de la population, et, d'autre part, chiffrer les divers indicateurs de peuplement des logements.

1. Exploiter la complémentarité des sources

L'enquête Logement comporte un vaste corpus de variables pour décrire les situations de logement au niveau national, à une fréquence pluri-annuelle. Le recensement permet quant à lui un éclairage à un niveau géographique fin et désormais annuel, mais offre peu de variables sur le logement. SRCV, centré sur les conditions de vie des ménages, introduit des éléments sur le confort, le coût du logement et le surpeuplement.

Évolutions à donner à l'enquête Logement

Bien que plusieurs dispositifs statistiques permettent d'évaluer les thématiques principales qui se rapportent au logement, l'enquête Logement reste l'enquête de référence. Elle offre un éventail très large d'indicateurs et de thèmes, essentiels notamment à des fins de définition et d'évaluation des politiques publiques : le confort, le taux d'occupation des logements, la qualité de l'environnement de l'habitat, la mobilité résidentielle, l'offre et les dépenses en

logement, les difficultés d'accès... A l'occasion de son renouvellement en 2012, on pourra envisager des évolutions méthodologiques et des modifications du questionnaire.

Tout en préservant la comparabilité avec les enquêtes précédentes, il s'agira notamment d'enrichir la connaissance des diverses formes de privation de confort ainsi que de l'hébergement contraint chez un tiers. Sur les questions de développement durable, il est prévu d'ajouter un volet complémentaire, auprès d'un sous-échantillon de 5 000 ménages, dont la mise en œuvre serait pilotée par le ministère de l'écologie (SOeS), et qui évaluera la qualité thermique des habitations avec l'appui d'enquêteurs spécialisés. Outre ces thèmes, directement induits des recommandations de la commission Stiglitz et du Cnis, la mobilité résidentielle pourrait appeler des compléments dans une dimension biographique, afin de retracer les parcours des individus tout au long du cycle de vie. Une consultation des partenaires du système statistique public sera lancée au premier semestre 2010.

L'enquête étant nationale, la question se pose des informations qu'elle peut fournir au niveau régional ou local. L'enquête de 2006 comporte de nombreuses extensions régionales et locales ; or le bilan en est mitigé. Les extensions sont coûteuses, tant en termes de collecte que d'exploitation (pondérations, redressements). Elles doivent répondre à une demande précise portée par les acteurs locaux. En tout état de cause, les extensions infra-régionales ne pourront probablement pas être poursuivies par l'Insee, du fait de la complexité de l'échantillonnage.

Pour des raisons de coût, il est envisagé aujourd'hui une taille d'échantillon réduite par rapport à l'enquête de 2006. De l'avis du SOeS, la réduction de la taille de l'échantillon, divisé par deux en l'état du projet actuel, est admissible pour les régressions économétriques qui sous-tendent les estimations financières du compte du logement, à condition toutefois de sur-représenter les pauvres, les locataires, les accédants récents, et de sous-représenter les propriétaires plus anciens. Les résultats en masses de loyers seront affectés d'une marge d'erreur atteignant par exemple 2 milliards d'euros sur le champ des locataires en logement collectif, soit près de 4 % de la masse des loyers de ce segment. Par ailleurs, l'analyse des situations marginales de logement rend nécessaire une bonne représentation de catégories numériquement faibles. La réduction de la taille de l'échantillon imposera donc d'examiner les possibilités de sur-échantillonner certaines parties de la population, par exemple les ménages pauvres ou les logements atypiques. Mais il faut rester dans un degré de complexité maîtrisable et, de plus, il sera difficile de sur-échantillonner les personnes hébergées par un particulier, car les ménages qui les accueillent ne sont pas repérables en tant que tels. L'Insee étudiera les possibilités de procéder à ce sur-échantillonnage et ses implications sur le protocole de collecte. De cette complexité supplémentaire résultera nécessairement un coût supplémentaire.

Apports et limites du recensement de la population annuel

La disponibilité désormais annuelle du recensement offre de nombreuses perspectives de mise à disposition d'informations dans le domaine du logement. Le site insee.fr comporte d'ores et déjà un corpus fourni de tableaux standardisés et de fichiers détails, et les données sont disponibles à des niveaux géographiques fins. Les produits du recensement sur insee.fr sont très appréciés de nos partenaires, notamment des statisticiens du Ministère de l'écologie, de l'environnement, du développement durable et de la mer. Nous avons comparé les données du recensement de 2006 à celle de l'enquête Logement et la cohérence est bonne au niveau national. De plus, le recensement décrit les sans-domicile, population qui n'est pas connue de l'enquête Logement et qui comprend les sans-abri, les personnes en hébergement social de longue durée ou en hébergement d'urgence, et des situations de logement précaires très sous-représentées dans l'enquête Logement (habitations de fortune, chambres d'hôtel).

Il subsiste cependant des limites, notamment sur le périmètre du parc social (les résultats du recensement divergent de ceux de l'enquête Logement et de l'enquête sur le parc locatif social du SOeS, et par ailleurs ne semblent pas satisfaisants au niveau local) et sur la mesure de certains indicateurs de peuplement, en particulier de nouveaux indicateurs relatifs, élaborés par l'Insee. La fragilité de ces mesures vient probablement de différences dans la collecte : le questionnaire du recensement est auto-administré alors que l'enquête Logement est conduite par un enquêteur, les questions sur le logement sont plus détaillées dans l'enquête Logement, le contour du ménage est probablement cerné un peu différemment dans les deux dispositifs.

En second lieu, les variables connues du recensement sont en nombre relativement restreint : confort sanitaire de base (absence de douche ou de baignoire), chauffage, possession d'une voiture. Une consultation des partenaires pour la révision du questionnaire démarrera en 2011 dans le cadre de la Commission nationale d'évaluation du recensement, à échéance de 2014. Des évolutions du questionnaire sur le logement pourront être envisagées dans le domaine du mal-logement que nous évoquons dans le paragraphe suivant « Mieux connaître les situations marginales de logement ».

Perfectionner les sources alternatives

SRCV présente une approche du confort et permet de calculer des taux d'effort en logement. L'apport de SRCV est de proposer des données de panel annuelles. Elles sont encore peu exploitées, le dispositif débutant en 2004. L'approche du confort y est assez éloignée de celle de l'enquête Logement, en se basant plus sur la perception du ménage (indicateurs de privation, utilisés notamment dans le rapport de l'Observatoire annuel de la pauvreté et de l'exclusion sociale). SRCV est néanmoins la principale source statistique produisant des indicateurs comparables sur les conditions de vie des ménages à travers l'Union Européenne. Des travaux sont engagés au niveau européen sur les loyers, les prix, le manque de confort, les taux d'effort et le surpeuplement en vue de la production d'indicateurs communs.

Les taux d'effort en logement de SRCV, bien que toujours inférieurs (d'environ deux points) à ceux de l'enquête Logement, sont relativement cohérents avec ces derniers, dans le sens où ils présentent la même tendance aux niveaux d'agrégation permis par la taille de l'échantillon ; par exemple par quartile de niveau de vie. On pourra donc suivre des taux annuels et la précision de ces taux en évolution pourra probablement être améliorée en utilisant les données en panel. Toutefois, les variables servant aux calculs devront faire l'objet d'un apurement (redressement, imputation...), notamment la variable portant sur le montant des remboursements mensuels.

De nombreuses sources administratives sont également disponibles dans le domaine du logement, une des principales difficultés résidant plutôt dans leur mise à disposition et leur exploitation. Filocom, fabriqué par les services fiscaux pour le compte des services statistiques du ministère de l'écologie, résultat de l'appariement bi-annuel de quatre fichiers : taxe d'habitation, fichier foncier, fichier des propriétaires, fichier de l'impôt sur le revenu des personnes physiques, constitue un cas exemplaire de mise à disposition des sources fiscales et présente un potentiel très riche d'informations finement localisées : nombre de pièces, surface, confort, valeur locative, revenus des occupants, âge, nombre de personnes, nature du propriétaire, date de la dernière mutation.

À l'Insee, plusieurs expériences d'utilisation de la taxe d'habitation comme source sur les revenus ou base d'échantillonnage sont en cours. L'Insee envisage un répertoire social-fiscal associant les fichiers de la Cnaf et les fichiers fiscaux, et le SOeS prépare un répertoire des bailleurs sociaux. La collaboration de l'Insee et du SOeS sur ces domaines est hautement souhaitable. À l'Insee, il serait intéressant de rassembler le matériel disponible aujourd'hui,

sous forme de bilans notamment des appariements des enquêtes ménages avec les données de revenu de la DGFIP et de l'utilisation de la taxe d'habitation pour l'échantillonnage des enquêtes ménages.

Une autre perspective, également, pourrait être une enquête papier/Internet qui permettrait d'approfondir certains types de questionnement réalisables en ligne. Une expérience pilote sera menée par l'Insee en 2010. On pourra explorer aussi l'idée d'associer une enquête complémentaire au recensement, sur le modèle de l'enquête « familles » qui va être collectée en 2011, auprès de 400 000 ménages.

2. Mieux connaître les situations marginales de logement

Concernant plus spécifiquement les situations marginales par rapport au logement, l'utilisation de plusieurs sources complémentaires est nécessaire. Le recensement dénombre les sans-domicile, qui ne sont pas connus de l'enquête Logement. Des résultats pourront être donnés sur ces populations dès que l'on saura isoler les centres d'hébergement de longue durée et les services d'hébergement en hôtel ou en appartement (on pourra dans un premier temps avoir un dénombrement de l'ensemble englobant les sans-abri et les centres d'urgence), sous réserve de deux précautions : la première, de ne pas attendre de résultats au niveau géographique fin, la seconde de s'en tenir à une fréquence de diffusion quinquennale. En particulier, le nombre des sans-abri est sujet à sur et sous-estimation tout à la fois, du fait des difficultés de collecte, parce qu'il s'agit de populations peu nombreuses et susceptibles de se déplacer, avec des frontières floues avec l'hébergement d'urgence. Une diffusion locale ou annuelle ne serait pas compatible avec la précision de mesure que l'on peut espérer, et qui est au mieux de l'ordre du millier.

Les diverses méthodes visant à dénombrer les sans-domicile, et tout particulièrement les sans-abri (dormant dans un lieu non prévu pour l'habitation), présentent toutes de sérieux problèmes et ne peuvent fournir qu'un ordre de grandeur. L'Insee a choisi de compléter le recensement des sans-abri par des enquêtes approfondies menées auprès des utilisateurs des services d'aide principalement destinés aux sans-domicile (2001 et bientôt 2012). Ces enquêtes, dites « enquêtes Sans-domicile » sont irremplaçables pour interroger les personnes elles-mêmes sur leur trajectoire passée (dans une perspective de prévention) et leurs conditions de vie présentes. Elles sont indispensables également pour caler les résultats en provenance de sources sur des champs moins complets. La prochaine aura lieu début 2012 et des travaux ont été faits en 2009 dans le but d'améliorer sa couverture. Le fait que l'enquête Logement soit menée à la fin de cette même année 2012 permettra de disposer d'un panorama complet des situations de logement, dès l'année suivante.

En termes de méthode de collecte, des travaux sont d'ores et déjà engagés pour améliorer la connaissance via le recensement. Par exemple, en ce qui concerne les sans-abri, la qualité de la collecte repose sur la connaissance du terrain des acteurs locaux en charge de cette population. Le partenariat entre l'État, les communes et l'Insee sera renforcé afin de tendre vers une meilleure harmonisation territoriale. Un rapprochement avec le répertoire Finess de la Drees sera recherché pour mieux recenser les personnes en hébergement social de moyen et long séjour. Une décomposition plus fine des catégories de communautés permettrait également de repérer l'hébergement de longue durée destiné spécifiquement aux personnes en difficulté sociale. Une meilleure articulation entre la collecte des sans-abri et celle des personnes en hébergement d'urgence, ainsi qu'un meilleur repérage des hôtels dans le répertoire des immeubles localisés sont à l'étude.

Des évolutions du questionnaire (feuille de logement) sont envisageables. Une proposition de l'Insee est mentionnée, autour des critères de privation de logement tels qu'Eurostat est en train de les définir. L'Anah a également fait des suggestions à l'occasion des travaux du groupe de travail sur les situations marginales par rapport au logement, dans le cadre d'un sous-groupe consacré à la connaissance de la qualité physique des logements et la précarité énergétique. Les nouvelles informations demandées devront en tout état de cause être demandées par les acteurs locaux et avoir un sens dans la durée.

L'exploration de ces pistes est d'autant plus attendue que les travaux de type « petits domaines » sont encore en phase exploratoire. S'agissant de décrire la privations de confort à un niveau localisé, ils consisteraient à estimer des modèles grâce à l'enquête Logement et à les appliquer au recensement de la population au niveau local. Ces travaux présentent toutefois des difficultés de méthode, notamment parce que le recensement est aujourd'hui un sondage, et des limites, les modèles risquant d'être relativement frustes, puisque peu de variables sont disponibles dans le recensement pour caractériser les logements.

Nous recommandons enfin d'apporter quelques évolutions à l'enquête Logement. D'une part, un module sur l'hébergement, destiné à repérer les situations de personnes ou de ménages qui sont obligés de vivre chez des tiers parce qu'ils ne peuvent accéder financièrement à un logement, était présent dans les enquêtes Logement de 1996 et 2002 et pourrait être réintroduit dans l'enquête de 2012, moyennant quelques améliorations : il pourrait notamment être renseigné pour chaque personne concernée, et si possible avec cette personne et non celle qui répond au questionnaire général. Le questionnaire pourrait aussi être revu dans l'optique d'un repérage temporel plus précis. De même, des questions nouvelles permettraient de mieux décrire les logements privés de confort, en tenant compte par exemple, dans la mesure du possible, des critères énoncés par le décret de 2002 de la loi SRU pour caractériser les logements indécents. On pourra étudier également comment des informations complémentaires sur l'état du logement pourraient provenir des syndicats d'immeuble.